

Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Departament Prawno-Traktatowy



100 LAT POLSKIEJ PRAKTYKI TRAKTATOWEJ

Tom II.

Studia i dokumenty

Publikacja z okazji 50. rocznicy sporządzenia Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów



Rzeczpospolita Polska
Ministerstwo
Spraw Zagranicznych

Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Departament Prawno-Traktatowy

100 LAT POLSKIEJ PRAKTYKI TRAKTATOWEJ

Tom II.

Studia i dokumenty

Publikacja z okazji 50. rocznicy sporządzenia Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów

Redakcja:

Zespół Departamentu Prawno-Traktatowego Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP

Elżbieta Borowska

Juliusz Juchniewicz

Joanna Krawczyk-Grzesiowska

Konrad Jan Marciniak

Projekt graficzny i skład:

Beata Rosa

Zdjęcia – własność MSZ

Biuro Rzecznika Prasowego

© Copyright by Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP

Departament Prawno-Traktatowy

al. J.Ch. Szucha 23

00-580 Warszawa

www.gov.pl/dyplomacja

twitter: @MSZ_RP

Rok wydania 2020

Liczba egzemplarzy:

500

ISBN 978-83-66213-50-0

Druk i oprawa:

Legra Sp. z o.o.

ul. Albatrosów 10 C

30-716 Kraków

Spis treści

Wstęp	Konrad Jan Marciniak.....	6
<u>I. Wprowadzenie</u>		
I.1.	Anna Surówka-Pasek, Podsekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, List Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do uczestników konferencji	12
I.2.	Piotr Wawrzyk, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, Wystąpienie otwierające konferencję.....	14
I.3.	Renata Szafarz, Wystąpienie z okazji 50-lecia Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów	17
<u>II. Studia</u>		
II.1.	Roman Kwiecień, Kodyfikacja prawa traktatów, prawo traktatowe i prawo zwyczajowe a rozwój prawa międzynarodowego. W 50. rocznicę przyjęcia Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów.....	22
II.2.	Anna Wyrozumka, Konwencja wiedeńska o prawie traktatów – „traktat o traktatach”.....	37
II.3.	Renata Szafarz, W kierunku wypełnienia luki w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r.....	55
II.4.	Konrad Jan Marciniak, Ustawa o umowach międzynarodowych: uwagi w 20-lecie jej obowiązywania oraz 100-lecie polskiej praktyki traktatowej.....	60
II.5.	Malgosia Fitzmaurice, The Tacit Amendment and Conference of the Parties.....	105

II.6.	Cezary Mik, Tymczasowe stosowanie umów międzynarodowych w świetle prawa międzynarodowego i polskiego.....	132
II.7.	Monika Niedźwiedź, Umowy międzynarodowe mieszane Unii Europejskiej a prawo traktatów	171

III. Wybór dokumentów

III.1.	Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r.	
III.1.1.	Tekst Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów (jęz. angielski oraz polski)	190
III.1.2.	Wykaz Stron Konwencji	232
III.1.3.	Materiały źródłowe :	
	– akt końcowy Konferencji Narodów Zjednoczonych dotyczącej prawa traktatów	236
	– uzasadnienie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Konwencji	240
	– polski dokument ratyfikacyjny Konwencji	242
	– nota ONZ informująca o przystąpieniu Polski do Konwencji	243
III.2.	Aktualne akty prawne regulujące polską procedurę traktatową	
III.2.1	Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 grudnia 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o umowach międzynarodowych.....	244
III.2.2.	Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych.....	246
III.2.3.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2000 r. w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych.....	254
III.3	Historyczne akty prawne dotyczące polskiej procedury traktatowej	
III.3.1.	Uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1968 r. w sprawie zawierania i wypowiedzania umów międzynarodowych.....	264
III.3.2.	Uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 1983 r. zmieniająca Uchwałę Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1968 r. w sprawie zawierania i wypowiedzania umów międzynarodowych.....	272

III.3.3.	Zarządzenie nr 20 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 1969 r. w sprawie formy umów międzynarodowych	273
III.3.4.	Zarządzenie nr 4 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 19 lutego 1969 r. w sprawie postępowania przy zawieraniu i wypowiedaniu umów międzynarodowych.....	293
III.3.5.	Uchwała Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1971 r. w sprawie uchylecia wymogu zatwierdzania wieloletnich umów o wymianie towarów i płatnościach, zawieranych z rządami państw socjalistycznych	299
III.3.6.	Załącznik do pkt. 21 Protokołu ustaleń Nr 36/99 posiedzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 1999 r.: Informacja Rady Ministrów dla Sejmu w sprawie przeglądu zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.	300

Szanowni Państwo,

W imieniu Departamentu Prawno-Traktatowego Ministerstwa Spraw Zagranicznych pragnę oddać w Państwa ręce drugi tom publikacji dotyczącej prawa i praktyki traktatowej. Niniejszy wstęp stanowi uzupełnienie tego, który został zamieszczony w tomie pierwszym¹, jednak – ryzykując pewne powtórzenia – warto i w tym miejscu podkreślić, że publikacji tej towarzyszą dwie główne rocznice: 100-lecie polskiej praktyki traktatowej oraz 50-lecie sporządzenia Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Głównie tej pierwszej okazji poświęcony był tom I, prezentujący polski dorobek traktatowy.

Z kolei tom II nawiązuje do istotnego dla prawa międzynarodowego wydarzenia, gdy 23 maja 1969 roku wskazana Konwencja wiedeńska, nazywana czasem „traktatem o traktatach” czy „kodeksem prawa traktatów”, została sporządzona. Dokładnie 23 maja 2019 roku na Zamku Królewskim w Warszawie, pod honorowym patronatem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, odbyła się konferencja pt. „50 lat Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów w świetle polskiej praktyki traktatowej”, której to niniejsza publikacja jest w najszerszym stopniu poświęcona.

Warto w tym miejscu podkreślić, że dnia 1 sierpnia 2020 roku będzie miała miejsce kolejna rocznica, trzydziesta, wejścia w życie Konwencji wiedeńskiej w stosunku do Polski. Jak bowiem wiadomo, mimo iż polska delegacja, o czym będzie jeszcze mowa poniżej, brała aktywny udział w negocjowaniu postanowień Konwencji wiedeńskiej, to Polska nie związała się nią aż do roku 1990 r., jak tylko umożliwiły to przemiany ustrojowe.

Wspomniana powyżej konferencja zgromadziła ok. 200 osób, praktyków i przedstawicieli środowiska akademickiego zajmujących się prawem międzynarodowym, w tym rzecz jasna prawem traktatów. W imieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Pana Andrzeja Dudy uczestników konferencji uroczyście powitała Pani Anna Surówka-Pasek, Podsekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Z kolei konferencję otworzył, w imieniu Ministra Spraw Zagranicznych Pana Jacka Czaputowicza, Pan Piotr Wawrzyk, ówczesny Podsekretarz Stanu (obecnie: Sekretarz Stanu) w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

Podkreślić należy, że gośćmi honorowymi konferencji, na zaproszenie Ministra Spraw Zagranicznych, byli uczestnicy polskiego zespołu negocyjacyjnego jednej lub obu sesji (rok 1968 i 1969) konferencji wiedeńskiej, a mianowicie: prof. Maria Frankowska, Andrzej Makarewicz, Alicja Werner-Makarewicz oraz prof. Renata Szafarz, która dodatkowo, w imieniu uczestników konferencji wiedeńskiej wygłosiła słowo wstępne.

¹ Departament Prawno-Traktatowy Ministerstwa Spraw Zagranicznych, 100 lat polskiej praktyki traktatowej, tom I: Przegląd aktywności traktatowej Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zawartych umów międzynarodowych i aktów prawa krajowego, Warszawa 2019 r. Publikacja jest też dostępna online, na stronie: <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/prawo-miedzynarodowe>.

Rolę polskiej delegacji biorącej udział w negocjowaniu Konwencji wiedeńskiej podkreślił w swoim przemówieniu otwierającym Minister P. Wawrzyk. Szerzej o wkładzie Polaków w tworzenie zrębów kodyfikacji prawa traktatów, jak również o wpływie doświadczeń zebranych przez członków polskich zespołów negocjacyjnych na prawo krajowe dotyczące kwestii prawno-traktatowych, można zapoznać się w rozdziale I publikacji.

Warto nadmienić, o czym wspomniała w swojej przemowie prof. Renata Szafarz, że przygotowania delegacji polskiej (zarówno jej uczestników-naukowców, jak i pracowników Departamentu Prawno-Traktatowego MSZ) toczyły się na szczególnie podatnym gruncie praktycznym i teoretycznym. Działo się tak z tej przyczyny, że w kraju prowadzone były częściowo równoległe prace, uwieńczone w 1968 roku przyjęciem uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów w sprawie zawierania i wypowiedzania umów międzynarodowych. Akt ten, sporządzony jeszcze przed Konwencją wiedeńską, porządkował tematykę prawno-traktatową na użytek polskiej administracji państwowej oraz formułował szereg praktycznych reguł prawno-traktatowych. O wyjątkowym charakterze uchwały świadczy fakt, że na jej podstawie Polska wiązała się umowami międzynarodowymi oraz je wypowiedzała w praktyce aż do roku 2000, kiedy to zastąpiła ją ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych. Dla tej ostatniej więc, rok 2020 oznacza 20-lecie jej stosowania.

Systematyka niniejszej publikacji nawiązuje, co do zasady, do programu konferencji. W rozdziale I znajdują Państwo wystąpienia powitalne, w tym list Pana Prezydenta RP Andrzeja Dudy, słowo wstępne Pana Ministra Piotra Wawrzyka, a także wystąpienie Pani prof. Renaty Szafarz.

Na rozdział II składają się głównie wystąpienia naukowców, którzy wygłosili swoje referaty w ramach panelu 1 oraz 3 konferencji. Czytelnik znajdzie więc w niniejszej publikacji ciekawe teksty przygotowane przez Pana prof. Romana Kwietnia, który przyjął zaproszenie do wygłoszenia wykładu inauguracyjnego, Panią prof. Annę Wyrozumską, Pana prof. Cezarego Mika, Panią prof. Małgosię Fitzmaurice oraz Panią dr hab. Monikę Niedźwiedz.

Z kolei panel 2 konferencji polegał na przeprowadzeniu dyskusji wśród przedstawicieli administracji państwowej zaangażowanych w polską praktykę traktatową. W dyskusji uczestniczyli dyrektor Małgorzata Paprocka (Biuro Prawa i Ustroju Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej), dyrektor Krzysztof Masło (Departament Współpracy Międzynarodowej Ministerstwa Sprawiedliwości) oraz naczelnik Krzysztof Zawadzki (Departament Prawny Ministerstwa Środowiska). Dyskusję moderował piszący te słowa.

Publikacja odstępuje w trzech przypadkach od zasady powtórzenia struktury konferencji. Pani prof. Anna Wyrozumska podczas konferencji wygłosiła bardzo interesujący wykład pt. „Memorandum of Understanding a traktaty”, natomiast już wcześniej poproszona była przez Departament Prawno-Traktatowy o przygotowanie tekstu bardziej ogólnego, poświęconego Konwencji wiedeńskiej. I to ten materiał jest tu prezentowany. Pani prof. Renata Szafarz zamieściła dodatkowy komunikat naukowy, będący owocem Jej przemyśleń już po zakończeniu konferencji wiedeńskiej. Brakuje natomiast w publikacji zapisu przebiegu dyskusji, która miała miejsce w ramach panelu 2 konferencji, natomiast zawiera ona tekst niżej podpisanego dotyczący ustawy o umowach międzynarodowych, który częściowo zagadnienia praktyczne porusza.

Rozdział III publikacji zawiera wybór aktualnych oraz historycznych dokumentów dotyczących prawa traktatów, w tym m.in. Konwencję wiedeńską o prawie traktatów w języku polskim i angielskim, ujednolicony tekst ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych wraz z rozporządzeniem wykonawczym do niej, czy wspomnianą już uchwałą Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1968 r. w sprawie zawierania i wypowiedzania umów międzynarodowych, wraz z dokumentami dodatkowymi.

Jak zostało to podkreślone we wprowadzeniu do tomu I, żaden wstęp w tego typu publikacji nie jest kompletny bez wyrażenia podziękowań, bowiem i organizacja konferencji, i przygotowanie publikacji po niej następującej jest wysiłkiem i dziełem zbiorowym. Cały Departament Prawno-Traktatowy MSZ był zaangażowany w te działania. Jednak szczególne podziękowania pragnę złożyć na ręce Pani Elżbiety Borowskiej, Pana Juliusza Juchniewicza, Pani Joanny Krawczyk-Grzesiowskiej oraz Pana dr. Łukasza Kułagi, których niestrudzone działania w tym zakresie zasługują na wyróżnienie.

W imieniu swoim oraz Departamentu Prawno-Traktatowego MSZ wyrażam nadzieję, że niniejsza publikacja okaże się pomocna oraz zainspiruje do refleksji i badań nad prawem traktatów, a także polską historią oraz praktyką zawierania umów międzynarodowych.

Konrad Jan Marciniak

Dyrektor Departamentu Prawno-Traktatowego MSZ



Konferencja z okazji 50-lecia Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, Warszawa 23 maja 2019 r. Zamek Królewski. Na zdjęciu od lewej: Piotr Wawrzyk – Podsekretarz Stanu w MSZ, Piotr Rychlik – Dyrektor Departamentu Prawno – Traktatowego MSZ, prof. Roman Kwiecień – Uniwersytet Jagielloński. Zdjęcie pochodzi z zasobów własnych MSZ.

I.

Wprowadzenie

List Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do uczestników konferencji odczytany przez Annę Surówkę-Pasek, Podsekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej



Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
ANDRZEJ DUDA

Warszawa, 23 maja 2019 roku

Uczestnicy i Organizatorzy
„50 lat Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów
w świetle polskiej praktyki traktatowej”
w Warszawie

Szanowny Panie Ministrze!
Szanowni Państwo!

Rok 2019 obfituje w rocznice historycznych, przełomowych wydarzeń i decyzji, w których zaznaczyła się rola Polaków jako aktywnych współtwórców europejskiego ładu politycznego i kulturowego. Jubileusze wpisujące się w Narodowe Obchody Setnej Rocznicy Odzyskania Niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej, 450. rocznica zawarcia unii lubelskiej, 80. rocznica bohaterstwa oporu Polski wobec agresji nazistowskich Niemiec i Rosji Sowieckiej, 30. lecie *pauców* *żołci* komunizmu i zimnej wojny, jakim były wyniki wyborów do Sejmu PRL w roku 1989, 20. lecie obecności Rzeczypospolitej Polskiej w NATO oraz 15. rocznica przystąpienia naszego kraju do Unii Europejskiej – to wszystko okazje, aby wskazać na jakże bliski nam ideał wolności oraz nieodzowną gwarantującą wolności, jaką jest praworządność. Obchody wspomnianych rocznic umacniają niepopartą, twórczą siłę ducha wolności i szacunku dla prawa. Siłę, która od wieków kształtuje nas, Polaków oraz wiele innych narodów: nasze postrzeganie świata, nasze wspólne dążenia oraz łączący nas system wartości.

W tej perspektywie na uczczenie zasługuje także 50. lecie zakończenia konferencji kodyfikacyjnej, której owocem było otwarcie do podpisu Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Niespełna ćwierć wieku od zakończenia II wojny światowej – konfliktu, który przyniósł niespotykane wcześniej akty barbarzyńskiego bezprawia i ludobójczego okrucieństwa – przedstawiciele światowych elit naukowych i politycznych podjęli wspólną refleksję na temat standardów w dziedzinie, w której z pewnością nie powinna decydować o wszystkim siła. W postanowieniach Konwencji, nazywanej czasem „traktatem o traktatach”, „traktatem nad traktatami” czy też „matką traktatów”, ujęto normy prawne dotyczące umowy międzynarodowej zawieranej między państwami – będącej jedną z najstarszych instytucji prawa międzynarodowego, a jednocześnie najważniejszą obecnie źródłem w systemie tego prawa. Poszanowanie i wykonywanie w dobrej wierze zobowiązań traktatowych przez państwa jest podstawową zasadą prawa międzynarodowego, stanowiącą warunek utrzymania ładu na świecie. Zdawali sobie z tego sprawę przedstawiciele ponad stu państw uczestniczących w obu sesjach wiedeńskiej konferencji, reprezentujący ówczesny, tak bardzo podzielony politycznie świat. W preambule Konwencji wspomniano o powszechnym uznaniu zasad dobrowolnej zgody, dobrej wiarę oraz trwałości umów – *pacta sunt servanda*. Znalazły się tam słowa: „Kodyfikacja i postępowy rozwój prawa traktatów osiągnięte w niniejszej Konwencji będą sprzyjały celom Narodów Zjednoczonych określonym w Kartce, a mianowicie utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, rozwojowi przyjaznych stosunków i osiągnięciu współpracy między narodami”.

List Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do uczestników konferencji odczytany przez Annę Surówkę-Pasek, Podsekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Świadcząc pełnionym Komitetowi wiedeńskiemu o przebiegu traktatów w tym podkreślił doniosłą rolę Polski w kształtowaniu tej postawienia. Polska delegacja, składająca się zarówno z przedstawicieli ówczesnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, jak i przedstawicieli sądu prawa międzynarodowego, była aktywnym uczestnikiem konferencji wiedeńskiej. Członkami przewodniczącego 13-osobowego Komitetu Redakcyjnego konferencji był Profesor Stanisław Nabbs, który z wielką precją, wiodąc i zaangażowaniem współpracował w sprawie formułowania poszczególnych artykułów Konwencji. W składzie delegacji znalazł się też Pani Profesor Maria Finkłowska oraz Pani Profesor Renata Świątek, wówczas przedstawicielką młodszej generacji naukowiec. Inicjatywę subdyktów delegatów dotyczącą treści ujętych w zakresie sposobów wyrażania zgody na zawieranie się umów (w tym przede wszystkim poprzez wymaganie dokonania), a także w zakresie tłumaczenia skutku sprzeciwu na antyzawieszenie spotkały się z uznaniem delegacji pozostałych państw i zostały przyjęte, trwale wpisując się w historię prawa traktatów.

Podczas ostatniego głosowania nad przyjęciem Konwencji wiedeńskiej Polska, należąca wówczas do obozu państw socjalistycznych, wstrzymała się od głosu. Zawążyła na tym jednak większość państw, a nie umiało nierzeczywiście. Związane się postanowieniami Konwencji nastąpiło też po przeliczeniu roku 1989. Drugiego lipca 1990 roku polski dokument przystąpienia do Konwencji wiedeńskiej został dostarczony jej depozytariuszowi. Od tego czasu Konwencja realnie wpływa na kształtowanie się polskiej praktyki traktatowej. Pragnę przypomnieć, że do tej postawienia odwołują się i są z nimi zgodne rozwiązania przyjęte w uchwałach w 2000 roku ustawy o umowach międzynarodowych, będącej historycznie pierwszym polskim aktem rangi ustawowej regulującym zagadnienia umów międzynarodowych.

Szanowni Państwo, w ostatnich dekadach odnotowujemy niezwykle dynamiczną rozwój praktyki traktatowej państw. Biegacina i różnorodność zawartych przez kraje powstania, a także gwałtownie wzrastająca ich liczba sprawiły, że we współczesnych stosunkach międzynarodowych trudno byłoby znaleźć doskonałą współpracę, której by one nie regulowały. Tym lepiej więc, że Konwencja wiedeńska w prawie traktatów okazała się w praktyce jedną z bardziej użytecznych i potrzebnych klasyfikacji prawa międzynarodowego. Z drugiej jednak strony (nawet jeśli) to są pięćdziesiąt lat doświadczeń. Skłama to do namysłu nad aktualnością przyjętych w Konwencji rozwiązań oraz ich użytecznością w kontekście dynamicznie zmieniających się realiów światowych i globalnych. Bardzo się cieszę, że z inicjatywą debaty naukowej poświęconej tym zagadnieniom (z uwzględnieniem polskiej praktyki traktatowej) wystąpił Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej oraz że wczyna w niej udział ludzie nauki – wybitni specjaliści prawa traktatów, a także przedstawiciele administracji państwowej – czerń praktycy, którzy na co dzień tworzą jego postawienia. Życzę Państwu pasjonującej i owocnej dyskusji, z prawidłowym zaangażowaniem oceniającej na płaszczyźnie i niej wniosków. Serdecznie wszystkim Państwu pozdrawiam.

Z szanowaniem i szacunkiem

Piotr Wawrzyk, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Wystąpienie otwierające konferencję

Szanowna Pani Minister,

Szanowni Państwo,

W imieniu Pana Ministra *Jacka Czaputowicza*, mam zaszczyt i przyjemność powitać Państwa na Konferencji „50 lat Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów w świetle polskiej polityki traktatowej”. Dziękuję wszystkim z Państwa za przybycie, a w szczególności dziękuję za obecność Pani Minister z Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, jak również Paniom i Panom Profesorom, reprezentującym liczne ośrodki akademickie. Ponadto dziękuję za obecność innym osobom, które zawodowo lub hobbistycznie zajmują się prawem międzynarodowym, a w szczególności jego wyspecjalizowanym działem, jakim jest prawo traktatów.

Osobne podziękowania za udział w konferencji kieruję do obecnych tu z nami członków polskiej delegacji, która brała udział w negocjacji Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów.

Ponadto w imieniu Pana Ministra *Jacka Czaputowicza* składam podziękowanie dla Pana Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej *Andrzeja Dudy* za objęcie patronatem dzisiejszej konferencji. Warto przypomnieć, słowa Pana Prezydenta ze zorganizowanej przez Polskę w maju 2018 r. debaty Wysokiego Szczebla Rady Bezpieczeństwa ONZ nt. „Wzmacniania i promowania prawa międzynarodowego w kontekście utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”: „Prawo nie może być narzędziem przeciwko sprawiedliwości. Musi służyć tylko i wyłącznie sprawiedliwości”. Wystąpienie to wpisało się w promowanie przez Polskę poszanowania dla prawa międzynarodowego stanowiącego dewizę naszego niestałego członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa w latach 2018-2019. W tym kontekście nie sposób nie wspomnieć również o przemówieniu Ministra *Jacka Czaputowicza* w Radzie Bezpieczeństwa w lutym 2018 r., który zwrócił uwagę na obowiązek wykonywania zobowiązań międzynarodowych w dobrej wierze. Podkreślił, że przestrzeganie przyjętych zobowiązań jest podstawą stosunków prawnomiędzynarodowych zapewniających pewność i zaufanie pomiędzy państwami.

Szanowni Państwo,

Spotykamy się na Zamku Królewskim, czyli w miejscu, które było świadkiem zarówno niebywałego sukcesu polskiej myśli prawniczej, jakim było uchwalenie Konstytucji 3 Maja w 1791 r., która wprost odnosiła się do „umów prawa narodów”, jak i miejscu, które było świadkiem rażących naruszeń prawa międzynarodowego, w szczególności wymuszonego aktu poddańczego na wierność królowi pruskiemu w 1796 r.

Data dzisiejszej konferencji jest oczywiście nieprzypadkowa – dokładnie 50 lat temu w Wiedniu została sporządzona Konwencja o prawie traktatów. Wprawdzie Polska stała się jej stroną dopiero w 1990 r. – to na uwagę zasługują co najmniej dwie dodatkowe kwestie, również uzasadniające fakt naszego dzisiejszego spotkania. Mianowicie, po pierwsze, podkreślić należy, że od 1919 r. do końca kwietnia obecnego roku Polska podpisała ponad 6 tysięcy umów dwustronnych

oraz 1.300 umów wielostronnych. Nie można tu nie zauważyć, że rok 2019 symbolizuje więc dla Polski nie tylko 50-lecie Konwencji wiedeńskiej, ale także 100-lecie polskiej praktyki traktatowej. W tym miejscu warto wskazać, że pierwszą podpisaną przez Polskę umową po odzyskaniu niepodległości, która również jako pierwsza została ratyfikowana i ogłoszona w Dzienniku Ustaw RP, była Konwencja w przedmiocie emigracji i imigracji pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Rzeczpospolitą Francuską, podpisana w Warszawie dnia 3 września 1919 r.

Po drugie, chciałbym wskazać, że jeżeli z tych stu lat wyszczególnimy czas od roku 1990 do kwietnia obecnego roku, czyli okres, w którym Polska była już stroną konwencji wiedeńskiej, praktyka traktatowa Polski wyrażona w sposób liczbowy jest równie imponująca: 3.100 zawartych umów dwustronnych oraz ponad 600 zawartych umów wielostronnych. Jak widać, około 50% dorobku traktatowego Polski przypada zatem na okres, w którym Polska pozostaje stroną Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Intensywność polskiej praktyki traktatowej dobrze pokazuje fakt, że najnowsza umowa międzynarodowa została podpisana przez Polskę w ostatnią niedzielę – jest to Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Jordańskiego Królestwa Haszymidzkiego o wzajemnym zniesieniu obowiązku wizowego dla posiadaczy paszportów dyplomatycznych, podpisana w Ammanie w dniu 19 maja bieżące roku.

Równocześnie warto wspomnieć, że od roku 1990 Polska wypowiedziała 209 umów dwustronnych oraz 38 umów wielostronnych.

Szanowni Państwo,

W zamyśle organizatorów niniejsza konferencja ma na celu przedstawienie dwóch podstawowych zagadnień. Z jednej strony, są to wybrane normy Konwencji wiedeńskiej jako takie, ich interpretacja, ewolucja, zastosowanie oraz współczesne znaczenie dla społeczności międzynarodowej. Z drugiej strony natomiast, chcielibyśmy zwrócić uwagę na polską praktykę traktatową – na poziomie ogólnym również opartą na Konwencji, a w stopniu bardziej szczegółowym realizowaną na podstawie ustawy o umowach międzynarodowych z 2000 r. Ta ostatnia perspektywa może być traktowana jako kolejna przesłanka uzasadniająca dzisiejszą konferencję: blisko 20-letnie obowiązywanie ustawy o umowach międzynarodowych, a więc naszego wewnętrznego, krajowego „kodeksu prawa traktatów”.

Konferencja ma też w swoim zamyśle stworzyć warunki do podjęcia refleksji nad interakcją teorii z praktyką. Wyrażam więc w tym kontekście szczególną satysfakcję z tak licznego udziału w niej zarówno przedstawicieli środowiska akademickiego, jak i przedstawicieli urzędów państwowych zajmujących się problematyką traktatową i procedurą wewnątrzpaństwową dotyczącą zawierania umów międzynarodowych.

Nie będzie dla Państwa zaskoczeniem stwierdzenie, że Konwencja wiedeńska o prawie traktatów ma fundamentalne znaczenie dla działalności państwa w przestrzeni prawnomiędzynarodowej. Słusznie antycypuje to również sama jej preambuła, wskazując na „nieustannie wzrastające znaczenie traktatów jako źródła prawa międzynarodowego”. Odzwierciedlają to również imponujące dane dotyczące praktyki traktatowej samej tylko Polski, o których wspominałem wcześniej.

Z tej perspektywy, może być jednak pewnym zaskoczeniem – szczególnie dla tych czytających obszernie, czy może nawet wielotomowe komentarze do Konwencji – że uzasadnienie wniosku

Rady Ministrów o przystąpienie do konwencji przez Polskę w 1990 r. liczyło jedynie 1,5 strony. Za szczególnie istotne i odpowiadające interesom Polski uznano w nim:

- artykuł 27 Konwencji – określający niemożność powoływania się na normy prawa krajowego w celu uniknięcia zobowiązań międzynarodowych; oraz
- artykuł 62 Konwencji – dotyczący zasadniczej zmiany okoliczności.

Oba przepisy były wówczas interpretowane zwłaszcza w kontekście relacji polsko-niemieckich, a w szczególności w zakresie traktatów granicznych.

Bez względu na to, jakie elementy tego „Kodeksu Prawa Traktatów” – ponownie używając słów *Stanisława Nahlika* – uwypuklimy, niewątpliwie Konwencja ma kluczowe znaczenie dla współczesnego prawa międzynarodowego. Dzieje się tak nie tylko w zakresie norm traktatowych, ale również zwyczajowych, które Konwencja w znacznym stopniu odzwierciedla. W rezultacie, analiza praktyki traktatowej jakiegokolwiek państwa, bez względu na to, czy jest ono stroną Konwencji, czy też nie, każdorazowo zaczyna się od postanowień tego instrumentu.

Równocześnie, zapożyczając terminologię z orzecznictwa strasburskiego, Konwencja dzięki zaangażowaniu zwłaszcza Komisji Prawa Międzynarodowego jest bez wątpienia „żywym instrumentem”. Komisja w swoich pracach dotyczących fragmentacji prawa międzynarodowego, wpływu późniejszych porozumień i praktyki na interpretację traktatów, tymczasowego stosowania traktatów, zastrzeżeń składanych do traktatów oraz wpływu konfliktów zbrojnych na traktaty – konsekwentnie rozwija, wyjaśnia i uszczegóławia postanowienia Konwencji – systematyzując przy tym dotyczące jej orzecznictwo. Aktualnie przedmiotem szczególnego zainteresowania, nie bez znaczących kontrowersji ze strony państw, są trwające prace Komisji Prawa Międzynarodowego dotyczące bezwzględnie obowiązujących norm powszechnego prawa międzynarodowego.

Szanowni Państwo,

Proszę przyjąć życzenia owocnych obrad, tak z perspektywy teoretycznej jak i praktycznej. Zapraszam również do udziału w dyskusji, na którą przewidzieliśmy czas po każdym panelu, tak aby Państwa udział w konferencji mógł być jak najbardziej aktywny.

Niniejszym ogłaszam konferencję za otwartą.

Prof. Renata Szafarz, Wystąpienie z okazji 50-lecia Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów

Szanowny Panie Ministrze,

Szanowni Państwo,

Występując w imieniu obecnych tu polskich uczestników konferencji wiedeńskiej w sprawie prawa traktatów pragnę stwierdzić, że jest nam miło wraz z Państwem uczcić złoty jubileusz Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Ta Konwencja to niewątpliwie królowa wśród traktatów, bo w ten czy inny sposób rządzi ogromną liczbą umów międzynarodowych.

Prace przygotowawcze do konferencji wiedeńskiej w sprawie kodyfikacji prawa traktatów trwały w Ministerstwie Spraw Zagranicznych przez 2 lata, bo już od 1966 r. W Departamencie Prawno-Traktatowym powstał wówczas specjalny zespół, który pracował pod kierownictwem początkowo wicedyrektora *Jerzego Osieckiego*, a następnie wicedyrektora *Eugeniusza Wyznera*. W skład zespołu wchodził wybrani pracownicy Departamentu Prawno-Traktatowego oraz pracownicy nauki: prof. *Stanisław Edward Nahlik* z Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz *Maria Frankowska* z SGPiS i *Renata Szafarz* z Uniwersytetu Warszawskiego – wówczas młode adeptki prawa międzynarodowego, specjalizujące się w prawie traktatów (później zostały profesorami).

Warto dodać, że Departament Prawno-Traktatowy MSZ miał już znaczący dorobek w dziedzinie traktatowej w postaci nowatorskiego projektu Uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów w sprawie zawierania i wypowiedania umów międzynarodowych, która została przyjęta dnia 28 grudnia 1968 roku, a więc jeszcze przed Konwencją wiedeńską; porządkowała ona tę tematykę na użytek podmiotów zawierających umowy oraz formułowała szereg praktycznych reguł prawno-traktatowych.

W ramach prac przygotowawczych do konferencji pisaliśmy ekspertyzy, prowadziliśmy dyskusje, opracowywaliśmy komentarze rządowe do kolejnych projektów Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ oraz pisaliśmy niektóre przemówienia przeznaczone na konferencję wiedeńską. Prace te prowadziliśmy z pełnym zaangażowaniem i pasją. Zdawaliśmy sobie sprawę z wagi kodyfikacji prawa traktatów. Wszystko to sprawiło, że delegacja polska pojechała bardzo dobrze przygotowana na konferencję wiedeńską – obie jej sesje w 1968 r. i 1969 r.

Podczas pierwszej sesji konferencji w 1968 r. skład polskiej delegacji był następujący: Przedstawicielami byli: *Jerzy Roszak*, Ambasador Nadzwyczajny i Pełnomocny w Wiedniu – jako szef delegacji, *Jerzy Osiecki*, Wicedyrektor Departamentu Prawno-Traktatowego MSZ jako zastępca szefa delegacji, *Andrzej Makarewicz*, Naczelnik Wydziału w Departamencie Prawno-Traktatowym MSZ, *Stanisław E. Nahlik*, Profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego. Zastępcami Przedstawicieli byli: dr *Mieczysław Paszkowski* i mgr *Tadeusz Wasilewski*, radcy w Departamencie Prawno-Traktatowym MSZ. Ekspertami byli: *Gwidon Rysiak* z Uniwersytetu Jagiellońskiego i *Renata Szafarz* z Uniwersytetu Warszawskiego.

Podczas drugiej sesji konferencji wiedeńskiej w 1969 r. skład polskiej delegacji był następujący: Przedstawicielami byli: Ambasador *Eugeniusz Wyzner*, Wicedyrektor Departamentu Prawno-Traktatowego MSZ – jako szef delegacji (potem Zastępca Sekretarza Generalnego ONZ), *Jerzy Osiecki*, I Sekretarz Stałego Przedstawicielstwa przy Biurze ONZ i instytucjach wyspecjalizowanych w Genewie, *Andrzej Makarewicz*, Naczelnik Wydziału w DPT MSZ, *Stanisław E. Nahlik*, Profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, dr *Mieczysław Paszkowski*, Radca w DPT MSZ. Zastępcami Przedstawicieli były *Stanisława Sapieja-Zydzik* i *Alicja Werner-Makarewicz*, Radcy w DPT MSZ. Ekspertami były *Maria Frankowska* z SGPiS i *Renata Szafarz* z Uniwersytetu Warszawskiego.

Współpraca w ramach polskiej delegacji układała się w Wiedniu harmonijnie, zwłaszcza pod sprawnym i światłym przewodnictwem Ambasadora *Eugeniusza Wyznera*. Dodać trzeba, że Prof. *Stanisław Edward Nahlik* był na konferencji wiedeńskiej także członkiem prestiżowego 15-osobowego Komitetu Redakcyjnego. Wszyscy pracowaliśmy z ogromnym zaangażowaniem, o czym świadczy liczba przemówień wygłoszonych i opublikowanych w materiałach konferencji.

Udział w konferencji wiedeńskiej w sprawie kodyfikacji prawa traktatów był dla nas wszystkich dużym, rozwijającym doświadczeniem zawodowym, a dla młodych naukowców było to doświadczenie wprost kultowe. Wszyscy zobaczyliśmy „kuchnię prawa międzynarodowego”.

O szczegółach osiągnięć polskiej delegacji na konferencji wiedeńskiej będzie prawdopodobnie mowa jeszcze później w toku tej obecnej konferencji. Zatem w tym miejscu zaznaczę, że nasz wkład w obecny kształt Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów to: pewne uzupełnienia jej postanowień, pewne zmiany w jej postanowieniach oraz obrona wielu innych jej postanowień. Uzupełnienia to dwa nowe artykuły: 11 – dotyczący sposobów wyrażenia zgody na związanie się traktatem oraz 13 – regulujący zgodę na związanie się traktatem, wyrażoną przez wymianę dokumentów stanowiących traktat (oba z inspiracji *Marii Frankowskiej*). Zmiany dotyczyły postanowień regulujących dopuszczalność zgłaszania zastrzeżeń do traktatów oraz regulujących skutki pewnych sprzeciwów wobec zastrzeżeń (to wkład *Renaty Szafarz*). Przyczyniliśmy się także do utrzymania wielu innych korzystnych z naszego punktu widzenia postanowień. Dotyczy to zwłaszcza wyłączenia traktatów ustanawiających granice spod działania zasady zasadniczej zmiany okoliczności oraz postanowienia regulującego przypadek państwa-agresora.

Dwie sprawy nie zostały załatwione po naszej myśli ani państw bloku wschodniego. Otóż nie udało nam się jednak wprowadzić koncepcji powszechnych traktatów wielostronnych otwartych dla wszystkich państw, a więc również dla NRD. Nie udało się także zapobiec wprowadzeniu do konwencji pewnych obowiązkowych procedur rozstrzygania sporów międzynarodowych. I to te sprawy spowodowały, że delegacja polska wstrzymała się od głosu podczas przyjmowania tekstu konwencji i jej następnie nie podpisała. Później wymienione względy stały się nieaktualne i jak wiadomo, Polska przystąpiła do Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów dnia 2 lipca 1990 r.

W naszej ocenie – i to nie tylko naszej – konwencja ta dobrze służy społeczności międzynarodowej, w tym i Polsce.

Podsumowując pragnę stwierdzić, że Konwencja wiedeńska o prawie traktatów jest niewątpli-

wie dziełem pomnikowym i my jako członkowie polskiej delegacji na konferencję wiedeńską jesteśmy dumni, że na konferencji tej prezentowaliśmy polskie racje i to z dobrym skutkiem.

Samej Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów życzymy dalszych jubileuszy, a więc na początek – 100 lat!

II.

Studia

Kodyfikacja prawa traktatów, prawo traktatowe i prawo zwyczajowe a rozwój prawa międzynarodowego. W 50. rocznicę przyjęcia Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów

prof. dr hab. Roman Kwiecień*

Kodyfikacja i „postępowy rozwój” to procesy wzbudzające dużą uwagę nauki prawa i wychodzące naprzeciw oczekiwaniom członkom społeczności międzynarodowej wobec ewolucji prawa międzynarodowego; ewolucji służącej ochronie ich legitymizowanych interesów indywidualnych i wspólnych poprzez przemyślane, starannie dobrane i oparte na woli i zgodzie państw środki prawne. Oba procesy – kodyfikacja i postępowy rozwój – zmierzają w społeczności międzynarodowej do ustanowienia międzynarodowego *lex scripta*, z którym wiązana jest większa klarowność reguł prawnych w stosunku do reguł prawa niepisanego. Oba procesy choć różne od siebie ze względu na skutki w postaci zmiany obowiązującego prawa, w praktyce nie znajdują jednak w poszczególnych dziedzinach międzynarodowego obrotu prawnego wyrazu w odrębnych aktach prawa pisanego. Przeciwnie, efekty kodyfikacji i postępowego rozwoju prawa znajdujemy w tych samych umowach międzynarodowych. Nie ma bowiem ani „czystego” aktu kodyfikacyjnego, czyli aktu potwierdzającego wyłącznie istnienie reguł prawa zwyczajowego, ani międzynarodowego aktu pisanego czysto prawotwórczego, czyli składającego się tylko z nowych reguł prawnych, to znaczy reguł wprowadzających nowe rozwiązania prawne bądź zmieniających dotychczas obowiązujące prawo zwyczajowe i traktatowe. Zwróćmy też uwagę na ufundowanie obu postaci międzynarodowego *lex scripta* na ogólnych zasadach prawa, czyli innej niż zwyczaj formie prawa niepisanego. Skłania to do rozważenia zagadnienia czy postępowy rozwój prawa międzynarodowego w formie traktatów rzeczywiście prowadzi do tworzenia w pełni nowego prawa. Innymi słowy, stawia pytanie o to czy traktaty są pełnoprawnym źródłem formalnym prawa międzynarodowego czy tylko źródłem zobowiązań prawnych stron¹.

Za formę kodyfikacji uchodzą *declaratory treaties*, zaś *law-making treaties* postrzegane są jako wyraz postępowego rozwoju prawa międzynarodowego. To, że w praktyce nie występują czyste przypadki ani tych pierwszych ani drugich wynika z trudności rozdzielania obu procesów. Trudne, jeśli w ogóle wykonalne, jest bowiem ustanowienie wyraźnej linii demarkacyjnej między regułami prawa międzynarodowego działającymi w obszarach, w których występuje „rozległa praktyka państw, orzecznictwo i doktryna” a regułami, których jednolitość rozumienia w praktyce rządowej i sądowej nie osiągnęła tego poziomu. Toteż nie znajdziemy – o czym wspominałem – bodaj jednej wielostronnej umowy międzynarodowej powstałej na forum Narodów Zjednoczonych

* Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie.

¹ Inspirująco ten problem rozważał jeszcze przed przyjęciem Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów jeden ze sprawozdawców Komisji Prawa Międzynarodowego, Gerald Fitzmaurice, który odmawiał umowom międzynarodowym charakteru źródła formalnego prawa międzynarodowego. Jego argumentacja, choć bez wątplenia kontrowersyjna w świetle utrwalonych współcześnie opinii na temat źródeł prawa międzynarodowego, wciąż zasługuje, w moim przekonaniu, na uwagę. Zob. G.G. Fitzmaurice, *Some problems regarding the formal sources of international law*, w: *Symbolae Verzijl. Présentées au Professeur J.H. Verzijl à l'occasion de son LXX-ième anniversaire*, Martinus Nijhoff, La Haye 1958, s. 153-176.

i uznawanej za zwieńczenie danego procesu kodyfikacyjnego, która nie składałaby się i z reguł prawa kodyfikujących prawo zwyczajowe i z reguł, które w założeniu mają tworzyć nowe prawo i tym samym stanowić wyraz jego „postępowego rozwoju”. Dlatego teoretyczno-prawne rozróżnianie między kodyfikacją i postępowym rozwojem prawa ma niewielką wartość dla poznania i ustalenia znaczeń źródeł reguł prawnych, a i praktycznie, to znaczy z punktu widzenia efektywności prawa międzynarodowego, wydaje się mało przydatne².

Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z 23 maja 1969 r.³ (KWPT) jest wymownym przykładem aktu łączącego elementy kodyfikacyjne i elementy będące wyrazem postępowego rozwoju prawa (prawotwórcze). Dowiodła tego już dyskusja wśród reprezentantów państw w ramach dwóch wiedeńskich rund negocjacyjnych oraz towarzysząca jej opinia przedstawicieli nauki prawa⁴. Nauka różnie jednak ocenia i szacuje proporcje między tym, co ma w niej charakter kodyfikacyjny a tym, co jest wyrazem postępowego rozwoju prawa. W świetle przeważającej opinii przedstawicieli nauki KWPT to niemal w całości kodyfikacja istniejącego w czasie jej zawierania prawa traktatów⁵. Ta uzasadniana praktyką państw i sądów opinia postrzega KWPT jako autorytatywny przewodnik po zwyczajowym prawie traktatów. Wyrażane było jednak i zdanie zgoła odmienne, np. *Karol Wolfke* w 1972 r. stwierdził, że najwyżej ¼ przepisów KWPT mogła zostać uznana za kodyfikację prawa międzynarodowego⁶. Trzeba też wspomnieć o niepozabawionym podstaw twierdzeniu głoszącemu, że w KWPT znajdujemy pewne przepisy, które w roku jej przyjęcia nie były prawem zwyczajowym, lecz stały się nim jeszcze przed jej wejściem w życie⁷. Jak ocenił to jeden z uczestników konferencji wiedeńskiej – *Ian Sinclair*, już na etapie prac Komisji Prawa Międzynarodowego (KPM), w niewielu przypadkach można było jednoznacznie określić, czy KPM zaproponowała dany przepis jako kodyfikację czy jako wyraz postępowego rozwoju prawa traktatów⁸. Po 50 latach od przyjęcia KWPT wyrażane jest zdanie, że trudne, jeśli w ogóle możliwe jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, które postanowienia Konwencji skodyfikowały prawo zwyczajowe, a które stanowiły postępowy rozwój prawa traktatów⁹. Potwierdzałoby to wyrażone wyżej twierdzenie o niewielkim znaczeniu różnicy między kodyfikacją a postępowym rozwojem prawa. W każdym razie nie to wydaje się kluczowe dla określenia roli KWPT oraz tego czy można ją określać mianem międzynarodowego kodeksu.

² R. Jennings, A. Watts, *Oppenheim's International Law*, wyd. 9, vol. 1, Longman, London - New York 1996, s. 110.

³ UN Treaty Series, vol. 1155; Dz.U. 1990, nr 74, poz. 439, załącznik.

⁴ Zob. np. S. Nahlik, *Kodeks prawa traktatów*, PWN, Warszawa 1976, passim, zwł. s. 490-494; I. Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2 wyd., Manchester University Press, Manchester 1984, passim.

⁵ Zob. Mark E. Villiger, *Customary International Law and Treaties. A Study of their Interactions and Interrelations with Special Consideration of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Martinus Nijhoff, Dordrecht/Boston/Lancaster 1985, s. 308-310 oraz podaną tam literaturę przedmiotu. Zdaniem Villigera prawdopodobieństwo zwyczajowego charakteru reguł KWPT jest znacznie mniejsze w odniesieniu do reguł zawartych w jej części V. Nie jest to opinia odosobniona.

⁶ K. Wolfke, *Rozwój i kodyfikacja prawa międzynarodowego. Wybrane zagadnienia z praktyki ONZ*, Wydawnictwo UWr, Wrocław 1972, s. 37.

⁷ Tak A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. 25 w odniesieniu do przepisów KWPT dotyczących zastrzeżeń i zmiany traktatów. Autorka podziela w tym zakresie zdanie I. Sinclaira, *op. cit.*, s. 12 i n.

⁸ I. Sinclair, *op. cit.*, s. 14.

⁹ M. Fitzmaurice, *The Practical Working of the Law of Treaties*, w: M.D. Evans (red.), *International Law*, wyd. 3, Oxford University Press (OUP) 2010, s. 175.

Wedle słownikowego określenia kodeks to kompletna regulacja w formie pisemnej dzia-
tu/gałęzi prawa¹⁰. KWPT – jak wiemy – dotyczy tylko stosunków traktatowych państw, tyl-
ko umów w formie pisemnej i nie reguluje wprost żadnych kwestii, jakie w stosunku do
traktatów mogą wynikać z sukcesji państw, z odpowiedzialności międzynarodowej lub
z działań zbrojnych między państwami. Podważa to przedmiotową kompletność regulacji obecnej
w KWPT. Tej przedmiotowej niekompletności dowodzić może również uzupełnianie do dnia dzisiej-
szego rozwiązań w niej obecnych przez KPM (np. prace poświęcone praktyce dotyczącej zastrze-
żeń, tymczasowego stosowania traktatów, interpretacji w ramach *subsequent practice*).

Dlaczego KWPT nie jest regulacją kompletną? Twórcy KWPT, zwłaszcza sprawozdawcy KPM,
przygotowując ten akt prawny dokonali dwóch istotnych pojęciowo-konstrukcyjnych wyborów. Po
pierwsze, przyjęli cywilistyczne, czyli kontraktualne podejście do traktatu ugruntowane w anglosa-
skim *contract law*. Odrzucili tym samym podejście publicznoprawne, co, zdaniem *Jana Klabbersa*,
okazuje się mało przydatne w odniesieniu do traktatów przypominających krajowe akty praw-
dawcze o ustrojowym znaczeniu, np. traktatów o ochronie prawa człowieka, o ochronie ofiar wojen
czy o ochronie środowiska. Po drugie, KWPT nie skupia się na substancji traktatów („traktat jako
zobowiązanie”), lecz koncentruje się na ich formie („traktat jako instrument”)¹¹. Dlatego KWPT nie-
wiele mówi o konsekwencjach naruszenia zobowiązań traktatowych i pozostawia to prawu o od-
powiedzialności państw. Nie odbiera to jednak, moim zdaniem, KWPT charakteru kodeksu. Ujęcie
w KWPT traktatu jako instrumentu można tłumaczyć wpływem jednego ze sprawozdawców KPM
– *Geralda Fitzmaurice’a*, który akcentował różnice między źródłami zobowiązań prawnych a źró-
dłami prawa i twierdził, że każdy instrument prawny jest źródłem zobowiązań, lecz nie każdy jest
źródłem prawa¹². Mając na uwadze różnorodność umów międzynarodowych i nawiązując, choć nie
bezpośrednio, do XIX. wiecznego doktrynalnego odróżniania „traktatów-ustaw” i „traktatów-kon-
traktów” *Fitzmaurice*, jako sprawozdawca KPM, przyjął na potrzeby jej prac normatywne minimum,
jakie niesie ze sobą każda umowa międzynarodowa, to znaczy, każda umowa jest źródłem zobowią-
zań prawnych. Wszystkie zobowiązania prawne mają zaś jakąś formę, która jest ich źródłem i której
ważność pozwala na stwierdzenie istnienia zobowiązań i legitymizację oczekiwań związanych z ich
skutkami prawnymi. W tym znaczeniu umowy międzynarodowe jako forma zobowiązań prawno-
międzynarodowych są instrumentami, czyli środkami dowodzącymi istnienia zobowiązań prawno-
międzynarodowych. W prawie międzynarodowym są one instrumentami szczególnymi. Przemawia-
ją za tym choćby dwa następujące powody. Wyraźniej niż prawo niepisane mówią, po pierwsze,
o treści międzynarodowych zobowiązań prawnych i, po drugie, o trwaniu zobowiązań prawnych
w czasie. W tym choćby kontekście KWPT jako meta-traktat, „traktat traktatów”, kodeks traktatów
właśnie, jest instrumentem wyjątkowym, ponieważ daje w postaci *lex scripta* usystematyzowany
i w tym znaczeniu uporządkowany zestaw reguł prawa zwyczajowego rządzących prawem o naj-
ważniejszych instrumentachmiędzynarodowego prawa pisanego – traktatów oraz uporządkowany
zestaw reguł prawotwórczych, których celem jest rozwój prawa traktatów. Wyjątkowość KWPT
wynika też z tego, że tak jak i inne akty o charakterze kodyfikacyjnym składa się z reguł o charak-
terze generalnym i abstrakcyjnym, czyli reguł, które mogą znaleźć zastosowanie wobec wszyst-

¹⁰ *Oxford Dictionary of Law*, 7th ed., OUP 2009, s. 101.

¹¹ J. Klabbers, *International Law*, Cambridge University Press (CUP) 2013, s. 42. W polskiej nauce akcentuje to
A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 22.

¹² G.G. Fitzmaurice, *op. cit.*, s. 154, *passim*.

kich państw-stron do nieokreślonej liczby sytuacji faktycznych. Jest rzeczywistym meta-traktatem – kodeksem. Czy jest jednak formalnym źródłem prawa międzynarodowego w pełnym tego słowa znaczeniu? Może na jej charakter i funkcje trzeba spojrzeć inaczej, mianowicie, jej reguły potwierdzające reguły prawa zwyczajowego należy postrzegać jako tylko dowód istnienia prawa a nie jego źródło, zaś reguły nowe czyli nie mające charakteru kodyfikacyjnego jako materię, na tle której prawo dopiero będzie tworzone? Do sprawy tej wrócę niżej.

To, że w KWPT znalazły się, przynajmniej w okresie jej przyjęcia, obok przepisów potwierdzających reguły zwyczajowego prawa traktatów również przepisy jeszcze nieutrwalone w praktyce państw, to znaczy przepisy będące wyrazem rozwoju prawa traktatów, nie odbiera jej waloru kodeksowości. Przeciwnie, ta regulacyjna niejednorodność wzmacnia kompleksowość regulacji, czyli jej kodeksowość. I ten aspekt kodeksowości wydaje się w moim przekonaniu ważniejszy niż kompletność przedmiotowej regulacji. Nawiązując do tej ostatniej kwestii postawmy pytanie, czy 50 lat temu realne było przyjęcie w KWPT reguł o odpowiedzialności państw za naruszanie zobowiązań traktatowych, czy reguł dotyczących wpływu konfliktów zbrojnych na zobowiązania traktatowe? W kontekście oceny kompletności regulacji KWPT symptomatyczne pozostaje stanowisko zajęte przez amerykański Departament Stanu w 1971 r. podczas prezentacji KWPT na forum Senatu: „Konwencja jest już uznawana za autorytatywny przewodnik we współczesnym prawie traktatowym i praktyce”¹³.

Ocena ta już wówczas znajdowała uzasadnienie zarówno w świetle praktyki traktatowej państw, jak i jej sądowego stosowania. To dzięki tej praktyce KWPT jest jako całość postrzegana w społeczności międzynarodowej jako ważny element *general international law*. Z tego względu jest rzeczywiście „traktatem traktatów”, czyli kodeksem reguł rządzących, obok prawa zwyczajowego, traktatami. Co jeszcze przemawia za kodeksowością Konwencji? Otóż KWPT potwierdza pluralizm formalnych źródeł prawa traktatów wskazując w preambule (ostatni tiret) i w art. 4, 38, 43 wagę reguł zwyczajowego prawa międzynarodowego i ogólnych zasad prawa nie potwierdzonych w tekście Konwencji. Te mogą być stosowane retroaktywnie, w przeciwieństwie do reguł samej KWPT. Czy nie wzmacnia to kodeksowego charakteru Konwencji?

Jak wyżej wskazano, występowały i nadal istnieją spore problemy z odróżnieniem reguł zwyczajowego prawa traktatów potwierdzonych w KWPT od reguł zwyczajowych, które nie zostały w niej potwierdzone, czyli skodyfikowane. Znajdują one zastosowanie do regulacji stosunków traktatowych niezależnie od KWPT, co sama zresztą deklaruje (wstęp, art. 4). Odróżnienie reguł deklaratoryjnych od reguł konstytutywnych w KWPT to ważne, choćby w świetle zasady niетроaktywnego działania KWPT (art. 4), zagadnienie. Trzeba także pamiętać o kwestii możliwej duplikacji reguł prawa międzynarodowego. Otóż, skodyfikowane reguły prawa zwyczajowego mogą również znaleźć zastosowanie przez strony KWPT jako reguły prawa zwyczajowego właśnie, które stron Konwencji nie przestaje przecież wiązać. W szczególności, nie uchylają go reguły Konwencji. Może to nastęrczać w praktyce spore problemy, ponieważ wedle oceny Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS), najpełniej wyrażonej w wyrokach w sprawie *North Sea Continental Shelf i Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, reguły prawa traktatowego

¹³ „The Convention is already recognized as the authoritative guide to current treaty law and practice”. Cyt. za L. Henkin et al., *International law. Sources and materials*, wyd. 3, West Group, 1993, s. 417.

i zwyczajowego w danej dziedzinie obrotu prawnego nie muszą być ze sobą tożsame i mogą mieć różną treść¹⁴. Nawet jeśli mają tę samą treść nie umniejsza to, zdaniem Sądu haskiego, znaczenia prawa zwyczajowego i jego normatywnej autonomii¹⁵. Ocenic to można w gruncie rzeczy tylko w konkretnych sytuacjach w odniesieniu do konkretnej reguły prawa traktatów badając stosowną praktykę państw i sądów. Badanie to winno w szczególności zmierzać do ustalenia tożsamości lub odrębności treści zwyczajowej i pisanej konkretnej reguły prawa traktatów. Stwierdzone naruszenie zobowiązań traktatowych zawartych w konkretnej umowie międzynarodowej skutkować będzie, po przypisaniu go państwu, odpowiedzialnością międzynarodową, której ogólny reżim jednolicie określa prawo zwyczajowe, niezależnie od tego czy dojdzie do naruszenia traktatowego czy zwyczajowego prawa traktatów.

Można dokonać co najmniej dwojakiej kwalifikacji przepisów składających się na KWPT. Po pierwsze, będzie to wspomniany już podział na przepisy deklaratoryjne, czyli potwierdzające reguły zwyczajowego prawa traktatów. Będą to więc przepisy o charakterze kodyfikacyjnym *par excellence*. Drugą grupę w tym aspekcie stanowią przepisy o charakterze konstytutywnym, czyli tworzące nowe reguły prawa traktatów. To z nimi wiązana jest funkcja „postępowego rozwoju” prawa międzynarodowego. Inny, nie mniej ważny, podział reguł składających się na KWPT, to ich podział na przepisy dyspozytywne i imperatywne. Tych pierwszych jest znacznie więcej i one przesadzają o elastyczności wiedeńskiej regulacji, te drugie zaś wydają się, na pierwszy rzut oka, ważniejsze. Zawiśmy w tym momencie ocenę tego aspektu KWPT. Zwróćmy natomiast uwagę na to, że przepisy o tak różnym charakterze i skutkach tworzą jeden akt prawny a ich różnorodność stanowi o jego tożsamości. I to wpływa na ocenę miejsca i roli KWPT w międzynarodowej i krajowej przestrzeni prawnej.

Już preambuła KWPT wskazuje na ugruntowanie kodeksu prawa traktatów w normatywnym fundamencie – by użyć tego określenia – prawa międzynarodowego. Wstęp potwierdza znaczenie zasad dobrej wiary, *pacta sunt servanda*, dobrowolnej zgody, załatwianie sporów międzynarodowych środkami pokojowymi, zasad prawa międzynarodowego obecnych w KNZ, suwerennej równości państw, samostanowienia narodów, nieingerencji w sprawy wewnętrzne, zakazu groźby lub użycia siły zbrojnej, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności. Czemu to służy i czemu daje wyraz? Przede wszystkim daje wyraz przekonaniu państw o ufundowaniu reguł prawa traktatów i prawa traktatowego w ogólnych zasadach prawa i zasadach prawa międzynarodowego. Dowodzi więc obecności w międzynarodowej *opinio iuris* ścisłego sprzężenia między tymi zasadami a tworzeniem przez państwa zobowiązań prawnych w formie umów międzynarodowych. Zobowiązania traktatowe są bowiem zaciągane, wykonywane i egzekwowane w perspektywie ogólnych zasad prawa i zasad prawa międzynarodowego. Tak, traktaty są ważnymi instrumentami służącymi

¹⁴ *North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany/Denmark; Federal Republic of Germany/Netherlands)*, Judgment, ICJ Reports 1969, s. 3, 39, para. 63; *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment, ICJ Reports 1986, s. 14, 95, 96, para. 178, 179.

¹⁵ W wyroku w sprawie *Military and Paramilitary...* MTS stwierdził wprost: “[C]ustomary international law continues to exist and apply, separately from treaty law, even when the two categories of law have an identical content” (s. 96, para. 179). Zob. też tamże, s. 93-95, para. 175-178 oraz *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Jurisdiction and Admissibility, ICJ Reports 1984, s. 424, para. 73.

realizacji celów, na które wskazują zasady prawa międzynarodowego, ponieważ wszystkie traktaty są źródłem zobowiązań prawnych. Nie wszystkie są jednak źródłem prawa, bo nie wszystkie ustanawiają reguły prawa. Analogia traktatów do kontraktów cywilnoprawnych wydaje się w tym zakresie uprawniona. Traktaty jako źródła ważnych zobowiązań znajdują umocowanie w regułach prawa, czyli w źródłach formalnych prawa. Co jest więc formą, czyli źródłem istnienia reguł prawa traktatów? Bez wątplenia prawo zwyczajowe i ogólne zasady prawa. Czy jego formalnym autonomicznym źródłem jest jednak również KWPT? Jeśli tak, wówczas dotyczy to będzie tej części jej przepisów, których celem było ustanowienie nowych, czyli innych niż prawo zwyczajowe reguł prawa traktatów. Wróć do tego zagadnienia niżej.

Zarówno dla praktyków jak i akademików zajmujących się prawem międzynarodowym, KWPT uchodzi za jeden z najważniejszych aktów, wręcz „kamień węgielny”, współczesnego pisanego prawa międzynarodowego. Rozważmy w kontekście tej często spotykanej opinii zaskakujące raczej zdanie *Anthonego Austa*, który zaliczył KWPT do grupy „przywiedłych” traktatów (*limping treaties*)¹⁶. Kryterium przyporządkowania przez *Austa* KWPT do tej grupy było związanie się nią w roku wyrażenia tej opinii (2003) „tylko” przez 95 państw¹⁷. Postawmy jednak pytanie, czy rzeczywiście liczba stron może uchodzić za miarodajne kryterium tego czy coś jest przywiedłym czy kwitującym traktatem, a w domyśle traktatem ważnym czy mniej ważnym? A może obecność w praktyce państw i efektywność reguł składających się na akt prawny winny uchodzić za takie kryterium? Dla porównania: stronami Karty Narodów Zjednoczonych (KNZ) są wszystkie podmioty o niekwestionowanym statusie prawnym państwa. Ta umowa międzynarodowa jest stałym i trwałym elementem obrotu prawnego w wymiarze powszechnym. Z tego punktu widzenia jest bez wątplenia kwitującym aktem prawnym. Czy jednak ilość naruszeń różnych przepisów KNZ przemawia za tym, że jest bardziej kwitującym niż KWPT źródłem prawa międzynarodowego? Wszak niemal 50 lat temu jeden z uznanych prawników oceniając praktykę domniemanych naruszeń zakazu groźby lub użycia siły zbrojnej obwieścił „śmierć” tej jednej z najważniejszych reguł KNZ zawartej w jej art. 2 ust. 4.¹⁸ Czy również z tego punktu widzenia KNZ, do której przestrzegania zobowiązane są wszystkie państwa jest kwitującym traktatem?

Aust dając taką ocenę KWPT zauważył jednocześnie, że państwa, które nie związały się nią do 2003 r. nie tworzyły jednorodnej grupy: były bowiem w niej państwa z różnych części świata, państwa duże i małe, państwa politycznie i gospodarczo dużo znaczące, jak i mało znaczące. Różne też przyczyny kierowały państwami, które nie związały się KWPT: dla jednych KWPT dała zbyt dużo wprowadzając i definiując pojęcie peremptoryjnej normy prawa międzynarodowego czy ustanawiając w pewnych sprawach obowiązkową jurysdykcję MTS oraz przyjmując inne przepisy wykraczające poza kodyfikację (choć państwa z tej grupy nie mówiły jednym głosem, które przepisy należą

¹⁶ A. Aust, *Limping treaties: Lessons from multilateral treaty-making*, Netherlands International Law Review 2003, s. 243, 248-251.

¹⁷ Na dzień 11 października 2019 r. stronami KWPT było 116 państw, UN Treaty Series, vol. 1155, s. 331. Zdaniem Jana Klabbbersa, fakt stosunkowo skromnej w stosunku do oczekiwań liczby ratyfikacji/aktów przystąpienia to jeden z powodów nie pozwalających na uznanie KWPT za akt konstytucyjny współczesnej społeczności międzynarodowej. Ocenę przypisującą KWPT charakter konstytucyjny Klabbbers uznaje za zbyt daleko idącą, wręcz „bujającą w obłokach” (*fanciful*). Zob. J. Klabbbers, *Setting the scene*, w: J. Klabbbers, A. Peters, G. Ulfstein (red.), *The Constitutionalization of International Law*, OUP 2011, s. 24.

¹⁸ Th.M. Franck, *Who killed Art. 2(4)? Or: the changing norms governing the use of force*, American Journal of International Law 1970, vol. 64.

zaliczyć do „postępowego rozwoju prawa międzynarodowego”), dla innej, mniejszej, grupy KWPT zaferowała zaś zbyt mało. Pamiętajmy choćby o stanowisku Francji w odniesieniu do rozstrzygania sporów dotyczących nieważności i wygasania traktatów.

Według Austa to nie prawotwórczy charakter niektórych przepisów KWPT będących wyrazem rozwoju prawa międzynarodowego stanowi przyczynę umiarkowanej liczby jej stron i tym samym pozostaje odpowiedzialny za jej kwalifikację jako *limping treaty*. Przyczyną braku powszechnego związania się jej regulacjami była i wciąż jest okoliczność następująca: KWPT stała się „ofiara własnego sukcesu”¹⁹. Podzielam to zdanie, choć interpretuję je nieco inaczej niż Aust. Jeszcze przed wejściem w życie KWPT, a nawet przed podpisaniem Aktu Końcowego Konferencji Wiedeńskiej wiele państw odnosiło się do niej jako autorytatywnego i systematyzującego materie prawa traktatów aktu. Również państwa wciąż nie będące jej stronami – Francja i USA, traktowały i traktują jej przepisy jako miarodajny wyraz tego prawa. O stanowisku amerykańskiego Departamentu Stanu zaprezentowanym przed Senatem w 1971 r. zostało już wspomniane. Rząd USA w tym samym niemal czasie, to znaczy w 1970 r. w pisemnym stanowisku przedłożonym w toku postępowania przed MTS w sprawie opinii doradczej dotyczącej Namibii określił KWPT, choć ta nie weszła jeszcze w życie, jako „primary source of reference for determining what are the customary principles of treaty law applicable to the Mandate” i wskazał na regulacje dotyczące *pacta sunt servanda* (art. 26) i konsekwencji naruszenia traktatu (art. 60) jako te artykuły Konwencji, które „may be taken to formulate existing law”²⁰. Również sądy międzynarodowe odwoływały się do KWPT jeszcze przed jej wejściem w życie jako aktu potwierdzającego reguły zwyczajowego prawa traktatów. Świadczy to o sukcesie wiedeńskiej kodyfikacji, a „przywiódłość” jej efektu jest – wedle samego Austa – zwodnicza (*deceptive*)²¹. Dlaczego więc KWPT stała się ofiarą własnego sukcesu? Bo tym, co jest prawem jasnym w praktyce i znajduje jedynie uporządkowanie w *lex scripta* nie trzeba się formalnie wiązać, aby dowieść jego normatywnego znaczenia. A niezwiązanie się aktem, który nie zamyka innych ścieżek rozwoju prawa, o czym niżej, nie obniża jego rangi. Przeciwnie, wskazuje na jego duży potencjał normatywny, który może znaleźć praktyczne urzeczywistnienie w postaci prawa zwyczajowego, choć już nie bezpośrednio przez państwa działające jako strony aktu kodyfikacyjnego i rozwijającego obowiązujące prawo.

W czym więc wyraża się sukces KWPT i jak jest jej rola w międzynarodowym porządku prawnym? Zwróćmy w pierwszym rzędzie uwagę na wspomnianą obecność Konwencji przed jej wejściem w życie w sądowym stosowaniu prawa. MTS w opinii doradczej z 1971 r. w sprawie Namibii za kodyfikację prawa zwyczajowego uznał regułę z art. 60 o wygaśnięciu traktatu z powodu jego istotnego naruszenia dzieląc tym samym przedstawione wyżej stanowisko USA²². W wyrokach w sprawie *Fisheries Jurisdiction* za kodyfikację uznał regulację z art. 62 dotyczącą wygaśnięcia lub zawieszenia działania traktatu z powodu nadzwyczajnej zmiany okoliczności²³ oraz regułę

¹⁹ A. Aust, *op. cit.*, s. 250.

²⁰ *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Written Statement of the Government of the United States of America, ICJ Reports 1970, s. 855.

²¹ A. Aust, *op. cit.*, s. 251.

²² *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1971, s. 16, 47.

²³ *Fisheries Jurisdiction (Great Britain v. Iceland)*, Jurisdictional phase, ICJ Reports 1974, s. 3, 18.

z art. 52 o nieważności traktatu z powodu jego zawarcia przez państwo pod przymusem w postaci groźby lub użycia siły²⁴. Na uwagę zasługuje również obecność KWPT przed jej wejściem w życie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz). W 1975 r. sprawie *Golder* sąd ten uznał reguły interpretacji traktatów zawarte w art. 31-33 Konwencji za „wyraz ogólnie akceptowalnych zasad prawa międzynarodowego, do których sąd miał okazję już się odnosić”²⁵. Toteż nie jest bezpodstawne zdanie *Stanisława Nahlika*, wedle którego praktyka prześcignęła naukę w przypisaniu KWPT charakteru kodyfikacyjnego w najściślejszym tego słowa znaczeniu²⁶. Dodajmy, że po wejściu w życie Konwencji oprócz wymienionych sądów odwoływały się do niej również panele Światowej Organizacji Handlu (WTO) czy Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej.

KPM i państwa, które przyjęły tekst Konwencji mogą poczytywać za sukces obecność reguł Konwencji w praktyce sądowego prawa międzynarodowego jeszcze przed jej wejściem w życie. Toteż niebezpiepodstawnie KWPT poczytywana jest za jedno z najlepszych z punktu widzenia techniki/metodyki prawodawczej oraz najważniejszych w praktyce osiągnięć międzynarodowego prawotwórstwa. I dlatego w międzynarodowym porządku prawnym odgrywa taką rolę jaką kodeks cywilny pełni w krajowym prawie prywatnym. Czyż można tłumaczyć tę jej pozycję? Chciałbym wskazać na następujące cechy KWPT, które mogą tłumaczyć jej miejsce i rolę w międzynarodowym porządku prawnym:

- 1) umiejętne zbilansowanie elementów potwierdzających ważność reguł prawnych utrwalonych już w praktyce państw, czyli elementów kodyfikacyjnych i elementów wychodzących naprzeciw oczekiwaniom państw w zakresie rozwoju prawa międzynarodowego, czyli prawotwórczych. Wspiera to kompletność prawa międzynarodowego i umacnia kodeksowość Konwencji;
- 2) elastyczność wielu jej postanowień, które mają charakter dyspozytywny, co pozwala państwom na dostosowanie konkretnych umów jako instrumentów prawnych do konkretnych okoliczności faktycznych i stosownie do potrzeb umawiających się państw;
- 3) uspojnianie systemu prawa międzynarodowego i umacnianie w nim tej wartości każdego porządku prawnego, jaką jest bezpieczeństwo prawne. Umacnianiu normatywnej spójności

²⁴ *Fisheries Jurisdiction* (Federal Republic of Germany v. Iceland), Jurisdictional phase, ICJ Reports 1973, s. 14, 58-59. Mimo wszystko, trzeba jednak zwrócić uwagę na raczej wstrzemięźliwe podejście MTS do KWPT jako kodyfikacji zwyczajowego prawa traktatów od jej przyjęcia do wejścia w życie. Częściej odniesienia do niej w tym okresie obserwujemy w zdaniach odrębnych sędziów niż w wyrokach i opiniach samego sądu. Co ciekawe, dotyczy to również tych przepisów Konwencji, które dzisiaj są bez zastrzeżeń postrzegane przez MTS jako kodyfikacja prawa zwyczajowego, w tym również reguł interpretacji traktatów. Zob. R. Gardiner, *Treaty Interpretation*, OUP 2008, s. 13-15; M.E. Villiger, *op. cit.*, s. 309.

²⁵ *Golder v. Great Britain*, ECHR, Ser. A, No. 18.

²⁶ S. Nahlík, *op. cit.*, s. 494. Tym niemniej, przedstawiciele nauki opierają swe opinie i oceny na praktyce. Np. Malcolm Shaw (*International Law*, wyd. 6, CUP 2008, s. 903) bazując głównie na wspomnianych orzeczeniach MTS i ETPCz sprzed wejścia w życie KWPT twierdzi, że odzwierciedla ona częściowo prawo zwyczajowe, do którego zaliczył reguły dotyczące interpretacji traktatów, naruszenia traktatów i zasadniczej zmiany okoliczności jako podstawy ich wygasania. Szczególne, oczywiście wręcz znaczenie, Shaw przypisuje zasadzie *pacta sunt servanda*, którą określa mianem „najstarszej reguły prawa międzynarodowego” (s. 904). Inne reguły obecne w KWPT nie mogą być zdaniem Shaw’a określone jako prawo zwyczajowe i dlatego wiążą tylko państwa-stro-ny KWPT.

sprzysja potwierdzenie ważności reguł prawa niepisanego: zwyczajowego i ogólnych zasad prawa, również tych, do których tekst Konwencji nie odnosi się wprost. KWPT jako *lex scripta* jest dowodem istnienia niepisanego prawa traktatów. KWPT potwierdza więc wagę wszystkich źródeł prawa traktatów, to znaczy, prawa pisanego, jak i prawa zwyczajowego i ogólnych zasad prawa. Umacnia tym samym systemowość prawa międzynarodowego;

- 4) obecność w niej nie tylko reguł „pierwszego rzędu”, lecz i reguł „drugiego rzędu”, o czym świadczy wyżej wymieniona okoliczność oraz przepisy części V (dział 4) dotyczące procedury i rozwiązywania sporów związanych z nieważnością, wygasaniem i zawieszeniem działania traktatów dowodzą. Są to, nawiązując do terminologii Herberta Harta, m.in. reguły wskazujące na instytucje rozstrzygające czy dany instrument, w kontekście prawa traktatów – umowa międzynarodowa, należy do systemu prawa, czy też nie należy. Trzeba to poczytywać za ważną cechę dobrego aktu kodyfikacyjnego i rozwijającego prawo, ponieważ wzmacnia ona bezpieczeństwo prawne²⁷;
- 5) potwierdzenie przez KWPT roli państw jako głównych prawodawców w międzynarodowym porządku prawnym oraz znaczenia krajowych regulacji prawnych dla powstawania, stosowania i skuteczności zobowiązań traktatowych. To podkreślenie roli prawa krajowego i jednocześnie ustalenie w art. 27 Konwencji granicy jego skuteczności jest ważną przyczyną postrzegania KWPT przez znaczną większość państw, również nie będących jej stronami, jako ich aktu prawnego, to znaczy, aktu przez państwa przyjętego i im służącego, a ściślej, służącego ochronie ich prawnie legitymizowanych interesów indywidualnych oraz interesów wspólnych, w tym interesów wspólnotowych. Wskazana w tym miejscu wydaje się krótka dygresja o znaczeniu KWPT dla państw nie będących jej stronami. Sformułujmy ją w postaci pytania. Czy KWPT nie jest dla tej grupy państw tym czym dla wszystkich państw są Artykuły KPM o odpowiedzialności za działania zabronione? O znaczeniu KWPT dla państw, w tym państw nie będących jej stronami, mowa będzie jeszcze niżej.
- 6) umacnianie jednorodności przestrzeni prawnej, w jakiej działają traktaty. Realizacja i zarazem ochrona interesów państw poprzez instrumenty prawne jakimi są traktaty zachodzi w stosunkach między państwami oraz w krajowych porządkach prawnych, czyli tam, gdzie przebiega proces zawierania, wiązania się traktatami i ich stosowania, w tym również naruszania. Dlatego KWPT działa w jednej przestrzeni prawnej. Tam więc gdzie działa Konwencja, czyli tam gdzie jej reguły znajdują zastosowanie do traktatów zawieranych przez państwa, granice między tym, co „krajowe” i „międzynarodowe” to granice sztuczne. A właściwie mówiąc, tych granic nie ma.

Powyższe twierdzenia wymagają krótkiego choćby komentarza. Zaczniemy od elastyczności przepisów KWPT. Większość z nich jest tak skonstruowana, że pozostawia stronom umów możliwość wyboru, co sprawia, że prawo traktatów w ujęciu KWPT jest z niewieloma wyjątkami doro-

²⁷ Nie podzielam w tym zakresie zdania S. Nahlika (*op. cit.*, s. 494) głoszącego, że problem procedury rozstrzygnięcia sporów należy do „peryferii prawa traktatów”. Przypomnijmy, że te przepisy stanowiły przyczynę niepodpisania KWPT przez Polskę i inne państwa komunistyczne. Pamiętajmy również o wspomnianym wyżej i biegunowo przeciwnym stanowisku Francji, dla której zbytni minimalizm reguł dotyczących rozstrzygnięcia sporów dotyczących nieważności, wygasania i zawieszenia działania traktatów był ważną przyczyną niepodpisania KWPT.

zumiane (*default*)²⁸. Pozwala to stronom na wybór z kilku możliwych opcji. Ogólnie rzecz ujmując, większość regulacji Konwencji znajdzie zastosowanie, jeśli: konkretny traktat nie postanawia inaczej; jeśli strony traktatu nie uzgodniły inaczej; bądź, jeśli odmienny zamiar stron nie został inaczej ustalony²⁹. Zdaniem *Jana Klabbersa* okoliczność, że większość przepisów KWPT ma charakter dyspozytywny prowadzi do tego, że trudno stwierdzić naruszenie przepisu KWPT, ponieważ jej strony mogą powoływać się na zawarcie konkretnego traktatu poza reżimem KWPT. W rezultacie, głosi *Klabbers*, wiele przepisów KWPT ma znaczenie „drugoplanowe” (*residual in nature*), ponieważ ma charakter subsydiarny względem uprawnienia państw do przyjęcia własnych reguł, w tym reguł dotyczących tak ważnych kwestii, jak zastrzeżenia, wejście w życie czy wygasanie. Zdaniem *Klabbersa* jest to najważniejsza okoliczność przemawiająca przeciwko uznaniu KWPT za akt o charakterze konstytucyjnym w prawie międzynarodowym³⁰. Uzasadniona w tym względzie wydaje się uwaga polemiczna. Można ją sformułować w postaci następującego pytania: czy, wbrew twierdzeniu *Klabbersa*, nie jest jednak tak, że otwartość reżimu normatywnego KWPT i jednocześnie wyraźne określenie w niej granic swobody kontraktowej państw (*pacta sunt servanda*, enumeratywne wykaz przyczyn nieważności traktatów) przemawiają za konstytucyjną rangą KWPT, czyli za jej charakterem jako aktu zasadniczego dla społeczności państw? Czy zasada swobody umów obecna w polskim kodeksie cywilnym pozbawia tę ustawę zasadniczego znaczenia w prawie prywatnym? W ocenie konstytucyjnej roli KWPT wiele zależy od tego, co rozumiemy będziemy zarówno przez akt konstytucyjny w międzynarodowym porządku prawnym jak i przez konstytucjonalizację prawa międzynarodowego. Przed określeniem znaczeń tych nośnych terminów wskazane jest zachowanie wstrzeźliwości w ich używaniu.

Analizując miejsce i rolę KWPT w prawie międzynarodowym trzeba ustosunkować się do jej związków z prawem zwyczajowym. Zagadnienie to wydaje się wręcz kluczowe w omawianym kontekście. Wzmianka o nim poczyniona została już wyżej. W tym miejscu chciałbym do tego nawiązać trochę nietypowo, to znaczy odnosząc się do tak zwanego paradoksu *Baxtera* sformułowanego przez *Rogera Baxtera* w wykładzie *Haskiej Akademii Prawa Międzynarodowego* w 1970 r.³¹ Paradoks głosi: „im więcej umowy, tym mniej prawa” (*the more agreement, the less law*). *Baxter* analizując relacje między prawem zwyczajowym i prawem traktatowym nie nawiązał w nim wprost do przyjętej rok wcześniej KWPT. Wyszedł natomiast od często spotykanego twierdzenia, mianowicie: „Określenie czy traktat potwierdził zwyczajowe prawo międzynarodowe w czasie jego przyjęcia albo wejścia w życie bądź, z drugiej strony, stał się później prawem zwyczajowym nie zawsze jest

²⁸ Tak określa to D.B. Hollis, *Introduction*, w: D.B. Hollis (red.), *The Oxford Guide to Treaties*, OUP 2012, s. 3. Tam też wskazanie konkretnych przepisów KWPT przewidujących takie możliwości.

²⁹ M. Fitzmaurice, *op. cit.*, s. 175.

³⁰ Jan Klabbers, *Setting...*, s. 24-25. Zob. też *idem*, *International...*, s. 42. Inny czynnik kwestionujący według *Klabbersa* konstytucyjny charakter KWPT to brak powszechnego związania się nią przez państwa. Zob. wyżej przypis 17.

³¹ R. Baxter, *Treaties and Custom*, *Recueil des Cours* 1970, t. 129. Wspominam o tym paradoksie zainspirowany uwagami *Jamesa Crawforda* o tworzeniu prawa międzynarodowego w drodze umów międzynarodowych, *J. Crawford*, *Chance, Order, Change: The Course of International Law*, *The Hague Academy of International Law* 2014, s. 115-118. *Crawford* nawiązując do paradoksu *Baxtera* nie odniósł go wprost do KWPT. Symptomatyczna jest następująca ocena *Crawforda*: nikt nie rozwiązał paradoksu *Baxtera*, zaś sam *Baxter* identyfikując ważny problem dotyczący tworzenia i rozwoju prawa międzynarodowego nie podjął nawet próby jego rozwiązania (s. 118).

łatwe do stwierdzenia³². Ważnym punktem wyjścia jego wyводу prowadzącego do sformułowania paradoksu był wyrok MTS z 1969 r. w sprawie *szelfu kontynentalnego Morza Północnego*. Sąd haski stwierdził w nim m.in., że Dania i Holandia nie mogą skutecznie wspierać swych stanowisk o istnieniu reguły prawa zwyczajowego powoływaniem się na praktykę państw-stron Konwencji o szelfie kontynentalnym z 1958 r., ponieważ państwa-strony, zdaniem Sądu, *were acting actually or potentially in the application of the Convention*³³. Paradoks *Baxtera* dotyczy traktatów mających w założeniu tworzyć nowe reguły prawa (*non-declaratory treaties*) i stanowiąc, paradoksalnie właśnie, że „im więcej traktatu, tym mniej prawa”, głosi: im więcej stron traktatu prawotwórczego, tym mniejsze szanse na to, że wykonywanie zobowiązań traktatowych stanie się dowodem prawa zwyczajowego, ponieważ praktyka stron dotyczy norm traktatowych, a nie prawa tworzącego się w drodze zwyczajów. Toteż „reguły obecne w traktatach nigdy nie mogą stanowić przekonującego dowodu zwyczajowego prawa międzynarodowego”, wskazywał *Richard Baxter*³⁴.

Co ten paradoks może nam powiedzieć o miejscu i roli KWPT? Czy ten paradoks nie przemawia przeciwko poglądowi upatrującemu w liczbie stron traktatu kryterium jego znaczenia i roli w międzynarodowym porządku prawnym? Paradoks *Baxtera* związany jest, powtórzmy, z *law-making/non-declaratory treaties*. Nie dotyczy więc, na pierwszy rzut oka, umów o charakterze kodyfikacyjnym. Nie występują jednak – jak już stwierdziłem we wstępie – umowy, których dyspozycja składałaby się wyłącznie z przepisów potwierdzających obowiązujące reguły prawa zwyczajowego, czego KWPT jest niezbitym dowodem. A zatem paradoks *Baxtera* możemy odnieść w jakiejś mierze również do niej. Odniesienie tego paradoksu do KWPT prowadzi do następującego twierdzenia: stosunkowo skromna w stosunku do oczekiwań liczba stron traktatu nie oznacza jego skromnej roli w porządku prawnym. Dla państw, które nie są stronami KWPT nie wiążące ich formalnie jej postanowienia to punkt odniesienia dla kształtowania reguł prawa zwyczajowego, którego treść nie musi być tożsama z regułami prawa traktatowego, co wyraźnie podkreśla MTS w powołanych wyżej orzeczeniach. W rezultacie więc to, że niewiele więcej niż połowa państw związała się KWPT wcale nie pomniejsza jej roli w międzynarodowym porządku prawnym. Taki status pozwala KWPT uniknąć tego, o czym mówi paradoks *Baxtera*: im więcej stron traktatu, który nie potwierdza reguł prawa zwyczajowego, lecz ma w założeniu tworzyć nowe reguły, tym większe trudności w kształtowaniu się nowego prawa zwyczajowego. Taka jak obecnie liczba stron KWPT nie blokuje więc znacząco rozwoju prawa zwyczajowego. Obecny jej status umożliwia właśnie to, aby reguły prawa traktatów były silniejsze, stabilniejsze i lepiej umocowane, choć ich źródłem obok samej Konwencji jest/będzie też prawo zwyczajowe. KWPT umożliwia więc rozwój prawa międzynarodowego, ponieważ obecna w niej regulacje

³² „The determination whether a treaty declared customary international law at the time of its adoption or coming into force or whether, on the other hand, it subsequently passed into customary international law is not always easy to make”, R. Baxter, *op. cit.*, s. 35.

³³ *North Sea Continental Shelf Cases* (Federal Republic of Germany/Denmark; Federal Republic of Germany/Netherlands), Judgment, ICJ Reports 1969, s. 43.

³⁴ „Rules found in treaties can never be conclusive evidence of customary international law”, R. Baxter, *op. cit.*, s. 64. Baxter uzupełnił to następującym twierdzeniem: „It is only fair to observe that the proof of a consistent pattern of conduct by non-parties becomes more difficult as the number of parties to the instrument increases. [...] Hence the paradox that as the number of parties to a treaty increases, it becomes more difficult to demonstrate what is the state of customary international law dehors the treaty”. Prowadziło to *Baxtera* do następującego wniosku: „The law-creating multilateral treaty is received as evidence of the law only when States not parties adopt it in their own practise” (s. 99).

to punkt wyjścia i zarazem odniesienia dla państw, które nie są jej stronami i tworzą praktykę, która może prowadzić do wykształcenia się reguł prawa zwyczajowego. Będzie to sytuacja, którą można określić mianem rzeczywistego rozwoju prawa międzynarodowego. W tym również wyraża się normatywne znaczenie i duża rola KWPT w międzynarodowym porządku prawnym.

Zwróćmy w tym miejscu uwagę na dwa paradoksy związane z rozwojem prawa międzynarodowego. Pierwszy paradoks nawiązuje do wspomnianego paradoksu Baxtera i można go sformułować następująco: prawo międzynarodowe rozwija się obok traktatów w zamierzeniu prawotwórczych w formie zwyczajów, a dokonywać go będą poprzez zgodną praktykę państwa, które nie stały się stronami traktatów prawotwórczych. Traktaty takie staną się tylko niewiążącym ich prawnie punktem wyjścia do kształtowania określonej praktyki. Drugi paradoks polega na tym, że zarówno traktaty kodyfikujące prawo, jak i traktaty prawotwórcze dowodzą znaczenia zwyczajów jako podstawowego formalnego źródła prawa międzynarodowego. Deklaratoryjne przepisy traktatowe są tu tylko dowodem istniejących zwyczajów, zaś przepisy w założeniu prawotwórcze mogą być punktem wyjścia do kształtowania prawa zwyczajowego przez państwa nie będące formalnie nimi związane. Treść takiego prawa zwyczajowego może odbiegać od dyspozycji prawa traktatowego. W świetle tego w dużej części uzasadnione, a przynajmniej godne gruntownego rozważenia, są poglądy powołanego już na wstępie Geralda *Fitzmaurice'a* odmawiające traktatom statusu formalnego źródła prawa międzynarodowego i przypisujące im rolę jedynie materialnego źródła prawa i formalnego źródła zobowiązań prawnomiędzynarodowych, jak również dowodu istnienia źródeł (niepisanego) prawa międzynarodowego³⁵.

Mówiąc o miejscu i roli KWPT nie sposób pominąć jej roli w krajowych porządkach prawnych. Wszak wyżej zostało podane w wątpliwość istnienie sztywnych granic między tym, co „krajowe” i „międzynarodowe” w sferze powstawania, wykonywania i egzekwowania zobowiązań traktatowych. Do Konwencji znajdujemy dość częste odniesienia w ustawodawstwie krajowym państw-stron dotyczącym umów międzynarodowych. Podkreślona wyżej elastyczność wielu przepisów Konwencji, co poczytane zostało za jej zaletę, tłumaczyć można, a nawet trzeba, istnieniem krajowych przepisów dotyczących traktatów. To, że wiele przepisów KWPT o charakterze dyspozytywnym znalazło i znajdzie zastosowania przez jej strony, tylko wtedy, jeśli konkretny traktat nie postanawia inaczej, bądź jeśli jego strony nie postanowiły inaczej, bądź odmienny zamiar stron nie został inaczej ustalony, wynika w dużej mierze z określonych regulacji prawa krajowego, czasami również przepisów rangi konstytucyjnej. Dotyczy to nie tylko przepisów o zawieraniu i wiązaniu się umowami międzynarodowymi. A prawo krajowe państw jest różne. Stąd elastyczność wielu przepisów Konwencji i uwzględnienie przez nią roli krajowego prawodawstwa i skutków działań organów władzy wykonawczej. Niekwestionowaną granicę w tym zakresie wyznaczają dla władz krajowych jedynie międzynarodowe normy peremptoryjne. Trzeba również pamiętać o analogicznej do kodeksu cywilnego i obecnej w nim zasady swobody umów roli pełnionej przez Konwencję w krajowej i międzynarodowej przestrzeni prawnej.

Miejsce KWPT w prawie krajowym pozwala na odwołanie się do kolejnej analogii związanej ze źródłami prawa krajowego, mianowicie do relacji między krajową ustawą zasadniczą a ustawodawstwem zwykłym. KWPT, jak konstytucja, zawiera zasady i reguły nakazujące, zakazujące i przyzwa-

³⁵ G.G. Fitzmaurice, *op. cit.*, *passim*.

lające na określone działania stron stosunków traktatowych. Ze względu na wymogi spójnej polityki traktatowej państwa dopełnienie i nieraz konieczne uzupełnienie przepisów konwencyjnych dokonuje się w ustawodawstwie krajowym o zawieraniu i wiązaniu się traktatami, ich ogłaszaniu, stosowaniu, wypowiedaniu i zmianie zakresu obowiązywania. Regulacje krajowe państw-stron KWPT znajdują uzasadnienie o tyle, o ile nie są sprzeczne z jej regułami. Gdy chodzi o reguły Konwencji potwierdzające prawo zwyczajowe, czyli reguły o charakterze kodyfikacyjnym, dotyczy to również państw, które nie są jej stronami. Sprzeczność między regułami Konwencji i prawa krajowego zachodzi jednak w gruncie rzeczy jedynie w odniesieniu do niewielkiej liczby reguł konwencyjnych z powodu ich dyspozytywnego charakteru, co wyżej określone zostało jako elastyczność jej postanowień. Sprzeczność taka wystąpi natomiast wówczas, gdy reguły prawa krajowego prowadzić będą do podważenia norm, które „cała społeczność państw uznała za normy, od których żadne odstępstwa nie są dopuszczalne”. Sprzeczne z nimi byłyby więc przepisy krajowe upoważniające organy państwa do jednostronnego zwalniania się z zobowiązań traktatowych, podważające zawieranie, interpretowanie i wykonywanie traktatów w dobrej wierze czy osłabiające bądź wykluczające skuteczność zobowiązań traktatowych w krajowych porządkach prawnych.

Nie oznacza to jednak, że przepisy KWPT, do której zastosowałem konstytucyjną analogię są na tyle autonomiczne i samowystarczalne, że spychają przepisy krajowe na dalszy plan normatywnej ważności. Nie. Szereg przepisów KWPT nie znajduje normatywnego uzasadnienia bez regulacji krajowych, ponieważ traktaty, o których mowa w Konwencji są zawierane przez organy krajowe, przez nie implementowane do krajowych porządków prawnych i tam stosowane, również przez sądy. Słowem, traktaty, o których mowa w KWPT są traktatami państw, ponieważ są ich instrumentami prawnymi służącemu tworzeniu i ochronie ich prawnie legitymizowanych interesów indywidualnych i interesów wspólnych. Z tego względu szereg przepisów krajowego prawa traktatów ma znaczenie sprawcze i w tym sensie konstytutywne, a KWPT tylko to ich znaczenie potwierdza. Taka jest też główna rola KWPT w międzynarodowym i krajowym porządku prawnym: zapewnianie normatywnej zupełności i wzmacnianie tej jego wartości, którą określa się mianem przewidywalności prawa – warunku koniecznego bezpieczeństwa prawnego. Świadomie użyłem liczby pojedynczej: „porządek prawny”. Powód jest następujący: KWPT i regulacje krajowe dotyczące traktatów działają w jednej, wspólnej przestrzeni prawnej. Oddzielnie nie mają one racji bytu i dlatego wzajemnie uznają skutki prawne dokonywanych w nich czynności, bądź odmawiają im skuteczności. W tym znaczeniu są współzależne.

Powyższe uwagi skłaniają do odniesienia się do relacji wzajemnej prawa międzynarodowego i prawa krajowego w kontekście znanej doktrynalnej dychotomii: monizm-dualizm. Mając na względzie prawo traktatów, rolę w nim KWPT oraz jej stosunek do prawa krajowego opowiadałbym się – modyfikując tym samym niegdyś wyrażane poglądy – za monizmem, a ściślej, za tym, co *Alfred Verdross* określił mianem „jedności obrazu prawnego świata”³⁶. I choć wyżej znalazła zastosowanie konstytucyjna analogia w celu wskazania miejsca KWPT w prawie traktatów to nie determinuje ona do opowiedzenia się za monizmem z prymatem prawa międzynarodowego. „Logika norm” wiedeńskiej szkoły prawa, do której chcę nawiązać, nie rozstrzyga bowiem monistycznego dylematu pierwszeństwa. O wyborze decydują względy pozaprawne, twierdzili *Kelsen* i *Verdross*. Z punktu

³⁶ A. Verdross, *Die Einheit des rechtlichen Weltbildes auf Grundlage der Völkerrechtsverfassung*, Mohr, Tübingen 1923; tenże, *Le fondement du droit international*, Recueil des Cours 1927/I, t. 16, s. 296.

widzenia prawa traktatów nie postrzegałbym problemu relacji prawo międzynarodowe – prawo krajowe w perspektywie tego, które prawo jest ważniejsze w kontekście hierarchii, lecz tak, jak wspomniany Verdross w swej wczesnej pracy z 1914 r. *Zur Konstruktion des Völkerrechts*, mianowicie: to prawo krajowe w pierwszym rzędzie zawiera reguły określające w jaki sposób powstaje i znajduje uzewnętrznienie „prawna wola” państwa. *Opinio iuris* państw, tak przecież ważna dla kształtowania się reguł prawa międzynarodowego, znajduje w pierwszym rzędzie wyraz w prawie krajowym i niejako wtórnie uzewnętrznia się na forum prawa międzynarodowego. Prawo międzynarodowe natomiast koordynuje współdziałanie i skutki prawne oświadczeń woli różnych państw i ustanawia granice ich skuteczności. Zapewnia więc to, że wola prawna państwa może zostać efektywna urzeczywistniona, zaś państwo może mieć uzasadnione oczekiwania w odniesieniu do respektowania jej skutków przez inne państwa.

Z takiego monistycznego punktu widzenia trzeba podkreślić, że prawo międzynarodowe jest prawem państw, a właściwie prawem wspólnym poszczególnych państw, które niezależnie od siebie i autonomicznie zaciągają zobowiązania międzynarodowe. Nie można przy tym domniemywać świadomego wiązania się przez państwa zobowiązaniami międzynarodowymi, które byłyby sprzeczne z regułami prawnymi tworzonymi przez krajowe organy, ponieważ byłoby to domniemanie działania w złej wierze. Należy przyjąć domniemanie odmienne, które, naturalnie, w konkretnych okolicznościach może zostać obalone. Pojawiający się wobec monizmu z prymatem prawa krajowego zarzut o tolerowanie nieprzestrzegania prawa międzynarodowego można zneutralizować następującą uwagą: prawo międzynarodowe jako prawo oparte na wolach i zgodzie państw i prawo tworzone jednostronnie przez organy krajowe na potrzeby regulacji stosunków wewnątrzpaństwowych to jeden porządek prawny, ponieważ prawo wynikające z ważnie zaciągniętych zobowiązań międzynarodowych jest również prawem państwa. Wszak w jego tworzeniu uczestniczą krajowe organy prawodawcze. W rezultacie, nieprzestrzeganie tego prawa to naruszanie prawa własnego, a świadome jego ignorowanie przez organy władzy państwowej to nihilizm prawniczy godzący w krótszej lub dłuższej perspektywie w porządek prawny państwa.

To, jak skuteczne będą indywidualne akty woli państwa i akty zgodnych oświadczeń woli państw oraz czy granice ich skuteczności będą wyznaczone przez peremptoryjne reguły prawa zależy od świadomości państw czy przestrzeganie prawa koordynującego ich oświadczenia woli i ustalającego granice ich skuteczności, czyli prawa międzynarodowego, służy ochronie ich interesów prawnych, zarówno interesów indywidualnych, jak i interesów wspólnych, w tym interesów wspólnotowych. Prowadzi to do następującego wniosku: prawo międzynarodowe jest takie, jakie są państwa i ich świadomość prawna. A państwa są różne. Używając terminologii i typologii państw zaproponowanej przez *Johna Rawlsa* można wskazać na państwa „liberalne przyzwoite”, państwa „noliberalne przyzwoite”, państwa „bezprawia”, państwa „obciążone niekorzystnymi warunkami” i wreszcie „łaskawe absolutyzmy”³⁷. Tak różne od strony ustrojowej państwa tworzą jedną powszechną społeczność międzynarodową, której prawo chroni pluralizm ustrojowy jej członków, choćby w postaci zasady suwerennej równości państw. Napotykamy tu jednak swego rodzaju paradoks: prawo międzynarodowe zapewnia w świetle tej zasady ochronę wszystkim państwom niezależnie od ich struktury ustrojowej, lecz ten ustrojowy pluralizm nad którym roztaczana jest ochrona prawa międzynarodowego pozostaje odpowiedzialny za często nieefektywne instytucjonalne eg-

³⁷ Zob. J. Rawls, *Prawo ludów*, przeł. M. Kozłowski, ALETHEIA, Warszawa 2001, s. 10-11.

zaskვნowanie odpowiedzialności za naruszenia jego reguł w r3żnych sferach stosunk3w mi3dzynarodowych. Uściślaj3c wyrażone wyżej lakoniczne twierdzenie g3oszące, że prawo mi3dzynarodowe jest takie, jakie są państwa, rzec można: prawo mi3dzynarodowe jest takie, jakie państwa, przynajmniej ich większość, chcą, aby było. Wole państw moderujące ich działania i zaniechania mają więc dla prawa mi3dzynarodowego znaczenie kluczowe. *Opinio iuris* państw bądź jej brak w określonych dziedzinach obrotu mi3dzynarodowego działają i jako motor i hamulec zmian w mi3dzynarodowym porządku prawnym, czyli pozostają odpowiedzialna za rozwój i regres w tym prawie. W prawie traktatów wobec powszechnego przekonania państw o zabezpieczeniu przez jego reguły efektywnego funkcjonowania instrumentów służących ochronie ich legitymizowanych interesów, czyli umów mi3dzynarodowych, rozwój przeważa nad regresem. Uznanie KWPT już w rok po jej przyjęciu przez państwo, które wciąż się nią nie związało (Stany Zjednoczone) za „autorytatywny przewodnik współczesnego prawa traktatów i praktyki” bez wątpienia wspiera to twierdzenie.

Konwencja wiedeńska o prawie traktatów – „traktat o traktatach”

prof. dr hab. Anna Wyrozumska*

1. Uwagi wstępne

Umowy międzynarodowe – bez wątpienia główne źródło prawa międzynarodowego – stanowią od stuleci podstawowy instrument, który pozwala oprzeć stosunki międzynarodowe na prawie. W tym kontekście znaczenie Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r. (dalej KWPT) – kodyfikującej istniejące prawo zwyczajowe i stopniowo je rozwijającej, regulującej kwestie formalne¹ dotyczące zawierania umów, ich wejścia w życie i ważności, stosowania, zmieniania i wygaszania – jest dla rządów prawa (*the rule of law*) nie do przecenienia. Uzmysławia to także unikatowy charakter Konwencji będącej „traktatem o traktatach”².

W dziedzinie prawa traktatów istotne są jeszcze dwie konwencje wiedeńskie: Konwencja z 21 marca 1986 r. o prawie traktatów między państwami a organizacjami międzynarodowymi lub organizacjami międzynarodowymi, która w przeważającej części powtarza normy Konwencji z 1969 r. dostosowując niektóre z nich do specyfiki działania organizacji międzynarodowej (nie weszła jeszcze w życie)³ oraz Konwencja z 23 sierpnia 1978 r. regulująca wąską problematykę sukcesji państw w odniesieniu do traktatów⁴. W tej triadzie zdecydowanie wyróżnia się Konwencja z 1969 r. Po pierwsze, swoim zakresem obejmuje najważniejszy obszar prawa traktatów – kwestie dotyczące umów zawieranych przez państwa, po drugie wiąże dużą liczbę 116 państw⁵, co stanowi ponad połowę państw Organizacji Narodów Zjednoczonych (członkami ONZ są obecnie 193 państwa). Polska przystąpiła do Konwencji 2 lipca 1990 r., weszła ona w życie w stosunku do Polski 1 sierpnia 1990 r. Polska nie jest natomiast stroną dwóch pozostałych Konwencji.

W 2019 r. minęło 50 lat od zawarcia Konwencji o prawie traktatów. Przez ten czas społeczność międzynarodowa się zmieniła, zmieniło się też prawo międzynarodowe. Skłania to do refleksji na temat znaczenia Konwencji, jej charakteru oraz zalet i wad. Celem tego artykułu jest wskazanie kilku obszarów, w których ujawniły się pewne słabości Konwencji. Skoncentrujemy się na rozwiązaniach dotyczących zastrzeżeń do umów międzynarodowych, ponieważ to one były przedmiotem

* Kierownik Katedry Europejskiego Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.

¹ Wyjątkiem są przepisy materialno-prawne dotyczące *ius cogens*, m.in. art. 53 KWPT.

² Określenie pochodzi od R.D. Kearneya i R.E. Daltona, *The Treaty on Treaties*, American Journal of International Law (AJIL) 1970, s. 495 i n. Zob. na temat różnych określeń stosowanych w odniesieniu do Konwencji S. E. Nahlik, *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976, s. 6.

³ Zob. przypis 16.

⁴ Konwencja z 1978 r. weszła w życie dnia 6 listopada 1996 r. Do marca 2019 r. stronami Konwencji były 23 państwa, w lutym 2019 r. do Konwencji przystąpiła Brazylia.

⁵ Wg danych z marca 2019 r. Konwencję wiedeńską z 1969 r. podpisało 45 państw, weszła w życie 27.01.1980 r. uzyskując 35 ratyfikacji. Poza Konwencją pozostaje 66 państw, które nie podpisały ani nie ratyfikowały Konwencji. Ostatnio przystąpiły do Konwencji: w 2013 r. Timor-Leste, w 2014 r. Palestyna (*State of Palestine*), w 2017 r. Benin a w 2018 r. Azerbejdżan.

najsilniejszej krytyki. Poza tym nie sposób jest w ramach jednego krótkiego artykułu odnieść się wyczerpująco do wszystkich kwestii. Z drugiej strony warto zapytać, czy postanowienia Konwencji, które w momencie jej zawierania rozwijały prawo międzynarodowe sprawdziły się w praktyce. W tej części skupimy się na obowiązku nieudaremniania przedmiotu i celu umowy (art. 18 Konwencji) oraz wyjątku od zasady pierwszeństwa prawa międzynarodowego w stosunku do prawa krajowego określonym w art. 46 Konwencji.

2. Antecedencje

Pierwsze próby skodyfikowania zwyczajowych reguł prawa traktatów podjęte zostały przez D.D. Fielda, J.C. Bluntschilego i P. Fiore jeszcze w XIX w.⁶

W XX w. państwa amerykańskie zawarły Konwencję hawańską o traktatach (1928)⁷, nie była ona jednak udaną próbą toteż już w 1935 r. pojawił się projekt harwardzkiej konwencji o prawie traktatów⁸. Prace nad prawem traktatów kontynuowała Liga Narodów. Dopiero jednak po II wojnie światowej, wraz ze wzrostem aktywności traktatowej, pojawiła się atmosfera sprzyjająca kodyfikacji i rozwojowi tej dziedziny prawa. Konwencja wiedeńska stanowi pierwszy istotny sukces powołanej w 1947 r. przez ONZ Komisji Prawa Międzynarodowego. Prawo traktatów było jednym z pierwszych tematów wybranych w 1949 r. przez Komisję.

Prace Komisji trwały 15 lat, a specjalnymi sprawozdawcami Komisji byli kolejno wybitni prawnicy brytyjscy J.L. Brierly, H. Lauterpacht, G. Fitzmaurice i H. Waldock. Przez pierwsze 10 lat celem Komisji było wypracowanie ogólnego kodeksu ukazującego istniejące prawo zwyczajowe, który miałby moc jedynie zalecenia. Zmiany w podejściu nastąpiły w 1961 r. przede wszystkim w związku z powstaniem nowych państw w wyniku rozpadu kolonializmu. Postanowiono wówczas przedstawić projekt traktatu wielostronnego, aby w ten sposób dać także nowym państwom możliwość tworzenia prawa⁹. Prace sfinalizowano w 1966 r. przyjmując *Draft Articles on the Law of Treaties*. Projekt Komisji stał się podstawą prac zwołanej do Wiednia konferencji międzyrządowej, która odbyła się w dwóch sesjach w Neue Hofburg (pierwszej 26.03-24.05.1968 r. oraz drugiej 9.04.-12.05.1969 r.). W polskiej delegacji¹⁰ udział wzięli m.in. profesor Stanisław Nahlik i – zaczynające dopiero swą karierę naukową – Maria Frankowska i Renata Szafarz, późniejsze autorki ważnych prac o prawie traktatów¹¹.

W opublikowanym w 1988 r. studium dotyczącym stosowania Konwencji wiedeńskiej przez sądy amerykańskie, Frankowska, wówczas profesor amerykańskiego uniwersytetu, wykazuje, że wynik negocjacji został uznany za sukces przez ekspertów ze wszystkich zakątków świata. Konwencja wyraża bowiem normy odzwierciedlające wspólne oczekiwania społeczności międzynarodowej.

⁶ Projekty tych autorów zob. AJIL 1935, vol. 29, Supp., s. 1207-1222.

⁷ *Ibidem*, s. 1222-1224.

⁸ *Ibidem*, s. 655-665.

⁹ M. Frankowska, *Prawo traktatów*, Warszawa 1997, s. 19.

¹⁰ O składzie delegacji S. E. Nahlik, *op. cit.*, s. 31.

¹¹ Zob. np. M. Frankowska, *Wypowiedzenie umowy międzynarodowej*, Ossolineum 1976; *idem*, *Prawo traktatów*, Warszawa 1997; R. Szafarz, *Zastrzeżenia do traktatów wielostronnych*, Warszawa 1974; *idem*, *Sukcesja państw w odniesieniu do traktatów we współczesnym prawie międzynarodowym*, Ossolineum 1982.

Po raz pierwszy w historii wielostronnego zawierania umów postanowienia Konwencji były negocjowane przy pełnym udziale państw nowo-niepodległych i zyskały poparcie ze strony wszystkich głównych bloków politycznych¹². Nie znaczy to jednak, że Konwencja była łatwa do zaakceptowania przez wszystkie państwa.

Konwencja została przyjęta przez konferencję 22 maja 1969 r., natomiast datą jej sporządzenia jest 23 maja 1969 r. (zob. art. 85 KWPT) – data podpisania aktu końcowego konferencji i otwarcia jej do podpisu. Na 35 ratyfikacji, od których uzależnione było wejście w życie Konwencji trzeba było jednak poczekać prawie 10 lat. Paradoksalnie przyczynił się do tego charakter Konwencji stanowiącej w dużej mierze kodyfikację istniejącego prawa zwyczajowego, państwa nie musiały się spieszyć mogły bowiem dalej działać opierając się na zwyczajowym prawie traktatów. Z drugiej strony część Konwencji stanowiła wówczas wyraz stopniowego rozwoju prawa międzynarodowego i mogła ona budzić obawy niektórych państw. Dotyczyło to elementów unormowań takich kwestii jak przyjęcie tekstu umowy na konferencji międzynarodowej (art. 9 ust. 2), zastrzeżeń do umowy (dział 2, art. 19-23), poprawek do traktatów wielostronnych (art. 40), porozumień modyfikujących umowy wielostronne tylko między niektórymi ze stron (art. 41), a przede wszystkim niektórych elementów części V Konwencji dotyczącej nieważności, wygaśnięcia i zawieszenia działania traktatów, w tym nieważności traktatu zawartego pod groźbą użycia siły¹³ czy naruszenia *ius cogens*¹⁴.

Warto przypomnieć, że za przyjęciem Konwencji głosowało na konferencji 79 państw, tylko jedno z państw było przeciw – Francja – z powodu wprowadzenia do Konwencji „mglistej” koncepcji imperatywnych norm prawa międzynarodowego (*ius cogens*), 19 państw wstrzymało się od głosu, w tym i Polska, która wraz z innymi państwami socjalistycznymi sprzeciwiała się pominięciu w Konwencji potwierdzenia zasady uniwersalizmu w stosunkach traktatowych (dopuszczenia wszystkich państw do umów o powszechnym znaczeniu) oraz klauzulom dotyczącym obowiązkowego rozstrzygnięcia sporów powstałych w związku ze stosowaniem Konwencji¹⁵.

W późniejszym czasie obawy państw wobec Konwencji wiedeńskiej przestały mieć znaczenie. Przykładowo Rosja (ZSRR) przystąpiła do Konwencji w 1986 r., Polska natomiast w 1990 r., gdy ministrem spraw zagranicznych został Krzysztof Skubiszewski, nie składając zastrzeżeń do postanowień Konwencji. Co prawda nadal wiele państw, np. Francja, Indie czy USA, nie jest stronami Konwencji, nie świadczy to jednak o tym, że Konwencja wiedeńska nie odniosła sukcesu. Nie bez

¹² M. Frankowska, *The Vienna Convention on the Law of Treaties before the United States Courts*, Virginia Journal of International Law 1988, vol. 28, s. 291.

¹³ Jednym z problemów było objęcie pojęciem użycia siły przymusu ekonomicznego na co należały państwa rozwijające. Zob. M. Frankowska, *The Vienna Convention...*, *op. cit.*, s. 369 i n.

¹⁴ M.in. C. Mik dowodzi, że art. 53 Konwencji ma jedynie charakter normy traktatowej i jednocześnie stanowi źródło tworzącego się obecnie prawa zwyczajowego, nie kodyfikuje zatem, ani nie krystalizuje normy prawa międzynarodowego, która istniała wcześniej (*Jus Cogens in Contemporary International Law*, Polish Yearbook of International Law 2013, vol. XXXIII, s. 31-33). Zob. także W. Czaplński, *Odpowiedzialność za naruszenie prawa międzynarodowego w związku z konfliktem zbrojnym*, Warszawa 2009, s. 202 i n.; I. Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, Manchester 1984, wyd. 2, s. 12-18; K. Wolfke, *Jus cogens in International Law (Regulation and Prospects)*, Polish Yearbook of International Law 1974, vol. 6, s. 145 i n. Por. O. Dörr, K. Schmalenbach (red.), *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, Springer-Verlag, Berlin Heidelberg 2012, s. 898. Autorzy tego komentarza są zdania, że art. 53 odzwierciedla normę prawa zwyczajowego, która stopniowo zaczęła się rozwijać na długo zanim Konwencja weszła w życie.

¹⁵ M. Frankowska, *Prawo traktatów...*, s. 20.

znaczenia jest przy tym fakt, że normy zawarte w Konwencji z 1969 r. zostały powtórzone w Konwencji z 1986 r. o prawie traktatów między państwami a organizacjami międzynarodowymi lub organizacjami międzynarodowymi¹⁶, co rozszerzyło zakres ich stosowania na traktaty zawierane przez organizacje międzynarodowe i potwierdziło trafność rozwiązań przyjętych w 1969 r. (brakuje trzech ratyfikacji, aby Konwencja weszła w życie).

3. Sukces, krytyka i uzupełnianie

Na sukces Konwencji wiedeńskiej składa się wiele przyczyn m.in. ogólność i jasność sformułowań, jakość tekstu oraz dyspozytywność i elastyczność wielu rozwiązań pozwalających na dokonywanie wyborów i dostosowywanie do nich praktyki, tj. swoboda w rozsądnym zakresie pozostawiona państwom stronom lub organom stosującym prawo, np. sądom w przypadku interpretacji traktatów. Przykładowo strony traktatu wielostronnego, który został w sposób istotny naruszony przez inną stronę mogą na podstawie art. 60 KWPT wybrać czy zawiesić traktat w całości lub w części, czy go wygasić w stosunku do państwa naruszającego lub między wszystkimi stronami. Gdy umawiające się państwa dostrzegą błąd w umowie mogą poprawić go w dowolny uzgodniony między nimi sposób lub wybierając jedną z trzech form przewidzianych w art. 79 Konwencji¹⁷.

Pojawiły się też głosy krytyczne. Krytykowana jest zbyt duża elastyczność przepisów Konwencji, która może prowadzić do swobodnego ich stosowania¹⁸, jak i ich zbyt duża sztywność, np. krytykowany jest art. 42 KWPT, który wyklucza możliwość unieważnienia, wygaszenia czy zawieszenia traktatu z innych przyczyn niż te, które są w Konwencji wskazane¹⁹, czy podejście przyjęte w Kon-

¹⁶ Konwencję z 1986 r. podpisało 39 państw. Do wejścia w życie, zgodnie z art. 85 tej Konwencji, potrzebnymi jest 35 ratyfikacji dokonanych przez państwa. Obecnie 32 państwa są stronami Konwencji, w tym 17 państw członkowskich UE: Austria, Belgia, Bułgaria, Cypr, Czechy, Niemcy, Wielka Brytania, Holandia, Dania, Estonia, Malta, Węgry, Grecja, Włochy, Słowacja, Hiszpania, Szwecja. W 2014 r. do Konwencji przystąpiła Albania, a w 2018 r. Państwo Palestyna. Stronami Konwencji jest także 12 organizacji międzynarodowych, w tym ONZ. Nie wlicza się ich do liczby ratyfikacji wymaganych do wejścia w życie Konwencji. Zob. także Opinia Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie przystąpienia Polski do Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów między państwami a organizacjami międzynarodowymi lub między organizacjami międzynarodowymi z 1986 r. W opinii Komitet wyraził pogląd, iż Polska powinna przystąpić do Konwencji z 1986 r. Zdaniem Komitetu: „Konwencja z 1986 r. jest wynikiem prac Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ, co do sensu których, Polska nigdy nie wyraziła zastrzeżeń. Ani w Komisji, ani w Komitecie ds. Prawnych Zgromadzenia Ogólnego ONZ, ani podczas obrad samego Zgromadzenia, czy w czasie zwołanej w 1986 r. Konferencji Polska nie wypowiadała poglądu, że konwencja dotycząca prawa traktatów zawieranych z udziałem organizacji międzynarodowych nie jest potrzebna. Tekst tej konwencji przyjęto w drodze konsensu, a więc z udziałem Polski. Co więcej, Polska, jako członek organizacji międzynarodowych, które wyraziły zgodę na związanie się konwencją, udzieliła już wielokrotnie swego poparcia dla tej konwencji. Wymogi dobrej wiary przemawiają za tym, by Polska jako państwo, działając we własnym imieniu, przyjęła tę konwencję. Nie ma merytorycznych argumentów przemawiających przeciwko takiej decyzji”.

¹⁷ Zob. także np. art. 9 ust. 2, art. 10 pkt a, art. 11, art. 12 ust. 1 pkt b, art. 13, art. 14 ust. 1 pkt b, art. 15, art. 16 itp.

¹⁸ Zob. m.in. np. na temat niekiedy nadużywania swobody, jaką pozostawiają organom stosującym Konwencję reguły interpretacji – art. 31 i n. KWPT – G. Beck, *The Macro Level: The Structural Impact of General International Law on EU Law. The Court of Justice of the EU and the Vienna Convention on the Law of Treaties*, Yearbook of European Law 2016, vol. 35, no. 1, s. 484 i n.

¹⁹ Zob. np. J. Klabbers, *Reluctant Grundnormen: Articles 31(3)(c) and 42 of the Vienna Convention on the Law of Treaties and the Fragmentation of International Law* (w:) M. Carven, M. Fitzmaurice, M. Vogiatzi (red.), *Time, History and International Law*, Martinus Nijhoff, Leiden 2007, s. 141 i n. Klabbers wskazuje, że art. 42

wencji do uwzględniania elementu czasu dla interpretacji traktatów²⁰. Krytyka ta na ogół może być odparta. Tak np. po uważnym przyjrzeniu się wysuwany argument okazuje się, że krytkowany jest nie tyle wyczerpujący charakter wyliczenia zawartego w Konwencji, o którym mówi art. 42 KWPT, co raczej same przyczyny nieważności, wygaśnięcia i zawieszania traktatu. W rzeczywistości większość przyczyn wskazywanych w doktrynie jako nieuwzględnione przez Konwencję wchodzi w zakres innych przepisów Konwencji lub należą do sytuacji, które zostały wyłączone z zakresu Konwencji przez art. 73²¹.

Podobnie jest z krytyką przepisów Konwencji dotyczących interpretacji traktatów – art. 31 i 32 Konwencji. *Mark Villiger* przekonywająco dowodzi, że przepisy te są z sukcesem stosowane w praktyce:

Obawy z nimi związane okazały się bezpodstawne. Zdarza się co prawda, że sądy międzynarodowe od czasu do czasu stosują te przepisy jako „listek figowy”, za którym ukrywają wszelkie wyniki interpretacji, które chcą osiągnąć w pierwszej kolejności. Ale to nie może podważyć wartości art. 31 i 32. Wprost przeciwnie, sądy a w szczególności państwa, uznają te postanowienia za ustalone normy powszechnego prawa międzynarodowego i stosowały je należycie i sumiennie²².

W 2006 r. przygotowany został raport grupy roboczej KPM w sprawie postępującej fragmentacji prawa międzynarodowego. Raport wskazał na konieczność wypracowania norm kolizyjnych, a w związku z tym kilka aspektów Konwencji wiedeńskiej, które mogłyby zostać poddane dokładniejszej analizie. Wymienił przykładowo jako niezadawalające – identyczne traktowanie przez Konwencję traktatów dwustronnych i wielostronnych. Pojawiające się problemy są bowiem różne i należy rozwiązywać je za pomocą różnych technik. W interpretacji traktatów dwustronnych, na przykład, intencja stron jest stosunkowo łatwa do zidentyfikowania, podczas gdy traktaty wielostronne są wynikiem kompromisów i układów i rzadko wyrażają jeden, jasno określony zamiar stron. Ponadto nie jest dostatecznie uwzględniany szczególny charakter „traktatów ramowych” i „traktatów wykonawczych”, a zwłaszcza tworzenie przez nie szczególnych relacji w stosunku do umów z nimi powiązanych (hierarchia nieformalna) jak i traktatów dotyczących praw człowieka i prawa humanitarne (a także na przykład traktatów dotyczących ochrony środowiska), które tworzą specjalną klasę instrumentów nie-bilateralnych („integralnych” lub „współzależnych”). Ogólnie rzecz biorąc, raport wskazuje, że Konwencja wiedeńska nie uwzględnia w dostatecznym stopniu specjalnych rodzajów traktatów i specjalnych zasad, które muszą być zastosowane do ich interpretacji i stosowania. Raport nie sugeruje jednak potrzeby zmiany Konwencji, lecz jedynie sformułowanie niewiążących wskazówek dla praktyki²³.

nie odegrał swojej roli.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Zob. O. Dörr, K. Schmalenbach (red.), *op. cit.*, s. 744.

²² M. E. Villiger, *The Rules on Interpretation: Misgivings, Misunderstandings, Miscarriage? The 'Crucible' Intended by the International Law Commission*, w: E. Cannizzaro (red.), *The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention*, Oxford 2011, s. 121-122.

²³ UN Doc. A/CN.4/L.682, 13 April 2006, *International Law Report of the Study Group of the International Law Commission, Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of, finalized by M. Koskenniemi*, s. 250-251.

3.1. Zastrzeżenia do traktatów

Najbardziej krytykowanym obszarem Konwencji są jej postanowienia dotyczące zastrzeżeń do traktatów²⁴. Zastrzeżenia są aktami prawa traktatów, złożonymi jednostronnie a następnie przekształconymi w wyniku przyjęcia przez inną stronę w stypulację kontraktualną. Stypulacja ta może wygasnąć w wyniku akcji jednostronnej, przy czym prawo do jej rozwiązania przysługuje tylko autorowi zastrzeżenia (aktu przyjęcia zastrzeżenia nie można cofnąć)²⁵. Konwencja wiedeńska jest krytykowana po latach głównie za to, że przewidziana przez nią liberalna konstrukcja stwarza większe niż dotychczas możliwości skutecznego składania zastrzeżeń, która nie była w tym czasie poparta szeroką praktyką²⁶. Może to prowadzić do nadużyć, przechylając szalę na rzecz autorów zastrzeżeń, a ograniczając prawa pozostałych państw utrzymania integralności traktatu, skutkować fragmentacją zobowiązań wynikających z traktatu²⁷.

KPM odpowiedziała na tę krytykę wybierając w 1993 r. zastrzeżenia do traktatów na temat swoich prac. Został on zaakceptowany przez ZO ONZ, a specjalnym sprawozdawcą Komisji został Alain Pellet. Wyborowi tematyki przez Komisję towarzyszyło jednak przekonanie, że nie należy kwestionować systemu ustanowionego w artykułach 19-23 Konwencji, ale że przepisy te są zbyt ogólne i można je wyjaśnić i rozwinąć w projekcie protokołu do Konwencji lub przewodnika dla praktyki²⁸. Komisja zauważyła także, że Konwencja wiedeńska dostarcza niejednoznacznych odpowiedzi na pytania dotyczące rozróżnienia między zastrzeżeniami i deklaracjami interpretacyjnymi, zakresu deklaracji interpretacyjnych, przesłanek legalności zastrzeżeń, reżimu sprzeciwów do zastrzeżeń (w szczególności dopuszczalności i zakresu sprzeciwów do zastrzeżenia, które nie są zabronione przez traktat ani sprzeczne z jego przedmiotem i celem), wpływu zastrzeżeń na wejście

²⁴ M. Frankowska, *Prawo traktatów...*, s. 194 zwracała uwagę, że w zakresie objętym regulacją wiedeńską „coraz silniej ujawniają się luki i niedoskonałości przyjętych rozwiązań. W dużym stopniu wynikają one z istotnej wady wiedeńskiego prawa traktatów, jaką jest jego zbytnia koncentracja na kontraktualnym charakterze stosunków traktatowych. Prawo to odzwierciedla tradycyjne, dwustronne relacje traktatowe, bez dostatecznego uwzględnienia reżimów tworzonych przez powszechne umowy wielostronne o charakterze quasi-legislacyjnym, w szczególności w takich dziedzinach, jak ochrona praw człowieka, ochrona środowiska i handel międzynarodowy. Słabość tego podejścia ujawniła się już w sferze regulacji zastrzeżeń do traktatów (...)”. Zob. także: D. N. Hylton, *Default Breakdown: The Vienna Convention on the Law of Treaties' Inadequate Framework on Reservations*, *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 1994, vol. 27, s. 419 i n.; V. Fon, F. Parisi, *The Hidden Bias of the Vienna Convention on the International Law of Treaties*, *Review of Law and Economics* 2008, vol. 4, s. 383 i n.; B. Simma, G.I. Hernández, *Legal Consequences of an Impermissible Reservation to a Human Rights treaty: Where Do We Stand?*, w: E. Cannizzaro (red.), *op. cit.*, s. 60 i n.; A. Pellet, D. Müller, *Reservations to Treaties: An Objection to a Reservation is Definitely not an Acceptance*, w: E. Cannizzaro (red.), *op. cit.*, s. 37 i n. Zob. także W. Burek, *Zastrzeżenia do traktatów z dziedziny ochrony praw człowieka*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2012.

²⁵ R. Szafarz, *Zastrzeżenia...*, s. 262.

²⁶ Członkowie KPM byli w zasadzie zgodni co do tego, że przepisy dotyczące zastrzeżeń stanowią wyraz stopniowego rozwoju. *Report of the International Law Commission on the Work of the Second Part of Its Seventeenth Session and Eighteenth Session*, U.N. GAOR 21st Sess., Supp. No. 9, 35, U.N. Doc. A/6309/Rev.1 (1966), s. 324.

²⁷ H.G. Schermers, *The Suitability of Reservations to Multilateral Treaties*, *Netherlands International Law Review* 1959, vol. 6, s. 351 i n.; KPM przyznała, że gwarancje dla państw nie składających zastrzeżeń nie są w stanie zapewnić równowagi między autorami zastrzeżeń i państwami nie składającymi zastrzeżeń. *Report of the International Law Commission on the Work of the Second Part of Its Seventeenth Session and Eighteenth Session*, U.N. GAOR 21st Sess., Supp. No. 9, 35, U.N. Doc. A/6309/Rev.1 (1966), s. 324.

²⁸ Zob. *Yearbook of the International Law Commission* 1993, vol. II (Part Two), par. 427–430 oraz 440.

w życie traktatów, czy zastrzeżeń w odniesieniu do umów ustanawiających organizacje międzynarodowe oraz umów dotyczących ochrony praw człowieka, zastrzeżeń do traktatów kodyfikacyjnych i problemów wynikających ze szczególnych technik traktatowych (wypracowywanie protokołów dodatkowych, technik bilateralizacyjnych).

Prace Komisji, oparte nie tylko na siedemnastu raportach Specjalnego Sprawozdawcy, ale i uwagach i praktyce państw i organizacji międzynarodowych, która się rozwinęła po wejściu w życie Konwencji (w szczególności praktyce dialogu w sprawie zastrzeżeń prowadzonego np. w ramach Rady Europy, tj. m.in. współpracy w celu jak najszerszej wymiany poglądów i koordynowania środków przyjmowanych wobec zastrzeżeń), zakończyły się w 2011 r. przyjęciem przewodnika dla praktyki – *Guide to Practice on Reservations to Treaties*²⁹ (Przewodnik). Komisja zarekomendowała ZO ONZ przyjęcie wskazówek oraz mechanizmu wsparcia w odniesieniu do zastrzeżeń do traktatów. W rezolucji 68/111 z 16 grudnia 2013 r. ZO ONZ odnotowało przyjęcie wskazówek dla praktyki przez Komisję (ich tekst został załączony do rezolucji) i zachęciło do ich jak najszerszego rozpowszechnienia. Przewodnik nie jest zatem prawnie wiążącym instrumentem. Jego ramy wyznacza Konwencja. Uzupełniając ją Przewodnik może natomiast stanowić użyteczny poradnik dla praktyków i mieć wpływ na praktykę państw. Przykładowo, Przewodnik wyjaśnia istotne, ogólne pojęcie – „przedmiotu i celu traktatu” użyte w art. 19 KWPT, który wskazuje, że o ile traktat nie zakazuje składania zastrzeżeń lub nie postanawia, że mogą być składane tylko określone zastrzeżenia, dopuszczalne jest składanie zastrzeżeń pod warunkiem, że są one zgodne z przedmiotem i celem traktatu. Wskazówka 3.1.5.1 wyjaśnia, że:

Przedmiot i cel traktatu należy określać w dobrej wierze, biorąc pod uwagę wyrazy użyte w traktacie w ich kontekście, w szczególności tytuł i preambułę traktatu. Można również odwołać się do prac przygotowawczych traktatu i okoliczności jego zawarcia oraz, w stosownych przypadkach, do późniejszej praktyki stron.

Ten sam termin „przedmiot i cel traktatu” użyty jest w kilku innych postanowieniach Konwencji wiedeńskiej, tj. w art. 18, 31, 41, 58 i 60. A zatem wskazówka może być użyteczna także dla stosowania innych przepisów Konwencji.

Dla zilustrowania znaczenia i charakteru Przewodnika odwołajmy się także do problemu wpływu zastrzeżeń na wejście w życie traktatu. Konwencja wiedeńska odnosi się do tych kwestii w art. 20 ust. 4 pkt c stanowiąc, że „akt wyrażający zgodę państwa na związanie się traktatem, lecz zawierający zastrzeżenie, staje się skuteczny z chwilą, gdy przynajmniej jedno spośród innych umawiających się państw przyjmie to zastrzeżenie.”

W praktyce przepis ten był w dość dowolny sposób stosowany, głównie przez depozytariuszy umów. Praktyka Sekretarza Generalnego ONZ, będącego depozytariuszem wielu istotnych umów międzynarodowych, odzwierciedla dominujący trend. Sekretarz Generalny ONZ przyjmował, że państwo składające zastrzeżenia skutecznie wyraziło zgodę na związanie się umową zgodnie z ogólną klauzulą dotyczącą wejścia w życie umowy, tzn. nie kontrolował ani legalności zastrzeżenia, ani nie czekał aż choć jedno państwo wyrazi zgodę na zastrzeżenie lub na upływ 12 miesięcy niezbędny dla ustalenia milczącego przyjęcia zastrzeżenia, o którym mowa w art. 20 ust. 5 Kon-

²⁹ ILC Report 2011, A/66/10/Add.1. Raport Komisji obejmuje także komentarze do wskazówek, aneks dotyczący dialogu w sprawie zastrzeżeń i bibliografię.

wencji³⁰. Praktyka ta skutkowała np. „szybszym”, uproszczonym, zaliczeniem państwa składającego zastrzeżenie w poczet liczby państw niezbędnej do wejścia traktatu w życie, czy w odniesieniu do już obowiązującego traktatu, wskazaniem jako datę jego wejścia w życie w stosunku do państwa przystępującego do niego z zastrzeżeniem – odnośnej daty generalnie wskazanej w danym traktacie dla państwa przystępującego do umowy, tj. bez rozróżniania czy państwo złożyło zastrzeżenie czy też nie.

Również Międzypaństwowy Trybunał Praw Człowieka w opinii doradczej z 1982 r. odwołując się do szczególnego charakteru traktatów dotyczących ochrony praw człowieka odrzucił zastosowanie art. 20 ust. 4 KWPT do analizowanego przez siebie przypadku i uznał, że państwo składające zastrzeżenie do Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka staje się umawiającym się państwem w momencie złożenia dokumentu ratyfikacji³¹. Trybunał jednak rozumował dalej, że art. 75 Amerykańskiej Konwencji³² pozwala na składanie zastrzeżeń zgodnych z przedmiotem i celem tej Konwencji, a te jako wyraźnie dopuszczone przez traktat (szeroko interpretując to pojęcie) nie wymagają żadnego późniejszego przyjęcia przez pozostałe umawiające się państwa (art. 20 ust. 1 KWPT ma więc zastosowanie)³³.

Przewodnik stara się pogodzić ogólną zasadę określoną w art. 20 ust. 4 pkt c KWPT z wnioskami płynącymi z praktyki stosowania KWPT³⁴. Wskazówka 4.2.1. potwierdza, że państwo (lub organizacja międzynarodowa) staje się umawiającym się państwem w momencie tzw. ustanowienia zastrzeżenia (*establishment of the reservation*). Ustanowienie zastrzeżenia następuje w stosunku do innego państwa m.in. gdy zastrzeżenie jest dopuszczalne, zostało sformułowane w odpowiedniej formie i procedurze oraz gdy to umawiające się państwo zaakceptowało to zastrzeżenie. Kolejne wskazówki dotyczą skutku ustanowienia zastrzeżenia na wejście w życie traktatu (4.2.2.) oraz na status autora zastrzeżenia jako strony traktatu, gdy traktat już obowiązuje (4.2.3). Wskazówka 4.2.2. wyjaśnia, że gdy traktat nie wszedł jeszcze w życie państwo może zostać zaliczone do liczby umawiających się państw, gdy zastrzeżenie zostanie „ustanowione” (a więc np. gdy chociaż jedno umawiające się państwo zaakceptuje zastrzeżenie) lub też wcześniej przed ustanowieniem zastrzeżenia, gdy żadne z umawiających się państw temu się nie sprzeciwia. Z kolei wskazówka 4.2.3. potwierdza zasadę, że gdy traktat już obowiązuje, przyjęcie zgodnego z KWPT zastrzeżenia powoduje, że autor zastrzeżenia staje się stroną umowy (a nie umawiającym się państwem) w stosunku do państwa przyjmującego zastrzeżenie.

³⁰ Zob. komentarz KPM do wskazówki 4.2.1. (A/66/10/Add.1), s. 448 i n.

³¹ Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-228, 24 September 1982, *The Effect of Reservations on the Entry Into Force of the American Convention on Human Rights (Arts. 74 and 75)*, par. 33-34. Zob. M. Frankowska, *Prawo traktatów...*, s. 95.

³² Art. 75 Konwencji stanowi, że „Niniejsza Konwencja będzie podlegać zastrzeżeniom tylko zgodnie z postanowieniami Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów podpisanej 23 maja 1969 r.”

³³ *Ibidem*, ust. 35-36. Sprawa dotyczyła ustalenia kiedy Konwencja wchodzi w życie, czy można zaliczyć do wymaganej liczby 11 państw niezbędnych do wejścia w życie Konwencji dwóch państw, które ratyfikowały ją z zastrzeżeniami już w momencie złożenia depozytariuszowi dokumentów ratyfikacji (zgodnie z art. 74 Amerykańskiej Konwencji).

³⁴ Zob. komentarz KPM do Przewodnika (A/66/10/Add.1), s. 452.

3.2. Inne obszary uzupełniania

Są także i inne obszary, w których dostrzeżono potrzebę doprecyzowania ogólnych przepisów Konwencji przez stworzenie użytecznego dla praktyki przewodnika. W 2008 r. KPM zajęła się wąskim aspektem interpretacji traktatu w przypadkach pojawienia się kolejnych umów między stronami i późniejszej praktyki stron. Specjalnym Sprawozdawcą Komisji został *Georg Nolte*, którego gruntownie udokumentowane raporty stanowiły podstawę dla wypracowania przez Komisję projektu konkluzji dotyczących kolejnych umów i późniejszej praktyki w odniesieniu do interpretacji traktatów (*Draft Conclusions on Subsequent Agreements and Subsequent Practice in Relation to the Interpretation of Treaties*). ZO ONZ, któremu projekt przedstawiono w 2018 r., nie zakończyło jeszcze prac.

Trwają rozpoczęte w 2012 r. prace KPM nad tymczasowym stosowaniem traktatów, także w sposób ogólny uregulowanym w Konwencji (art. 25)³⁵. W 2018 r. Komisja przyjęła *Draft Guide to Provisional Application of Treaties*³⁶.

KPM podjęła również prace dotyczące wpływu konfliktów zbrojnych na traktaty³⁷ oraz norm peremptoryjnych powszechnego prawa międzynarodowego. Wychodzą one jednak znacząco poza zakres Konwencji wiedeńskiej, a w przypadku *ius cogens* wyraźnie poza zakres prawa traktatów³⁸.

Mówiąc o *ius cogens* do sukcesów Konwencji zaliczyć trzeba wydobyte koncepcji bezwzględnie wiążących norm prawa międzynarodowego na światło dzienne i nadanie jej po raz pierwszy normatywnego kształtu w prawie pozytywnym: zdefiniowanie norm o tym charakterze i połączenie z nimi skutku w postaci nieważności traktatu. Definicja *ius cogens* zawarta w art. 53 Konwencji, powtórzona w Konwencji z 1986 r., wzbudzała spory podczas prac przygotowawczych, obecnie jednak nie ulega wątpliwości, że peremptoryjny charakter normy wymaga pozytywnego aktu uznania i akceptacji ze strony „społeczności międzynarodowej jako całości”³⁹. Kontrowersje wokół *ius cogens* dotyczą dzisiaj nie samej koncepcji, lecz listy tych norm i ich skutków prawnych wychodzących poza prawo traktatów⁴⁰.

Odnosząc się do znaczenia obu Konwencji wiedeńskich *Frankowska* słusznie zauważa, że:

³⁵ Zob. np. M. H. Arsanjani, W. M. Reisman, *Provisional Application of Treaties in International Law: The Energy Charter Treaty Awards* (w:) E. Cannizzaro (red.), *op. cit.*, s. 86.

³⁶ ILC Report, A/73/10, 2018, chap. VII, ust. 79-90.

³⁷ W 2011 r. KPM przyjęła *Draft Articles on Effects of Armed Conflict on Treaties* (prace KPM rozpoczęły się w 2004 r.). Rezolucją 66/99 z 9 grudnia 2011 r. ZO ONZ odnotowało przyjęcie projektu polecając tekst państwom i załączyło go jako aneks do rezolucji. Nie przesądziło jednak dalszego losu projektu. Rezolucją 72/121 z 7 grudnia 2017 r. ZO ONZ podkreśliło znaczenie projektu jako przewodnika dla praktyki państw wzywając państwa do ich stosowania, odkładając tym samym decyzję co do dalszego losu projektu.

³⁸ Prace Komisji nad peremptoryjnymi normami powszechnego prawa międzynarodowego trwają od 2015 r. Specjalny Sprawozdawca Komisji D. Taldi przedstawił Komisji trzy raporty, dotyczą one kwestii takich jak kryteria uznania normy za *ius cogens* czy skutki norm *ius cogens* w odniesieniu np. do prawa zwyczajowego, aktów jednostronnych, wiążących uchwał organizacji międzynarodowych, zobowiązań *erga omnes*, zastrzeżeń, odpowiedzialności międzynarodowej.

³⁹ Zob. O. Dörr, K. Schmalenbach (red.), *op. cit.*, s. 910 i n.

⁴⁰ Zob. UN Doc. A/CN.4/L.682, 13 April 2006, *International Law Report of the Study Group of the International Law Commission, Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of, finalized by M. Koskenniemi*, s. 181 i n.

Konwencje wiedeńskie, kodyfikując prawo zwyczajowe, sprecyzowały i wyjaśniły reguły tego prawa, umacniając jego autorytet i ułatwiając jego stosowanie. Konwencje wywarły wpływ na strukturę całego systemu prawa międzynarodowego, wprowadzając i definiując pojęcie imperatywnych norm powszechnych prawa międzynarodowego *ius cogens* (art. 53).⁴¹

Zarysowana w Konwencji koncepcja *ius cogens* przyczynia się do stopniowej hierarchizacji prawa międzynarodowego, jego swoistej konstytucjonalizacji oraz umocnienia praworządności. Dokończy się to jednak w procesie powolnej ewolucji⁴².

4. Zakres przedmiotowy Konwencji wiedeńskiej

Przedmiotowy zakres stosowania Konwencji ograniczony jest do porozumień między państwami (art. 1). Konwencja nie stosuje się zatem do porozumień między państwami a innymi podmiotami prawa międzynarodowego (np. organizacjami międzynarodowymi), ani do porozumień między tymi innymi podmiotami (art. 3). Konwencja ma jednak zastosowanie do „wzajemnych stosunków między państwami, opartych na porozumieniach międzynarodowych, których stronami są również inne podmioty prawa międzynarodowego” (art. 3 pkt c). Tak więc Konwencja wiedeńska ma zastosowanie do stosunków między państwami stronami Konwencji o prawie morza z 1982 r., czy Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z 2006 r., których stroną obok państw jest także UE. Natomiast nie ma zastosowania w stosunkach opartych na tych umowach między Unią a ich państwami stronami. Fakt ten nie oznacza, że normy zawarte w Konwencji wiedeńskiej nie mogą zostać zastosowane do tych relacji na innych podstawach, np. jako normy prawa zwyczajowego. Przypomnijmy, że normy obu Konwencji z 1969 r. i z 1986 r. wykazują znaczące podobieństwa a obecnie większość z nich stanowi prawo zwyczajowe.

Ponadto Konwencja z 1969 r. przenika także do prawa organizacji międzynarodowych. Zgodnie z art. 5 Konwencji wiedeńskiej, ma ona zastosowanie do każdego traktatu, który jest aktem konstytucyjnym organizacji międzynarodowej oraz do każdego traktatu przyjętego w ramach organizacji międzynarodowej, jednakże bez uszczerbku dla jakichkolwiek odpowiednich reguł organizacji. Można zatem nawet twierdzić, że Konwencja ma zastosowanie np. do Decyzji Rady UE z 26 maja 2014 r. dotyczącej systemu zasobów własnych UE przyjętej na podstawie art. 311 TFUE i zgodnie z tym przepisem ratyfikowanej przez wszystkie państwa członkowskie⁴³.

5. Sprawy nieuregulowane w Konwencji wiedeńskiej

Konwencja wiedeńska pozostawiła pewne istotne kwestie dotyczące traktatów do osobnego uregulowania, m.in. kwestie sukcesji państw w odniesieniu do traktatów, odpowiedzialności państw w przypadku naruszenia traktatów, czy też skutku wszczęcia kroków nieprzyjacielskich. Sukcesja została uregulowana w Konwencji wiedeńskiej o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów z 23 sierpnia 1978 r. Konwencja co prawda weszła już w życie, nie zyskała jednak poparcia zbyt wielkiej

⁴¹ M. Frankowska, *Prawo traktatów...*, op. cit., s. 193.

⁴² Zob. np. K. Zemanek, *The Metamorphosis of Jus Cogens: From an Institution of Treaty Law to the Bedrock of the International Legal Order?* (w:) E. Cannizzaro (red.), op. cit., s. 409.

⁴³ Dz. Urz. UE, L 168 (7.6.2014).

liczby państw (jej postanowienia zweryfikowała praktyka sukcesji lat 90. XX wieku)⁴⁴. Zagadnienia odpowiedzialności regulują postanowienia wypracowanych przez KPM Artykułów dotyczących odpowiedzialności państw za akty międzynarodowo bezprawne (*Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* z 2001 r.)⁴⁵. Artykuły nie przewidują żadnego specjalnego reżimu odpowiedzialności w przypadku naruszenia zobowiązań wynikających z traktatów. Prace KPM nad wpływem wojny na traktaty trwają.

Konwencja nie reguluje także kwestii umów zawieranych w innej formie aniżeli pisemna (zob. art. 2 ust. 1 pkt a Konwencji), ale też ich nie wyklucza. Mają do nich zastosowanie normy Konwencji odzwierciedlające reguły prawa zwyczajowego (zob. art. 3 pkt a Konwencji)⁴⁶. Art. 3 pkt a i art. 4 KWPT, a także 8 punkt preambuły – potwierdzają, że normy prawa zwyczajowego dalej regulują kwestie nieunormowane w Konwencji.

Ponadto Konwencja ma zastosowanie tylko do traktatów, które zostały zawarte przez państwa strony po dacie wejścia w życie Konwencji w stosunku do tych państw (art. 4). Takie unormowanie potwierdza, że Konwencja w części stanowi wyraz stopniowego rozwoju prawa międzynarodowego i że państwa obawiały się wstecznego zastosowania przyjętych rozwiązań.

6. Konwencja wiedeńska a prawo zwyczajowe

6.1. Kodyfikacja i stopniowy rozwój prawa międzynarodowego

Relacja między normami odzwierciedlonymi w Konwencji wiedeńskiej i normami prawa zwyczajowego stanowi jedno z bardziej interesujących zagadnień związanych ze stosowaniem Konwencji. Co więcej, niektóre aspekty tej relacji zmieniają się też w czasie.

Po pierwsze, Konwencja była powoływana nawet zanim jeszcze weszła w życie⁴⁷ lub przez państwa lub w stosunku do państw nie będących wcale stronami Konwencji, ponieważ jej normy stanowią wyraz prawa zwyczajowego. Znamienna jest tu praktyka MTS. Tak np. MTS w opinii z 1971 r. uznał, że art. 60 KWPT dotyczący wygaśnięcia traktatu z powodu pogwałcenia go przez drugą stronę, pod wieloma względami odzwierciedla prawo zwyczajowe i jako takie może być zastosowany w sporze⁴⁸. W 1973 r. MTS uznał art. 52 KWPT odnoszący się do nieważności traktatów zawartych pod groźbą użycia siły i art. 62 dotyczący zasadniczej zmiany okoliczności za odzwierciedlające pod

⁴⁴ Zob. przypis nr 4.

⁴⁵ Yearbook of the International Law Commission 2001, vol. II (Part Two). Tekst załączony został do rezolucji ZO ONZ 56/83 z 12 grudnia 2001 r., później poprawiony doc. A/56/49, vol. I/Corr.4.

⁴⁶ Z nowszej praktyki wskazać można ustne porozumienie między D. Tuskiem i W. Putinem w sprawie zastosowania Konwencji chicagowskiej do procedowania w sprawie dochodzenia przyczyn katastrofy smoleńskiej czy ustne porozumienie kończące spór między Finlandią i Danią w sprawie budowy mostu przez Wielki Belt – sprawa została wniesiona przez Finlandię do MTS (*Passage through Great Belt* (Finland v. Denmark)), ponieważ konstrukcja mostu powodowała, że duże statki nie mogłyby przepływać do Finlandii – spór załatwiono w rozmowie telefonicznej między premierami obu państw. Finlandia zgodziła się wycofać skargę z Trybunału w zamian za opłatę. International Legal Materials 1993, s. 103. Nie ma w tej sprawie żadnego oficjalnego zapisu tej umowy. Zob. także „Zhou Enlai- Kosygin Agreement” Chiny Xiaocheng QIN, China Journal of International Law 2005, vol. 4/2, s. 465-479.

⁴⁷ Wyroki sądowe cytuje m.in. M. Frankowska, *The Vienna Convention...*, s. 286.

⁴⁸ Opinia doradcza MTS z 21 czerwca 1971 r. w sprawie *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia*, ICJ Reports 1971, ust. 94.

wieloma względami prawo zwyczajowe.⁴⁹ Podobnie w 1997 r. w sprawie *Gabcikovo-Nagymaros* (Hungary v. Slovakia), w której główny traktat, istotny dla przedmiotu sporu, zawarty był przed wejściem w życie Konwencji, MTS zastosował art. 60-62 KWPT jako odzwierciedlające prawo zwyczajowe⁵⁰. W sprawie *wysp Kasikili/Sedudu* (Botswana v. Namibia) w 1999 r. MTS zinterpretował i zastosował angielsko-niemiecki traktat z 1890 r. zgodnie z art. 31 i 32 KWPT, nie zważając na art. 4 o niedziałaniu Konwencji wiedeńskiej wstecz i na to, że żadne z państw nie było jej stroną⁵¹.

Konwencja wiedeńska stosowana jest często przez sądy krajowe i to zarówno sądy państw stron Konwencji jak i państw niebędących jej stronami⁵², kwestie dotyczące umów międzynarodowych, zwłaszcza ich interpretacji, pojawiają się bowiem w wielu sprawach. Sądy krajowe także wypowiadają się na temat zwyczajowego charakteru postanowień Konwencji. Robią to często bez głębszych badań przyjmując ów zwyczajowy charakter za pewnik. Dlatego Frankowska słusznie przestrzega, że do tego typu stwierdzeń sądów krajowych należy podchodzić z dużą ostrożnością⁵³. Przykładowo orzeczenie Sądu Najwyższego Indii, które nie są stroną Konwencji, w sprawie *Ram Jethmalani v. Union of India* z 2011 r. ma wprawdzie przełomowe znaczenie dla stosowania prawa zwyczajowego w prawie wewnętrznym Indii, lecz w odniesieniu do zwyczajowego charakteru Konwencji wiedeńskiej jest lakoniczne. Sąd ograniczył się bowiem do przywołania treści art. 31 KWPT⁵⁴ oraz do uwagi, że „Indie co prawda nie są stroną Konwencji wiedeńskiej, ale Konwencja zawiera wiele zasad zwyczajowego prawa międzynarodowego, a zasada wykładni określona w art. 31 Konwencji wiedeńskiej dostarcza szerokiej wskazówki co do właściwego sposobu interpretacji traktatu także w kontekście Indii.”⁵⁵

Po drugie, dziś po 50 latach od zawarcia Konwencji wiele norm, które stanowiły wyraz stopniowego rozwoju prawa międzynarodowego w latach 70. czy nawet 90. XX w. zdążyło się przerodzić w prawo zwyczajowe. Nie dotyczy to jednak całej Konwencji wiedeńskiej. Dość przypomnieć, że w 2006 r. w sprawie *Armed Activities on the Territory of the Congo* (Kongo v. Rwanda) MTS odmówił zastosowania do stron sporu art. 66 KWPT zwracając uwagę na art. 4 KWPT i podkreślając, że oba państwa przystąpiły do umów, o które w sprawie chodziło – tj. do Konwencji o ludobójstwie z 1948 r.

⁴⁹ Wyrok MTS z 2 lutego 1973 r. w sprawie *Fisheries Jurisdiction* (Zjednoczone Królestwo v. Islandia), ICJ Reports 1973, ust. 24 i 36.

⁵⁰ Wyrok MTS z 25 września 1997 r., ICJ Reports 1997, par. 42-46 i 99. Por. O. Dörr, K. Schmalenbach (red.), *op. cit.*, s. 1048. Autorzy komentarza podkreślają, że nie wszystkie elementy art. 60 mają zwyczajowy charakter.

⁵¹ Wyrok MTS z 13 grudnia 1999 r., ICJ Reports 1999, par. 18, 20-26, 46, 47-50. MTS potwierdził zwyczajowy charakter obu przepisów w opinii doradczej z 9 lipca 2004 r. w sprawie *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, ICJ Reports 2004, par. 94.

⁵² Na temat stosowania Konwencji przez sądy amerykańskie zob. np. M. Frankowska, *The Vienna Convention...*, s. 286.

⁵³ Zob. *ibidem*, s. 286-287: „W zdecentralizowanym systemie stosunków międzynarodowych sądy krajowe są często konfrontowane z kłopotliwym zadaniem ustalenia charakteru norm zawartych w traktatach kodyfikacyjnych. Jest prawie nieuniknione, że sądy, wykonując to zadanie, przypiszą przepisowi status zwyczajowy przedwcześnie.” Zob. także A. Aust, *Vienna Convention on the Law of Treaties* (1969), w: Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL; <http://opil.oulaw.com>), dostęp 2.02.2019, pkt F.

⁵⁴ Art. 31 KWPT stanowi, że „traktat należy interpretować w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym w nim wyrazom w ich kontekście, oraz w świetle jego przedmiotu i celu.”

⁵⁵ Wyrok Sadu Najwyższego Indii z 4 lipca 2011 r. w sprawie *Ram Jethmalani v. Union of India* ((2011) 8 SCC 1, ust. 60: „While India is not a party to the Vienna Convention, it contains many principles of customary international law, and the principle of interpretation, of Article 31 of the Vienna Convention, provides a broad guideline as to what could be an appropriate manner of interpreting a treaty in the Indian context also.”

i Konwencji o dyskryminacji rasowej z 1965 r. – zanim Konwencja wiedeńska weszła w życie, w tym także w stosunku do obu tych państw. MTS konkludował, że „(w) niniejszym przypadku przepisy zawarte w Konwencji wiedeńskiej nie mają zastosowania, o ile nie stanowią one deklaracji zwyczajowego prawa międzynarodowego. Trybunał uważa, że zasady zawarte w art. 66 Konwencji wiedeńskiej nie mają takiego charakteru. Obie strony nie zgodziły się również na zastosowanie między sobą art. 66.”⁵⁶ Nie jest także uważany za wyraz prawa zwyczajowego np. wspomniany wyżej art. 42 KWPT⁵⁷.

Do przepisów Konwencji, które zgodnie z przeważającą opinią doktryny nie stanowiły wyrazu prawa zwyczajowego w 1969 r. w momencie zawierania Konwencji należą np. art. 18 oraz art. 46. Oba te przepisy wywodzą się z zasady dobrej wiary i formułują dwie ważne normy prawa traktatów – obowiązek nieudaremniania przedmiotu i celu traktatu w okresie między podpisaniem go a wejściem w życie (art. 18) i niemożność powoływania się na swoje prawo wewnętrzne w celu unieważnienia swojej zgody na związanie się umową (art. 46).

6.2. Obowiązek nieudaremniania przedmiotu i celu umowy – art. 18 KWPT

W początkach XX w. zasada wyrażona w art. 18 KWPT⁵⁸ nie była dobrze ustalona⁵⁹. Warto jednak podkreślić, że do jej utrwalenia przyczyniły się m.in. polskie sądy i polski sędzia w Stałym Trybunale Sprawiedliwości Międzynarodowej (STSM) – hrabia Michał Rostworowski⁶⁰. W 1926 r. w sprawie *Schrager przeciwko Instytucji Ubezpieczeń Pracowników od wypadków na Morawach i na Śląsku* Sąd Apelacyjny w Katowicach uznał, że zastosowanie przepisu polskiego rozporządzenia waloryzacyjnego z 1924 r. (mającego charakter retorsyjny, wymierzonego przeciwko państwom obcym, które nie traktowały obywateli polskich na równi ze swoimi obywatelami w podobnych sprawach) wymaga uwzględnienia zmian spowodowanych podpisaniem umowy polsko-czechosłowackiej z 23 kwietnia 1925 r. i ogłoszeniem ustawy z 30 lipca 1925 r. upoważniającej Prezydenta RP do ratyfikowania tej umowy. W konsekwencji, sąd zastosował umowę, która nie weszła jeszcze w życie i była korzystniejsza dla obywateli czechosłowackich⁶¹. Sąd Najwyższy potwierdził tę decyzję w 1927 r.⁶²

⁵⁶ ICJ Reports 2006, ust. 125.

⁵⁷ Zob. np. O. Dörr, K. Schmalenbach (red.), *op. cit.*, s. 736-737. Autorzy komentarza uważają, że z samej swej natury jako przepis o charakterze proceduralnym, odwołujący się do innych postanowień Konwencji, art. 42 nie może być i nie jest prawem zwyczajowym. Aczkolwiek mógłby nim być gdyby np. wszystkie przewidziane w Konwencji podstawy nieważności czy wygaśnięcia stanowiły prawo zwyczajowe, a tak na razie nie jest.

⁵⁸ Art. 18 KWPT brzmi: „Państwo jest obowiązane powstrzymać się od działań, które udaremniałyby przedmiot i cel traktatu, gdy: a) podpisało traktat lub dokonało wymiany dokumentów stanowiących traktat z zastrzeżeniem ratyfikacji, przyjęcia lub zatwierdzenia, dopóki nie ujawni, że nie zamierza stać się stroną tego traktatu, lub b) wyraziło zgodę na związanie się traktatem w ciągu okresu poprzedzającego wejście traktatu w życie, jeśli takie wejście w życie zbytnio się nie odwleka.”

⁵⁹ Zob. A. Wyrozumka, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 257-263; P. Palchetti, *Article 18 of the 1969 Vienna Convention: A Vague and Ineffective Obligation or a useful Means for Strengthening Legal Cooperation?*, w: E. Cannizzaro (red.), *op. cit.*, s. 25 i n.

⁶⁰ Zob. wyrok STSM w sprawie *Certain German Interests in Polish Upper Silesia (The Preliminary Objections)*, PCIJ 1925, Series A, No. 6, Dissenting opinion by Count Rostworowski, s. 32, por. s. 91. Zob. A. Wyrozumka, *Michał Rostworowski jako prawnik i sędzia międzynarodowy*, w: K. Lankosz (red.), *Michał Cezary Rostworowski. Prawniki, uczone i sędziowie międzynarodowi w oczach prawników i członków*, Kraków 2011, s. 21 i n.

⁶¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 4 marca 1926 r. w sprawie *Schrager przeciwko Zakładowi ubezpieczenia robotników od wypadków dla Moraw i Śląska*, cytowany przez L. Ehrlich, *Prawo Narodów*, wyd. 3. Warszawa 1947, s. 228.

⁶² Podają za L. Ehrlichem, *op. cit.*, s. 228: wyrok Sądu Najwyższego P. P. A. 1927, s. 295-296.

Wcześniej, w sprawie *Skarb Państwa Polskiego przeciwko von Bismarck* polski Sąd Najwyższy uznał, że wyzbycie się własności przez Pruski Skarb Państwa przed wejściem w życie Traktatu wersalskiego było niezgodne z prawem, ponieważ naruszało jego przepisy i ducha⁶³. Władze polskie konsekwentnie nie uznawały własności obywateli niemieckich, którzy nabyli ją od państwa niemieckiego na terytorium, które na mocy art. 256 Traktatu wersalskiego zostało cedowane Polsce wraz z własnością państwa niemieckiego. Było to przedmiotem kilku postępowań przed STSM, w tym w sprawie fabryki chorzowskiej. W 1926 r. w sprawie *Pewnych interesów niemieckich na polskim Górnym Śląsku* Polska argumentowała zgodnie ze swoją praktyką. STSM uniknął odpowiedzi co do istnienia obowiązku nieudaremniania przedmiotu i celu umowy przed wejściem jej w życie ograniczając się do stwierdzenia, że „po ratyfikacji Traktat, w opinii Trybunału, nie nakładał na Niemcy obowiązku do powstrzymania się od zbycia, a więc nie można *a fortiori* uważać za naruszenie zasady dobrej wiary działania Niemiec zbywające własność przed wejściem w życie Traktatu, który został już podpisany”⁶⁴.

Dzisiaj art. 18 uważany jest przez większość autorów za odzwierciedlający istniejące lub co najmniej tworzące się prawo zwyczajowe⁶⁵. Pomimo trudności, jakie sprawiają w praktyce ogólne sformułowania tego przepisu⁶⁶ powoływały go zarówno sądy krajowe np. niemiecki Trybunał Konstytucyjny⁶⁷, chilijski Sąd Apelacyjny⁶⁸, jak i sądy międzynarodowe, np. Europejski Trybunał Praw Człowieka w stosunku do Turcji, która nie jest stroną Konwencji wiedeńskiej⁶⁹.

⁶³ Wyrok Sądu Najwyższego z 28 kwietnia 1923 r., O.S.P., II, Nr. 498; Annual Digest 1923-1924, Case No. 39, s. 80-81.

⁶⁴ Wyrok STSM w sprawie *Certain German Interests in Polish Upper Silesia (The Preliminary Objections)*, PCIJ 1925, Series A, No. 6, s. 39. Zob. także wyrok w tej sprawie co do meritum, PCIL 1925, Series A, No. 7, p. 40. W 1928 r. w sprawie *Megalidis v. The State of Turkey* Grecko-Turecki Mieszany Trybunał Arbitrażowy uznał, że Turcja naruszyła obowiązek wynikający z podpisania traktatu. Tuż po podpisaniu Traktatu z Lozanny z 1923 r. Turcja przejęła własność obywatela greckiego, twierdząc, że nieruchomość została zwolniona z restytucji na mocy art. 67 Traktatu. Jest to pierwsza decyzja międzynarodowa uznająca wyraźnie istnienie obowiązku wynikającego z podpisania traktatu (8 TAM 390, 395 (1928); Annual Digest 1927-1928, s. 395).

⁶⁵ Zob. O. Dörr, K. Schmalenbach (red.), *op. cit.* s. 221.

⁶⁶ P. Palchetti, *op. cit.*, s. 27 i n.

⁶⁷ W 2003 r. FTK zastosował art. 18 do jeszcze nieratyfikowanego traktatu ekstradycyjnego z Indiami (108 BVerfGE 129, s. 140-141 (2003)).

⁶⁸ W wyroku z 2004 r. w sprawie *Miguel Angel Sandoval* Sąd Apelacyjny w Santiago nie zastosował prawa krajowego dotyczącego amnestii, które uniemożliwiło prowadzenie postępowania karnego przeciwko funkcjonariuszom państwowym zamieszonym w zniknięcie obywatela chilijskiego. Sąd powołał się na art. 18 i stwierdził, że zastosowanie prawa krajowego stanowiłoby udaremnienie przedmiotu i celu Międzypaństwowej konwencji o wymuszonych zaginięciach osób z 1994 r., którą Chile podpisało, ale nie ratyfikowało. Cytowane przez O. Dörr, K. Schmalenbach (red.), *op. cit.*, s. 221, przypis 13. Do znalezienia na stronie www.haguejusticeportal.net.

⁶⁹ W sprawie *Öcalan v. Turcji* Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał, że Turcja wywiązała się z obowiązku wynikającego z art. 18 KWPT, gdy zawiesiła stosowanie kary śmierci po podpisaniu Protokołu nr 6 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (Skarga nr 46221/99, wyrok z 12 marca 2003 r., ust. 185). Zob. wyrok Sądu UE T-115/95 *Opel Austria v. Rada*, ECR 1997 II-39, ust. 90-91; T-231/04 *Grecja v. Komisja*, ECR 2007 II-63, ust. 85-87. W tej ostatniej sprawie Sąd wyraźnie wskazał że art. 18 KWPT kodyfikuje zasadę dobrej wiary, będącą zasadą zwyczajowego prawa międzynarodowego. Zob. też C-203/07 P, ECR 2008 I-8161, ust. 64.

Co więcej, spektakularnego przykładu zastosowania art. 18 dostarczyły Stany Zjednoczone niebędące stroną Konwencji oświadczając, w celu zwolnienia się od obowiązku nieudaremniania przedmiotu i celu traktatu, że choć podpisały Statut Rzymski ustanawiający Międzynarodowy Trybunał Karny, nie zamierzają stać się jego stroną⁷⁰.

6.3. Unieważnienie traktatu zawartego z naruszeniem prawa wewnętrznego – art. 46 KWPT

Art. 46 KWPT⁷¹ wprowadził wyjątkowo możliwość unieważnienia traktatu przez państwo, którego zgoda na związanie się traktatem została wyrażona z pogwałceniem postanowienia jego prawa wewnętrznego dotyczącego kompetencji do zawierania traktatów, pod warunkiem, że to pogwałcenie było oczywiste i dotyczyło normy jego prawa wewnętrznego o zasadniczym znaczeniu. Prace KPM wyraźnie wskazują na nowatorski charakter przepisu. Niewielka i sprzeczna praktyka, na której przepis był oparty wskazywała raczej na konstrukcję przeciwną, tj. że naruszenie prawa konstytucyjnego przy zawieraniu umowy jest nieistotne z punktu widzenia prawa międzynarodowego⁷².

Po 50 latach od zawarcia Konwencji okazuje się, że warunki wskazane w art. 46 trudno jest spełnić. Interesujące jest przy tym, że w literaturze, począwszy od Lorda *McNaira*, używano jako przykładu wyczerpania kryteriów omawianego przepisu Konwencji ewentualne powołanie się przez Stany Zjednoczone na naruszenie art. II, sekcja 2 konstytucji amerykańskiej, tj. naruszenie polegające na zawarciu umowy przez Prezydenta bez wymaganej zgody Senatu. Przepis konstytucji miał stanowić ilustrację normy prawa wewnętrznego o zasadniczym znaczeniu, która znana jest całemu światu. *Frankowska* przekonywająco dowodzi, cytując orzeczenia sądów amerykańskich dotyczące art. 46 KWPT⁷³, że na gruncie przepisu amerykańskiej konstytucji wcale nie jest jasne, jakie kategorie umów wymagają zgody Senatu, a jakie mogą stanowić *executive agreements*, które Prezydent może zawrzeć samodzielnie:

McNair przeoczył trudność, jeśli nie niemożliwość, zidentyfikowania naruszenia tego przepisu. A w istocie to właśnie naruszenie prawa wewnętrznego musi być oczywiste, aby stworzyć podstawę do unieważnienia zgody państwa na związanie się umową.⁷⁴

Praktyka stosowania art. 46 KWPT przez sądy międzynarodowe⁷⁵ i sądy krajowe⁷⁶ nie dostarcza

⁷⁰ A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe...*, s. 260; P. Palchetti, *op. cit.*, s. 26.

⁷¹ Art. 46 KWPT brzmi: „1. Państwo nie może powoływać się na to, że jego zgoda na związanie się traktatem jest nieważna, ponieważ została wyrażona z pogwałceniem postanowienia jego prawa wewnętrznego dotyczącego kompetencji do zawierania traktatów, chyba że to pogwałcenie było oczywiste i dotyczyło normy jego prawa wewnętrznego o zasadniczym znaczeniu. 2. Pogwałcenie jest oczywiste, jeżeli jest obiektywnie widoczne dla każdego państwa postępującego w danej sprawie zgodnie z normalną praktyką i w dobrej wierze.”

⁷² Zob. YBILC 1966 II, komentarz do art. 43, s. 240 i n.; por. O. Dörr, K. Schmalenbach (red.), *op. cit.*, s. 775 i n.; J. Sanderski, *Nieważność umów międzynarodowych*, Poznań 1978, s. 63; M. Frankowska, *Prawo traktatów...*, s. 138.

⁷³ M. Frankowska, *Prawo traktatów...*, s. 321 i n.

⁷⁴ *Idem*, *The Vienna Convention...*, s. 320.

⁷⁵ Zob. wyrok MTS z 10 października 2002 r. w sprawie *Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria*, ICJ Reports 2002, ust. 266. MTS odrzucił argument, że umowa, o którą chodziło jest nieważna, ponieważ została podpisana przez prezydenta Nigerii, a powinna zostać ratyfikowana (ust. 264); wyrok arbitrażowy z 31 lipca 1989 r. w sprawie delimitacji granicy morskiej (*Arbitral Award of 31 July 1989 (Guinea-Bissau v. Senegal)*), *International Law Reports* 1989, vol. 1, Case 83, par. 58.

⁷⁶ Zob. np. wyrok Sądu Federalnego Szwajcarii w sprawie *Regierungsrat des Kantons St Gallen*, ATF 120 Ib 360 (1994), s. 365-366; wyrok Sądu Najwyższego Izraela w sprawie *Attorney General v. Kamiar*, 44 *International*

żadnego przykładu skutecznego powołania się na określony w nim wyjątek⁷⁷. Niemniej wskazuje, że art. 46 odzwierciedla obecnie prawo zwyczajowe w tym zakresie⁷⁸, oraz że wykształciło się określone, restrykcyjne rozumienie poszczególnych kryteriów zawartych w tym przepisie. Z praktyki płynie także pragmatyczne przesłanie, że aby skutecznie powołać się na naruszenie państwo, choć nie ma obowiązku informowania drugiej strony o wymogach swojej procedury wewnętrznej⁷⁹, powinno uprzedzić drugą stronę podczas negocjacji lub wskazać w samej umowie swoją procedurę krajową⁸⁰.

Art. 46 KWPT lub jego odpowiednik zawarty w Konwencji z 1986 r. był parokrotnie powoływany przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach dotyczących skutków naruszenia prawa UE odnoszącego się do ważności umów międzynarodowych zawartych przez Unię Europejską z państwami trzecimi. W tych sprawach Trybunał lub Rzecznicy Generalni Trybunału, jak można sądzić z odwołań do obu Konwencji, nie mieli wątpliwości, że przepis ten odzwierciedla zwyczajowe prawo międzynarodowe⁸¹.

7. Uwagi końcowe

Konwencja wiedeńska o prawie traktatów nie jest łatwym do stosowania dokumentem, jej przepisy mają swoje zawiłości i bywa, że jest celowo naruszana⁸². Jej istnienie nie oznacza także, że proces tworzenia prawa traktatów jest zakończony i że Konwencja nie wymaga zmiany. Nawet jednak jeśli podjęto takie próby w zakresie np. zastrzeżeń do umów międzynarodowych, późniejszej praktyki w odniesieniu do traktatów, czy tymczasowego stosowania umów, nie wychodzą one poza ramy Konwencji. Są to uzupełnienia lub doprecyzowania nie mające charakteru zmian fundamentalnych. Konwencja nie wymaga bowiem takich zmian, ponieważ jest mocno osadzona na zasadzie dobrej wiary i trwałości zobowiązań umownych przez co spełnia zasadniczy wymóg – zapewnienia bezpieczeństwa stosunkom traktatowym, a przez to społeczności międzynarodowej.

Law Reports 1967, s. 262-263.

⁷⁷ Zob. A. Wyrozumski, *Umowy międzynarodowe...*, s. 389 i n.

⁷⁸ Wyrok MTS w sprawie *Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria*, *op. cit.*, ust. 263; Arbitral Award of 31 July 1989 (Guinea-Bissau v Senegal), *op. cit.*, ust. 55.

⁷⁹ Wyrok MTS w sprawie *Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria*, *op.cit.*, par. 266.

⁸⁰ Arbitral Award of 31 July 1989 (Guinea-Bissau v Senegal), *op. cit.*, ust. 58.

⁸¹ Zob. wyrok TSUE w sprawie C-327/91 *Francja przeciwko Komisji*, ECR 1994, vol. I-364, pkt 25 powołujący art. 2 Konwencji z 1986 r.; opinia RG Tesaro, *ibid* ust. 12; opinia RG Lenza w sprawie 165/87 *Komisja przeciwko Radzie* ECR 1988, 5545, pkt 35; opinia RG Albera w sprawie C-233/02 *Francja przeciwko Komisji*, ECR 2004, vol. I-2759, ust. 50; opinia z 26 marca 2009 r. RG Kokott w sprawie C-13/07 *Komisja przeciwko Radzie*, ust. 173. W sprawie C-327/91 *Komisja przeciwko Francji* Trybunał uznał, że fakt, że umowa ze Stanami Zjednoczonymi została zawarta przez Komisję z naruszeniem wewnętrznego podziału kompetencji między instytucjami wspólnotowymi, nie wpłynęła na ważność porozumienia na mocy prawa międzynarodowego. W sprawie dotyczącej porozumienia o przeniesieniu rekordów nazwisk pasażerów zawartego przez Wspólnotę ze Stanami Zjednoczonymi, Trybunał uznał, że zawarcie traktatu było błędnie oparte na art. 95 TWE (obecnie art. 114 TFUE), ale stwierdził, że Wspólnota nie może powoływać się na obowiązujące prawo wewnętrzne dla uzasadnienia niewywiązywania się z porozumienia (C-317/04, C-318/04 *Parlament przeciwko Radzie i Komisji*, ECR 2006, vol. I-4721, par. 73). W obu przypadkach, jak można sądzić, Trybunał nie uznał naruszenia prawa Unii za oczywiste w rozumieniu art. 46 ust. 3 KWPT.

⁸² W 2007 r. Federacja Rosyjska zawiesiła Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie z 1990 r. (Traktat CFE) sprzecznie z KWPT, której jest stroną. Nie powołała bowiem żadnej z sześciu podstaw zawieszenia oraz nie przestrzegwała zasad proceduralnych określonych w Konwencji. O. Dörr, K. Schmalenbach (red.), *op. cit.*, s. 744.

Nawet jeśli *Jan Klabbers* ma rację wskazując, że Konwencja wiedeńska nie ma dzisiaj jeszcze konstytucyjnego charakteru, ponieważ dotyczy tylko traktatów zawieranych z państwami, nie wiąże zdecydowanej większości państw świata, nie wszystkie jej postanowienia odzwierciedlają prawo zwyczajowe, a przede wszystkim wiele jej postanowień ma charakter dyspozytywny, to ma w sobie potencjał stania się ważnym elementem procesu konstytucjonalizacji prawa międzynarodowego⁸³. Choć jest to mało prawdopodobne, nie można wykluczyć, że w przyszłości Konwencja zostanie przekształcona np. w ogólny traktat mający zastosowanie także do umów zawieranych przez inne podmioty prawa międzynarodowego. Wiele norm zawartych w Konwencji ma bowiem uniwersalne znaczenie i stosowane są w praktyce także do umów zawartych z innymi podmiotami prawa międzynarodowego. O ich uniwersalnym charakterze świadczy przekonanie, że większość tych norm jeśli nawet nie była początkowo prawem zwyczajowym, tak jak normy zawarte w art. 18 czy 46 KWPT, to z czasem uległa przekształceniu w prawo zwyczajowe, które wiąże nie tylko strony Konwencji.

Konwencja wiedeńska jest stosowana na różne sposoby także przez państwa, które nie są jej stronami jak i przez inne podmioty prawa międzynarodowego. Bywa powoływana cynicznie, tak jak przez Trybunał Konstytucyjny Federacji Rosyjskiej dla nadania przyłączeniu Krymu pozoru legalności⁸⁴, czy dla ułatwienia ratyfikacji przez brytyjski Parlament umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z UE, kiedy to rząd wskazywał jak w przyszłości zgodnie z Konwencją będzie można uwolnić się od rygorów umowy o wystąpieniu, zwłaszcza w związku z rozwiązaniem przyjętym dla granicy między Irlandiami⁸⁵, czy też jako deska ratunkowa, gdy brakuje w systemie mechanizmu ochronnego, jak w przypadku UE, gdzie nie przewidziano wykluczenia niepraworządnego państwa członkowskiego z organizacji⁸⁶. Przypadki te tylko potwierdzają, że po pięćdziesięciu latach od momentu zawarcia, Konwencja wiedeńska wciąż stanowi jedną z najważniejszych umów międzynarodowych o uniwersalnym znaczeniu. Warto na koniec podkreślić, że raport grupy roboczej KPM w sprawie postępującej fragmentacji prawa międzynarodowego przyznał, że Konwencja jest w stanie odpowiedzieć na wyzwania współczesności, dostarcza podstawy prawnej i odpowiedniego „zestawu narzędzi” do radzenia sobie z fragmentacją⁸⁷.

⁸³ J. Klabbers, *Setting the Scene*, w: J. Klabbers, A. Peters, G. Ulfstein (red.), *The Constitutionalization of International Law*, Oxford 2009, s. 24.

⁸⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej z 19 marca 2014 r. w sprawie 6- П/2014 dotyczącej konstytucyjności umowy międzynarodowej, która nie weszła jeszcze w życie, zawartej między Federacją Rosyjską i Republiką Krymską o akcesji Republiki Krymskiej do Federacji Rosyjskiej. Trybunał nie badał czy Republika Krymska jest państwem i czy może zawierać umowy, przyjął to za pewnik. Odwołał się natomiast do art. 25 KWPT dotyczącego tymczasowego stosowania traktatów, aby stwierdzić, że porozumienie, o które chodziło przewidywało, że będzie tymczasowo stosowane, a zatem datą przystąpienia Krymu do Federacji jest data podpisania umowy, ponieważ od tego momentu umowa jest tymczasowo stosowana. Zob. A. Wyrozumska, *The Central and Eastern European Judiciary and Transnational Judicial Dialogue on International Law*, w: A. Wyrozumska (red.), *Transnational Judicial Dialogue on International Law in Central and Eastern Europe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 2017, s. 76 i n. (dostępne w open access).

⁸⁵ Zob. np. T. McTague, *The 1969 treaty that could help the UK slip a Brexit trap*, <https://www.politico.eu/article/vienna-convention-brexit-1969-treaty-that-could-help-uk-slip-trap/>, dostęp 27.03.2019 r.

⁸⁶ Zob. np. J. Barcz, *Unia Europejska wobec niepraworządnego państwa członkowskiego*, Państwo i Prawo 1/2019, s. 17 i n.

⁸⁷ UN Doc. A/CN.4/L.682, 13 April 2006, *International Law Report of the Study Group of the International Law Commission, Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of, finalized by M. Koskenniemi*, s. 250.



*Konferencja z okazji 50-lecia Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, Warszawa 23 maja 2019 r.
Zamek Królewski. Uczestnicy konferencji.
Zdjęcie pochodzi z zasobów własnych MSZ.*

W kierunku wypełnienia luki w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r.*

prof. dr hab. Renata Szafarz**

Jubileusz 50-lecia Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, który obchodziliśmy 23 maja 2019 r. skłania i do pochwał Wiedeńskiego Dzieła, jak i do pragnienia jego udoskonalenia.

Tak się składa, że ja, ekspert polskiej delegacji na Konferencji wiedeńskiej w sprawie kodyfikacji prawa traktatów, kilka dni po jej zakończeniu wykryłam ewidentną lukę w tekście omawianej Konwencji. Otóż, Konwencja wiedeńska o prawie traktatów w Części V reguluje m.in. instytucję zawieszenia działania traktatów, a zupełnie nie reguluje kwestii możliwego przywrócenia działania zawieszonych traktatów, czyli ich ewentualnego „odwieszenia”. Pomysł ten nasunął mi się już w Polsce i po mniej więcej tygodniu od zakończenia Konferencji wiedeńskiej podzieliłam się nim z prof. *Stanisławem E. Nahlikiem* podczas naszej wędrowki po Krakowskim Przedmieściu w Warszawie. Profesor zgodził się ze mną i oboje wyraziliśmy żal, że pomysł zrodził się zbyt późno, by znaleźć się w Konwencji wiedeńskiej. Niestety prof. *Nahlik* odszedł na zawsze.

Ten mój spóźniony pomysł nosiłam w sobie 50 lat i teraz z okazji jubileuszu Konwencji wiedeńskiej postanowiłam opracować – w prezencie dla niej – tekst możliwych postanowień wypełniających zasygnalizowaną lukę w Konwencji. Przy tym starałam się zachować język Konwencji, a także starałam się o to, by proponowane przeze mnie postanowienia były prawdziwym korelatem postanowień samej Konwencji wiedeńskiej regulujących instytucję zawieszenia działania traktatów (w Części V Konwencji).

Znowu czuję się ekspertem polskiej delegacji i składając propozycje nowych postanowień czynię to z takim samym zaangażowaniem, jak kiedyś.

Zatem *ad rem!* Oto proponowane przeze mnie postanowienia uzupełniające Konwencję wiedeńską o prawie traktatów z 23 maja 1969 r.:

Part V

Section 6

Resumption of the operation of a treaty

Article 72 po drugie (bis)

Resumption of the operation of a treaty suspended between all the parties

The operation of a treaty suspended between all the parties in whole or in part may be resumed:

* Komunikat naukowy.

** D. Instytut Nauk Prawnych PAN.

- a) In conformity with the provisions of the treaty, or
- b) at any time by consent of all the parties to the treaty.

Article 72 po trzecie

Resumption of the operation of a treaty suspended between certain of the parties only

The operation of a treaty suspended in whole or in part as between certain of the parties only may be resumed:

- a) In conformity with the provisions of the treaty, or
- b) In conformity with the provisions of the agreement concerning the suspension of the treaty, or
- c) at any time by consent of all the parties affected by the suspension of the treaty.

Article 72 po czwarte (quarto)

Procedure to be followed with respect of the resumption of the operation of a treaty

1. A party to the suspended treaty which intends to resume the operation of the treaty must notify the other parties of its claim. The notification shall indicate the intention to resume the operation of the treaty and the reasons therefor.
2. If, after the expiry of a period which except in cases of special urgency, shall not be less than three months after the receipt of the notification, no party with respect to which the treaty was suspended has raised any objection, the operation of the treaty in question shall be resumed.
3. If, however, objection has been raised by any other party, the parties shall seek a solution through the means indicated in Article 33 of the Charter of the United Nations.

Article 72 po piąte (quinto)

Instruments for the resuming the operation of a treaty

1. The notification provided for in article 72 *quarto*, paragraph 1, must be made in writing.
2. Any act declaring the intention for resuming the operation of the treaty pursuant to the provisions of the treaty or of the agreement on the suspension of the treaty or of paragraph 1 or 2 of article 72 *quarto* shall be carried out through an instrument communicated to the other parties for which the treaty was suspended. If the instrument is not signed by the Head of State, Head of Government or Minister for Foreign Affairs, the representative of the State communicating it may be called upon to produce full powers.

Article 72 po szóste

Revocation of notifications and instruments provided for in articles 72 *quarto* and 72 *quinto*.

A notification or instrument provided for in articles 72 *quarto* and 72 *quinto* may be revoked at any time before it takes effect.

Article 72 po siódme

Consequences of the resumption of the operation of a treaty

If the operation of the suspended treaty is resumed the parties between which the treaty was suspended shall be under an obligation to perform the whole treaty in their mutual relations and in their relations with the other parties to the treaty, if any.

To są wszystkie postanowienia proponowane przeze mnie w omawianej kwestii. Czy one kiedykolwiek znajdą się w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, czy też to jest tylko ćwiczenie sobie a muzom, nie mnie sądzić. *But I tried to do my best.*



Konferencja z okazji 50-lecia Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, Warszawa 23 maja 2019 r. Zamek Królewski. Na zdjęciu od lewej (siedzą) członkowie polskiej delegacji – uczestnicy negocjacji postanowień Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów w 1968 r. w Wiedniu: prof. Maria Frankowska, prof. Renata Szafarz, Andrzej Makarewicz – emerytowany pracownik MSZ, Alicja Werner – Makarewicz (emerytowany pracownik MSZ). Przemawia Piotr Wawrzyk – Podsekretarz Stanu w MSZ. Zdjęcie pochodzi z zasobów własnych MSZ.



Konferencja z okazji 50-lecia Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, Warszawa 23 maja 2019 r. Zamek Królewski. Na zdjęciu od lewej: prof. Renata Szafarz, Piotr Rychlik – Dyrektor Departamentu Prawno – Traktatowego MSZ, prof. Roman Kwiecień – Uniwersytet Jagielloński, Piotr Wawrzyk – Podsekretarz Stanu MSZ, Anna Surówka-Pasek – Podsekretarz Stanu KPRP. Zdjęcie pochodzi z zasobów własnych MSZ.

Ustawa o umowach międzynarodowych: uwagi w 20-lecie jej obowiązywania oraz 100-lecie polskiej praktyki traktatowej

dr Konrad Jan Marciniak*

1. Wstęp

Pięćdziesiąta rocznica sporządzenia Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów¹ (dalej: Konwencja lub KWPT) oraz dwadzieścia lat obowiązywania ustawy o umowach międzynarodowych² skłaniają do refleksji nad rolą Konwencji we współczesnym prawie międzynarodowym oraz jej znaczeniem dla Polski, a także ukształtowanymi na jej podstawie wewnętrznymi przepisami prawnymi i praktyką traktatową. Ten pierwszy wątek rozwija m.in. prof. A. Wyrozumska w swoim opracowaniu w niniejszym tomie, natomiast poniższe rozważania poświęcone są właśnie perspektywie krajowej. Z punktu widzenia prawa i praktyki Polski, wskazany powyżej okres obowiązywania ustawy o umowach międzynarodowych daje asumpt do dyskusji nad współczesnymi uregulowaniami dotyczącymi umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym. Niemniej jednak, nie jest tu możliwe omówienie całości kształtu praktyki i uregulowań Polski w tym zakresie. Podobnie, nie jest możliwe rozpatrywanie tego faktu tylko przez pryzmat Konwencji wiedeńskiej. Dzieje się tak z dwóch głównych przyczyn.

Po pierwsze, polskie uregulowania i współczesna praktyka traktatowa sięgają co najmniej roku 1919 r., a więc istotna ich część kształtowała się przed przyjęciem Konwencji (czy – tym bardziej – jej wejściem w życie, co nastąpiło dnia 27.1.1980 r.). Można przy tej okazji podkreślić, co stanowi również motyw przewodni niniejszej książki, że rocznica Konwencji zbiega się ze 100-leciem polskiej praktyki traktatowej. Po drugie, Polska stała się stroną Konwencji dopiero w roku 1990 i w tym sensie jej postanowienia wprost obowiązują Polskę ok. 30 lat (oczywiście bez uszczerbku dla tego, że istotna część jej postanowień jest postrzegana jako odzwierciedlająca powszechnie obowiązujące prawo zwyczajowe, o genezie nierzadko znacznie wcześniejszej niż sama Konwencja³). Niewątpliwie, ogląd całości polskiej praktyki traktatowej, a także przegląd wcześniejszych (niż ustawa o umowach międzynarodowych) uregulowań daje tom I publikacji MSZ „100 lat polskiej praktyki traktatowej”⁴.

* Dyrektor Departamentu Prawno-Traktatowego MSZ. Niniejsze opracowanie niekoniecznie odzwierciedla oficjalne stanowisko MSZ. Autor pragnie serdecznie podziękować dr. Ł. Kuładze oraz amb. A. Misztalowi za uwagi do wcześniejszego projektu niniejszego tekstu. Naturalnie, wszelkie błędy i niedociągnięcia pozostają odpowiedzialnością autora.

¹ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, sporządzona w Wiedniu dnia 23.5.1969 r. (Dz. U. z 1990 r., Nr 74, poz. 439). Obecnie (stan na dzień 15.7.2020 r.), stroną Konwencji jest 116 państw Polska stała się jej stroną dnia 2.7.1990 r.

² Dz.U. 2000 nr 39 poz. 443; tekst jednolity: Dz.U. 2020 poz. 127.

³ Zob. uwagi A. Wyrozumskiej oraz R. Kwietnia w niniejszym tomie.

⁴ Zaprezentowano tam zarówno wykaz umów ratyfikowanych przez Polskę w ciągu minionego 100-lecia oraz, w skrótovej formie, ustalenia dotyczące wcześniejszych regulacji prawnych Polski, przedstawione przez J. Juchnicwicza. Zob. Departament Prawno-Traktatowy MSZ, *100 lat polskiej praktyki traktatowej*, Tom I: *Przeгляд aktywności traktatowej Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zawartych umów międzynarodowych i aktów prawa krajowego*, Warszawa 2019, zwłaszcza s. 16, 138, 202 oraz 482 i n.

Przedmiotem niniejszych rozważań są aktualne polskie uregulowania wewnętrzne (zwłaszcza ustawowe i, tam gdzie to niezbędne, konstytucyjne) dotyczące zawierania umów międzynarodowych przez Polskę. Ponadto, poza uregulowaniami *stricto* prawnymi w omawianym zakresie, uwaga zostanie również zwrócona na kwestie praktyczne. Z uwagi jednak na ograniczenia niniejszego opracowania, orzecznictwo polskich sądów w relacji do umów międzynarodowych będzie uwzględnione jedynie w ograniczonym zakresie.

Przyjęto następującą strukturę niniejszego opracowania. W pierwszej kolejności przywołane są antecedencje i prace legislacyjne prowadzące do przyjęcia ustawy o umowach międzynarodowych (pkt 2), aby następnie dokonać omówienia aktualnego stanu prawno-formalnego ustawy (pkt 3), wskazać na dane statystyczne dotyczące jej wykonywania (pkt 4) oraz przedstawić przedmiotowy oraz temporalny zakres jej stosowania (pkt 5). Na tym tle, zaprezentowany jest ogólny „system” zawierania i związywania się umowami międzynarodowymi w świetle ustawy o umowach międzynarodowych, z uwzględnieniem roli MSZ oraz innych organów państwa, a także porównując częściowo obecny stan prawny z poprzednimi uregulowaniami w omawianym zakresie (pkt 6). Wreszcie, zaprezentowane są wybrane wyzwania i trudności, które można zidentyfikować w związku z wykonywaniem ustawy (pkt 7) oraz konkluzje (pkt 8).

2. Ustawa o umowach międzynarodowych: antecedencje i prace legislacyjne prowadzące do jej powstania

Ustawa o umowach międzynarodowych z 2000 r. jest w polskiej tradycji aktów prawnych dotyczących umów międzynarodowych w co najmniej dwójnasób wyjątkowa. Po pierwsze, jest w istocie pierwszym aktem prawnym rangi ustawowej, który w sposób kompleksowy reguluje m.in. procedurę zawierania, wykonywania, wypowiedzania i ogłaszania umów międzynarodowych. Wcześniejsze regulacje znajdowały się, jeśli w ogóle, w siłą rzeczy ogólnych postanowieniach konstytucyjnych oraz przepisach dotyczących ogłaszania aktów normatywnych (a więc nie dotyczących jedynie umów międzynarodowych). Bardziej precyzyjne umocowanie umów międzynarodowych (czy – szerzej – problematyki prawa międzynarodowego) w Konstytucji RP (w tym w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce) było przedmiotem intensywnej debaty i postulatów przedstawicieli doktryny, m.in. w związku z ukształtowaniem stosownych przepisów tzw. Małej Konstytucji⁵, a także w trakcie procesu uchwalania Konstytucji RP z 1997 r.⁶ W konsekwencji, po drugie, potrzeba i obowiązek ustanowienia takiej regulacji została dostrzeżona przez ustrojodawcę,

⁵ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426). Zob. art. 33 (ratyfikowane umowy międzynarodowe), 52 ust. 2 pkt 7 (kompetencje Rady Ministrów).

⁶ Zob. np. P. Winczorek, *Dyskusja nad podstawowymi zasadami ustroju RP w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (dziesięć pierwszych artykułów projektu Konstytucji RP)*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny (1995), nr 57(2), zwłaszcza s. 21-22; A. Wyrozumski, *Zapewnianie skuteczności prawu międzynarodowemu w prawie krajowym w projekcie Konstytucji RP*, Państwo i Prawo (1996), z. 11, m.in. s. 21-29 (w zakresie umów międzynarodowych); R. Kwiecień, *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w świetle projektu Konstytucji RP*, Przegląd Sejmowy (1997), nr 1(18), s. 36 i n.; M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Tom II, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 58-60 (komentarz M. Wiącka do art. 87 Konstytucji RP).

co znalazło swoje odzwierciedlenie w art. 89 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r.⁷ Co więcej, ustawa wychodzi ponad delegację konstytucyjną, ponieważ – dla właśnie zapewnienia całościowej regulacji problemu – zawiera (słusznie) uregulowania dotyczące wykonywania umowy międzynarodowej (art. 20-21 ustawy), a także dotyczące zmiany zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej (art. 23 i 25 ustawy)⁸.

W zasadzie jedynym porównywalnym aktem z ustawą o umowach międzynarodowych, jeśli chodzi o kompleksowość regulacji, była uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z 28 grudnia 1968 r. w sprawie zawierania i wypowiedzania umów międzynarodowych (dalej: uchwała z 1968 r.)⁹. Nie miała ona jednak rangi ogólnie obowiązującej. Jej przywołanie jest tu jednak istotne ponieważ określała ona (z uwzględnieniem pewnych nieformalnych poprawek wprowadzonych po 1989 r.)¹⁰ funkcjonowania administracji publicznej w relacji do umów międzynarodowych aż do wejścia w życie ustawy o umowach międzynarodowych¹¹, a więc przez ponad 30 lat. Jej rola jest więc niebagatelna oraz, co więcej, ustawa z 2000 r. odeszła od wielu rozwiązań swojej „poprzedniczki”, zarówno szczegółowych, jak i o charakterze koncepcyjnym i systemowym. Te ostatnie będą, tam gdzie to zasadne, przywołane w niniejszym opracowaniu.

Jeżeli chodzi o historyczne aspekty procesu przyjmowania ustawy o umowach międzynarodowych, to warto zwrócić uwagę na następujące kwestie. Sam projekt ustawy został przedłożony przez Rząd (z czego wiodącą rolę miało tu Ministerstwo Spraw Zagranicznych, a w jego ramach Departament Prawno-Traktatowy¹², nadzorowany przez Podsekretarza Stanu prof. J. Kranza i współpracu-

⁷ Przepis ten stanowi, że „Zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania i wypowiedzania umów międzynarodowych określa ustawa.” Wprawdzie przepis ten nie odwołuje się do ogłaszania umów międzynarodowych, to czyni to już art. 88 ust. 3 wskazując, że „Umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw. *Zasady ogłaszania innych umów międzynarodowych określa ustawa.*” (zaznacz. dodane). Słusznie jednak przyjęto, że całość kształt rozwiązań dotyczących ogłaszania wszystkich umów międzynarodowych powinien się znaleźć, z uwagi na specyfikę przedmiotu regulacji, w jednym akcie prawnym. Zob. druk sejmowy nr 1349 z 10.9.1999 r., *Rządowy projekt ustawy o umowach międzynarodowych*, Uzasadnienie.

⁸ Por. druk sejmowy nr 1349 z 10.9.1999 r., *Rządowy projekt ustawy o umowach międzynarodowych*, Uzasadnienie.

⁹ Uchwała weszła w życie 1.3.1969 r. Została znowelizowana uchwałą Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 1983 r., który weszła w życie tego samego dnia. Nie była publikowana. Zob. pkt. III.3.1 oraz III.3.2 w niniejszym tomie.

¹⁰ M.in. w związku z przywróceniem urzędu Prezydenta (a likwidacją Rady Państwa, która dotychczas ratyfikowała umowy międzynarodowe). O „nieformalnej aktualizacji” uchwały, dokonanej w praktyce przez MSZ, pisze: R. Szafarz, *W sprawie procedury tworzenia umów międzynarodowych (z uwzględnieniem roli Parlamentu)*, Przegląd Sejmowy (1997), nr 3, s. 75-76. P. Sarnecki, *infra*, s. 76-80 opisuje też zaangażowanie Parlamentu w proces zawierania umów międzynarodowych pod rządami „Małej Konstytucji”.

¹¹ Pierwotna wersja ustawy o umowach międzynarodowych wprost stanowiła, że uchwała z 1968 r. traci moc obowiązującą (zob. druk sejmowy 1349, art. 27 projektu ustawy). W toku debat zrezygnowano jednak z takiego uregulowania. Przyczyna była tu formalna, a mianowicie uznano, że ustawy nie powinny uchylać uchwał; zob. posiedzenie sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych nr 87 w dniu 18.1.2000 r., Biuletyn nr 2419/III. Ustawa z 2000 r. wskazuje jednak, że jej przepisy stosują się „[d]o czynności dotyczących umów międzynarodowych, które zostały rozpoczęte, a niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy (...)” (art. 26).

¹² W praktyce, ówczesnie w strukturze MSZ istniały dwie komórki organizacyjne: Departament Prawny (z dyr. T. Żylińskim na czele) oraz Departament Traktatowy, pod kierownictwem dyr. K. Mochowskiej, która współpracowała z prof. A. Wyrozumską w procesie przygotowywania ustawy.

jący z prof. A. Wyrozumską, późniejszą dyrektorką Departamentu Spraw Prawnych i Konsularnych MSZ) we wrześniu 1999 r.¹³ Projekt został skierowany do sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych, która powołała specjalną podkomisję, pod przewodnictwem prof. I. Lipowicz, w celu przygotowania stanowiska względem projektu rządowego. Podkomisja odbyła „kilka intensywnych posiedzeń” i przedłożyła swoje sprawozdanie Komisji na jej posiedzeniu w dniu 18.1.2000 r.¹⁴ W wyniku prac Komisji oraz po wprowadzeniu pewnych zmian do projektu rządowego, Komisja zarekomendowała Sejmowi przyjęcie ustawy¹⁵.

Sejm ustawę o umowach międzynarodowych uchwalił dnia 17 lutego 2000 r. i została ona skierowana do prac senackich, w wyniku których z kolei Senat, w marcu 2000 r., zaproponował 4 poprawki do ustawy¹⁶. Następnie, projekt trafił ponownie do sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych, która zarekomendowała przyjęcie jednej z nich (doprecyzowanie art. 25 ust. 3 ustawy dot. zmiany zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej), a odrzucenie trzech poprawek senackich¹⁷. Głosowania przebiegły zgodnie z rekomendacją Komisji, a Sejm ustawę o umowach międzynarodowych, dnia 14 kwietnia 2000 r., przyjął. Dopełnieniem procesu legislacyjnego było podpisanie ustawy przez Prezydenta i jej publikacja w Dzienniku Ustaw (dnia 17 maja 2000 r.). Zgodnie z jej art. 27, ustawa weszła w życie dnia 17 czerwca 2000 r.

Warto odnotować, czego dotyczyły główne kontrowersje w procesie prac legislacyjnych nad ustawą o umowach międzynarodowych. Po pierwsze, należy tu wskazać na wątpliwości wobec wprowadzenia instytucji tymczasowego stosowania umów, która – choć znana Konwencji wiedeńskiej¹⁸ – rodziła problemy o charakterze konstytucyjnym. Podnoszono tu w szczególności argument zwracający uwagę na zamknięty katalog źródeł prawa w Polsce i fakt, że jedynie ratyfikowana umowa międzynarodowa (bądź ustawa) może pewne kwestie (m.in. prawa i wolności obywatelskie) regulować; związane z tym były zastrzeżenia co do ewentualnego zakończenia tymczasowego stosowania umowy, czy ochrony praw nabytych itp.¹⁹ W rezultacie, uznając, że kwestia nie jest pierwszoplanowa, a zarazem uniemożliwiłaby sprawne przyjęcie ustawy o umowach międzynarodowych, zrezygnowano z podejmowania regulacji tego zagadnienia.

Drugim zagadnieniem, które często powracało w toku prac parlamentarnych, była problematyka tzw. „małej” ratyfikacji, a więc sytuacji, kiedy Rząd uznaje, że nie jest wymagana uprzednia zgoda wyrażona w ustawie i przedkłada umowę międzynarodową Prezydentowi do ratyfikacji, uprzed-

¹³ Zob. druk sejmowy nr 1349, *op. cit.*

¹⁴ Zob. posiedzenie sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych nr 87 w dniu 18.1.2000 r., Biuletyn nr 2419/III, *op. cit.* Podkomisja odbyła 5 posiedzeń między 16.11.1999 r. (sprawy organizacyjne) a 6.1.2000 r. (przyjęcie sprawozdania z prac). Zob. <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/poskomprocall?OpenAgent&3&1349>.

¹⁵ Druk sejmowy nr 1652 z 18.1.2000 r., Sprawozdanie Komisji Spraw Zagranicznych o rządowym projekcie ustawy o umowach międzynarodowych.

¹⁶ Uchwała Senatu RP z dnia 16.3.2000 r. w sprawie ustawy o umowach międzynarodowych, druk nr 1779 z 17.3.2000 r.

¹⁷ Druk sejmowy nr 1801 z 30.3.2000 r., Sprawozdanie Komisji Spraw Zagranicznych o stanowisku Senatu w sprawie ustawy o umowach międzynarodowych.

¹⁸ Zob. art. 25 KWPT.

¹⁹ Posiedzenie sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych nr 87 w dniu 18.1.2000 r., Biuletyn nr 2419/III, *op. cit.*

nio „jedynie” zawiadamiając Sejm²⁰. Pierwotny projekt ustawy nie zawierał wyraźnych przepisów określających zachowanie Rady Ministrów w sytuacji, gdyby Sejm wyraził negatywne stanowisko, co do zaproponowanego przez Rząd trybu ratyfikacji (czyli w praktyce uznając, że zasadna byłaby tzw. „duża” ratyfikacja – za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie). W wyniku ówczesnej debaty, obecna ustawa o umowach międzynarodowych zawiera bardziej precyzyjne brzmienie art. 15 ust. 3 (wyraźne wskazanie, że przedłożenie umowy Prezydentowi do ratyfikacji może się odbyć „po zawiadomieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z art. 89 ust. 2” Konstytucji RP)²¹ oraz nowy art. 15 ust. 4 (określenie, że w razie negatywnej opinii Sejmu „Rada Ministrów zajmuje ponowne stanowisko w tej sprawie”)²².

Pozostałe kwestie podnoszone podczas prac parlamentarnych (i zmiany wówczas wprowadzane) miały raczej charakter redakcyjny; niektóre też kwestie zostaną odnotowane w poniższych rozważaniach.

3. Ustawa o umowach międzynarodowych: aspekty formalnoprawne i otoczenie prawne

Jak wskazano powyżej ustawa o umowach międzynarodowych została przyjęta 14 kwietnia 2000 r., a weszła w życie dnia 17 czerwca 2000 r., a obowiązek jej przygotowania wynikał wprost z Konstytucji RP²³. Od tego też momentu stosuje się ją do wszystkich czynności dotyczących umów międzynarodowych, zarówno w relacji do procesów nowowszczypanych, jak i do tych, które zostały wszczęte wcześniej, ale nie zostały zakończone do dnia wejścia w życie ustawy (zob. też uwagi poniżej, pkt 5 niniejszego opracowania, w zakresie temporalnego zakresu stosowania ustawy w powiązaniu ze stosownymi postanowieniami Konstytucji RP)²⁴.

Ustawa była pięciokrotnie nowelizowana (w 2002, 2010, 2011, 2018 i 2019 roku), choć w zasadzie wyłącznym przedmiotem i celem tylko jednej ze zmian (z 2018 r.) była *stricte* zmiana ustawy o umowach międzynarodowych. W pozostałych przypadkach zmiana dokonywała się w związku

²⁰ Art. 89 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że „O zamiarze przedłożenia Prezydentowi Rzeczypospolitej do ratyfikacji umów międzynarodowych, których ratyfikacja nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie, Prezes Rady Ministrów zawiadamia Sejm.”

²¹ W tym też zakresie Senat proponował, aby przepis ten pozwalał na przedłożenie takiej umowy do ratyfikacji Prezydenta nie „po zawiadomieniu”, a „po upływie 30 dni od zawiadomienia”, wyraźnie więc odwołując się do terminu określonego w art. 89 ust. 2 Konstytucji. Zob. Uchwała Senatu RP z dnia 16.3.2000 r. w sprawie ustawy o umowach międzynarodowych, druk nr 1779 z 17.3.2000 r. Poprawka nie została przyjęta.

²² Także w tym zakresie wypowiedział się Senat, postulując skreślenie art. 15 ust. 4, podkreślając wiodącą rolę Rady Ministrów w procesie zawierania umów międzynarodowych, możliwość przedłużenia procesu ratyfikacji z uwagi na nowowprowadzane uregulowanie oraz brak obowiązku Prezydenta do ratyfikacji umowy. Zob. Uchwała Senatu RP z dnia 16.3.2000 r. w sprawie ustawy o umowach międzynarodowych, druk nr 1779 z 17.3.2000 r. Poprawka nie została przyjęta. Komisja Spraw Zagranicznych zaproponowała również stosowne zmiany w Regulaminie Sejmu (zob. uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 2020, poz. 476, art. 118-120).

²³ Poza art. 89 ust. 3 Konstytucji RP, warto także wskazać w tym kontekście na art. 231 ust. 1, zgodnie z którym: „W okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji Rada Ministrów przedstawi Sejmowi projekty ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji.”

²⁴ Art. 26 ustawy o umowach międzynarodowych.

z wprowadzaniem lub nowelizacją innych aktów prawnych. W każdym razie, można w tym kontekście wyróżnić 3 kategorie zmian:

- zmiany, których celem jest wyłączenie z zakresu zastosowania ustawy o umowach międzynarodowych pewnych kategorii umów, tj. umów poręczenia i gwarancji²⁵, a także umów dotyczących zamówień publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa²⁶;
- zmiany związane z funkcjonowaniem Polski w Unii Europejskiej²⁷ (zwłaszcza w związku ze zmianami wprowadzonymi przez Traktat z Lizbony²⁸). Przedmiotowa nowelizacja akurat rozszerzyła katalog aktów prawnych podlegający procedurom określonym w ustawie o umowach międzynarodowych (art. 12 ust. 2a, art. 14 ust. 2 oraz art. 15 ust. 5) oraz uregulowała procedurę podejmowania decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej (art. 22a w zw. z art. 22 ust. 2);
- zmiany związane z ogłaszaniem umów międzynarodowych, wyraźnie wskazujące podmiot zobligowany do prostowania błędów w umowie międzynarodowej, jej tłumaczeniu lub oświadczeniu rządowym jej dotyczącym²⁹, a także polegające na wprowadzeniu pojęcia „utrąty mocy obowiązującej umowy” oraz uregulowaniu kwestii związanych z wydawaniem oświadczeń rządowych w tym zakresie³⁰.

Niektóre z wskazanych uregulowań będą jeszcze przedmiotem bardziej szczegółowej analizy w dalszej części rozważań, ale już na tym etapie wskazać można, że nie zmieniły one istoty rozwiązań, „systemu” zawierania umów międzynarodowych określonych w ustawie.

Dla pełnego obrazu prawnotraktatowego w zakresie polskich uregulowań dotyczących umów międzynarodowych, dodać jeszcze należy dwie kwestie, uzupełniając tym samym „otoczenie prawne”, w którym ustawa funkcjonuje.

Po pierwsze, istotne rozwiązania dotyczące umów międzynarodowych zawiera Konstytucja RP.

²⁵ Art. 4a ustawy o umowach międzynarodowych wprowadzony ustawą z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2002 nr 216, poz. 1824).

²⁶ Dalsza modyfikacja art. 4a wprowadzona ustawą z dnia 11 września 2019 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2019, poz. 2020). Przedmiotowa modyfikacja wchodzi w życie 1 stycznia 2021 r.

²⁷ Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. 2010 nr 213, poz. 1395), która wprowadziła art. 12 ust. 2a, art. 14 ust. 2, art. 15 ust. 5, art. 22a, oraz zmodyfikowała art. 22 ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych.

²⁸ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. 2009 nr 203, poz. 1569).

²⁹ Ustawa z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011 nr 117, poz. 676) wprowadziła zmiany w art. 18 ust. 1 i 3 oraz dodała art. 18a i 18b w ustawie o umowach międzynarodowych.

³⁰ Ustawa z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o umowach międzynarodowych (Dz.U. 2019, poz. 109) zmieniła tytuł Rozdziału 7 ustawy o umowach międzynarodowych oraz zmodyfikowała jej art. 22. Na ten temat: C. Mik, *W sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o umowach międzynarodowych (druk sejmowy nr 3039)*, Przegląd Sejmowy (2019), nr 1(150), s. 283-286.

Odwołuje się ona względnie często do umów międzynarodowych, w różnych kontekstach³¹, natomiast dla systemowego umocowania umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym znaczenie mają trzy główne grupy przepisów: (a) ogólna zasada ustrojowa, zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP)³²; (b) przepisy określające miejsce (ratyfikowanych) umów międzynarodowych w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce (art. 87-91 Konstytucji RP); oraz (c) przepisy kompetencyjne głównych organów państwa (zwłaszcza art. 133 oraz 146 Konstytucji RP określające, odpowiednio, kompetencje Prezydenta RP oraz Rady Ministrów). Będą one przywoływane w toku niniejszej analizy w stosownych fragmentach.

Po drugie, w relacji do ustawy o umowach międzynarodowych wydano akt wykonawczy, a mianowicie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych (dalej cytowane jako: rozporządzenie wykonawcze z 2000 r.)³³. Rozporządzenie zostało wydane w oparciu o art. 8, 11, 16, 19 i 24 ustawy o umowach międzynarodowych. Zawiera ono szczegółowe wytyczne dotyczące generalnie wszystkich etapów zawierania umów międzynarodowej – począwszy od opracowania projektu umowy międzynarodowej i instrukcji negocjacyjnej, aż po zasady dotyczące ogłaszania, przechowywania oraz wypowiedzania umów międzynarodowych.

Rozporządzenie zawiera osiem załączników stanowiących wzory pism/wniosek związanych z różnymi etapami zawierania i wypowiedzania umów międzynarodowych. Są to więc kwestie w dużej mierze bez kluczowego wpływu na systemowe i teoretyczne rozumienie oraz umiejscowienie umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym, niemniej jednak mające niebagatelne – i porządkujące – znaczenie dla codziennej praktyki traktatowej Polski.

Dodać też należy, że rozporządzenie – w przeciwieństwie do samej ustawy o umowach międzynarodowych – nie było dotychczas przedmiotem żadnej nowelizacji. Niewątpliwie, przynajmniej pewne techniczne i szczegółowe kwestie (jak choćby brzmienie oraz aspekty formalne wniosków zawartych w załącznikach) kwalifikują się już do zmiany, głównie w celu uwspółcześnienia. Ale znów, nie byłyby to (i nie powinny być) zmiany o charakterze fundamentalnym.

Na zakończenie tej części rozważań wskazać należy, że w niniejszym opracowaniu pomija się kwestię relacji w jakiej prawo polskie (w omawianym zakresie) pozostaje do prawa międzynarodowego. Kwestia ta jest często analizowana przez odwołanie do dwóch głównych teorii – monizmu bądź dualizmu – oraz następcze przywołanie poszczególnych metod/technik włączania prawa międzynarodowego do prawa krajowego, a więc, odpowiednio: (a) inkorporacji lub (b) recepcji, transformacji generalnej bądź transformacji szczegółowej. Problematyka znacznie wykracza poza ramy

³¹ Zob. art. 25 ust. 4, 27, 55 ust. 2 i 3, 56 ust. 2, 59 ust. 4, 87 ust. 1, 88 ust. 3, 89-91, 116 ust. 2, 117, 133 ust. 1, pkt 1 i ust. 2, 144 ust. 3 pkt 7, 146 ust. 4 pkt 10, 188 pkt. 1-3, 190 ust. 4, 193, 229, 241 ust. 1-2 Konstytucji RP. Szerzej na ten temat: M. Masternak-Kubiak, *Odesłania do prawa międzynarodowego w Konstytucji RP*, Wrocław 2013.

³² Ogólnie na ten temat: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Tom I, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 325 i n. (komentarz K. Wójtowicza do art. 9 Konstytucji RP).

³³ Dz.U. 2000 nr 79, poz. 891. Projekt rozporządzenia został przygotowany równoległe z projektem samej ustawy. Zob. druk sejmowy nr 1349 z 10.9.1999 r., *Rządowy projekt ustawy o umowach międzynarodowych*, Uzasadnienie.

niniejszego opracowania i ma bogatą literaturę międzynarodową³⁴ oraz krajową³⁵. Zarazem, choć jest ona niewątpliwie doniosła teoretycznie, wskazane teorie należy traktować raczej jako swojego rodzaju weberowskie „typy idealne”, które względnie rzadko występują w rzeczywistości prawnej poszczególnych państw. Wreszcie, mają one dość ograniczone znaczenie dla praktyki wykonywania ustawy o umowach międzynarodowych, co z kolei stanowi główny przedmiot prowadzonych tu dociekań³⁶.

4. Podstawowe dane statystyczne dotyczące stosowania ustawy o umowach międzynarodowych

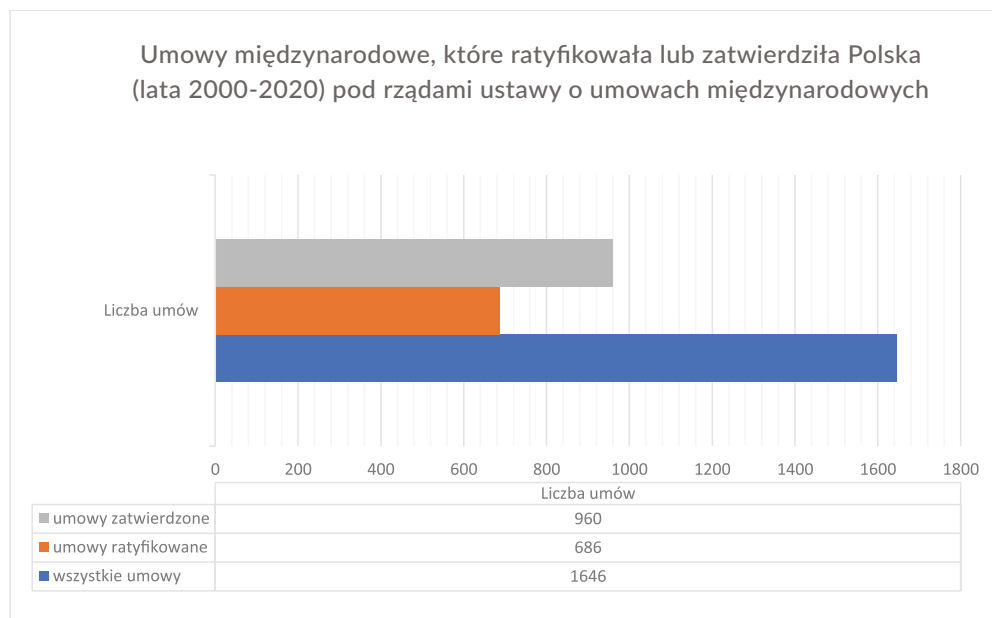
Dla zobrazowania skali polskiej praktyki traktatowej na podstawie przepisów ustawy o umowach międzynarodowych, warto przytoczyć podstawowe dane statystyczne jej stosowania. Są one przedstawione w postaci poniższych grafów³⁷ oraz następującego po nich komentarza:

³⁴ J. Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8th Edition, OUP 2012, s. 48-50; E. Denza, *The Relationship between International and National Law*, w: M.D. Evans (red.), *International Law*, 1st Edition, OUP 2003, s. 415 i n.; A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, 2nd Edition, Cambridge University Press (CUP) 2007, 181 i n.; R. Kolb, *The Law of Treaties. An Introduction*, Edward Elgar 2017, s. 166-170.

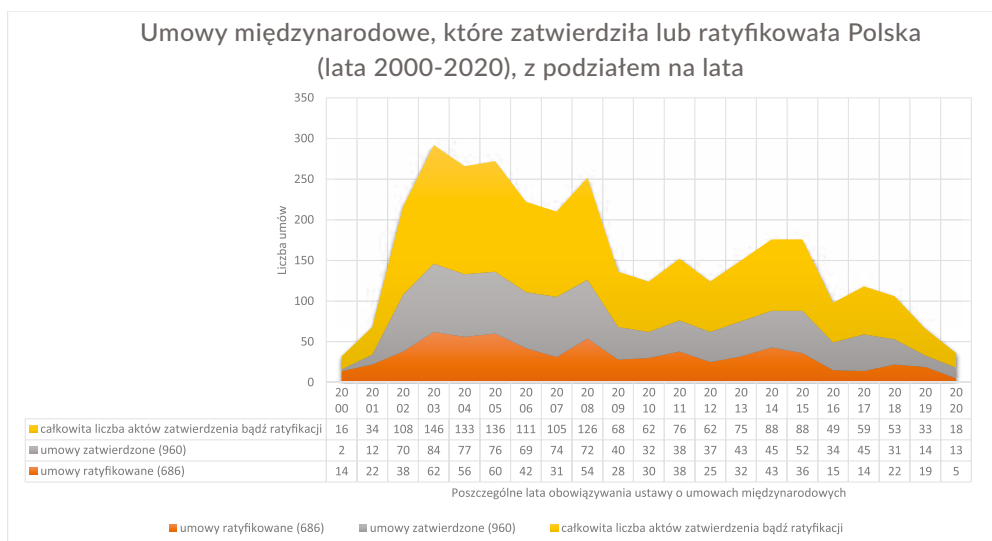
³⁵ A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza 2006, s. 531-577 (dalej cytowane jako: A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe*); R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000 (dalej cytowane jako: R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych*), m.in. s. 11-63 (ogólnie) oraz 115-126 (w odniesieniu do Konstytucji RP z 1997 r.); T. Wasilewski, *Stosunek wzajemny. Porządek międzynarodowy – prawo międzynarodowe – europejskie prawo wspólnotowe – prawo krajowe*, TNOiK, Toruń 2009. Zob. też ciekawą debatę na łamach „Państwa i Prawa”: A. Wyrozumska, *Zapewnianie skuteczności...*, s. 16-34; W. Czapliński, *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w projekcie Konstytucji RP (uwagi na tle artykułu A. Wyrozumskiej)*, *Państwo i Prawo* (1997), nr 2, s. 99-101; R. Szafarz, *Skuteczność norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym w świetle nowej Konstytucji*, *Państwo i Prawo* (1998), nr 1, s. 3-11; A. Wyrozumska, *Skuteczność norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym w świetle nowej Konstytucji*, *Państwo i Prawo* (1998), nr 4, s. 79-85 oraz A. Wasilkowski, *Transformacja czy inkorporacja?*, *infra*, s. 85-87.

³⁶ Por. J. Crawford, *op. cit.*, s. 50: „In considering these and latter contributions to the debate about the relations between legal systems, it seems desirable to leave behind the glacial uplands of juristic abstraction. In fact legal system are experienced by those who work within them as having relative autonomy (...). The only theory which can adequately account for this fact is some form of pluralism.”

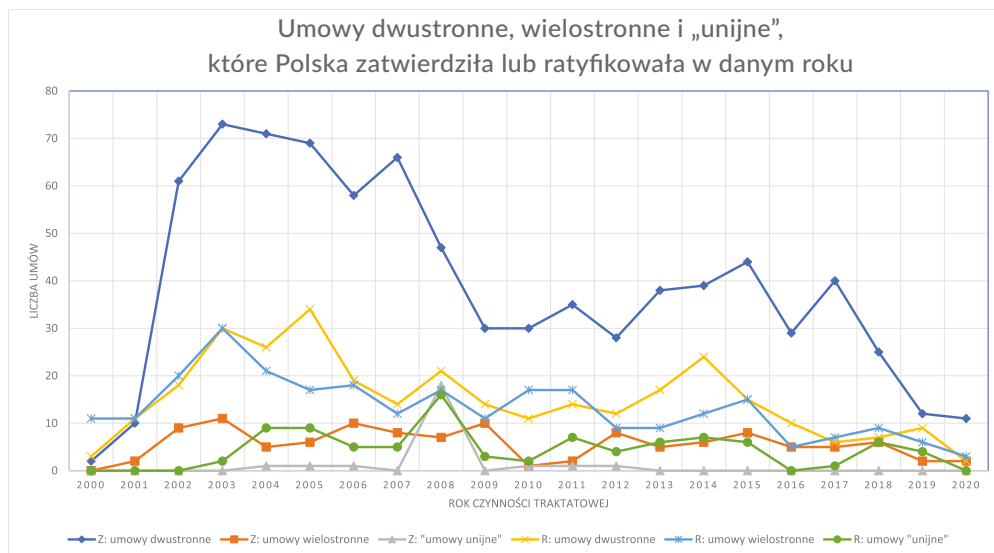
³⁷ Za w przygotowaniu danych prezentowanych w tym oraz kolejnych wykresach autor pragnie wyrazić serdeczne podziękowania p. E. Borowskiej oraz Nacz. J. Juchniewiczowi. Wszystkie dane opierają się o informacje zawarte w Archiwum Traktatowym MSZ (<https://traktaty.msz.gov.pl/>). Wszystkie też dotyczą okresu 20-lecia obowiązywania ustawy o umowach międzynarodowych, a więc okresu 17.6.2000-17.6.2020 r. Wprawdzie dołożono starań, aby dane były możliwie najbardziej precyzyjne, ale rzeczywiste liczby dot. poszczególnych działań traktatowych mogą (nieznacznie) odbiegać od tych, zaprezentowanych w niniejszym opracowaniu.



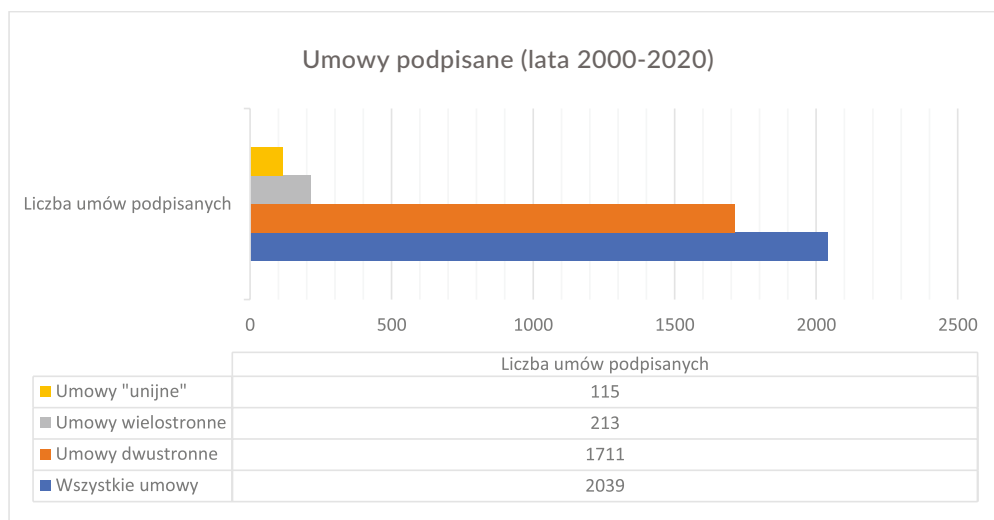
Rysunek 1: Umowy międzynarodowe, które ratyfikowała lub zatwierdziła Polska (lata 2000-2020), zgodnie z ustawą o umowach międzynarodowych. Decydujące jest tu zakończenie polskiej procedury traktatowej wedle danego trybu związania się, a nie wejście (lub nie) danej umowy w życie.



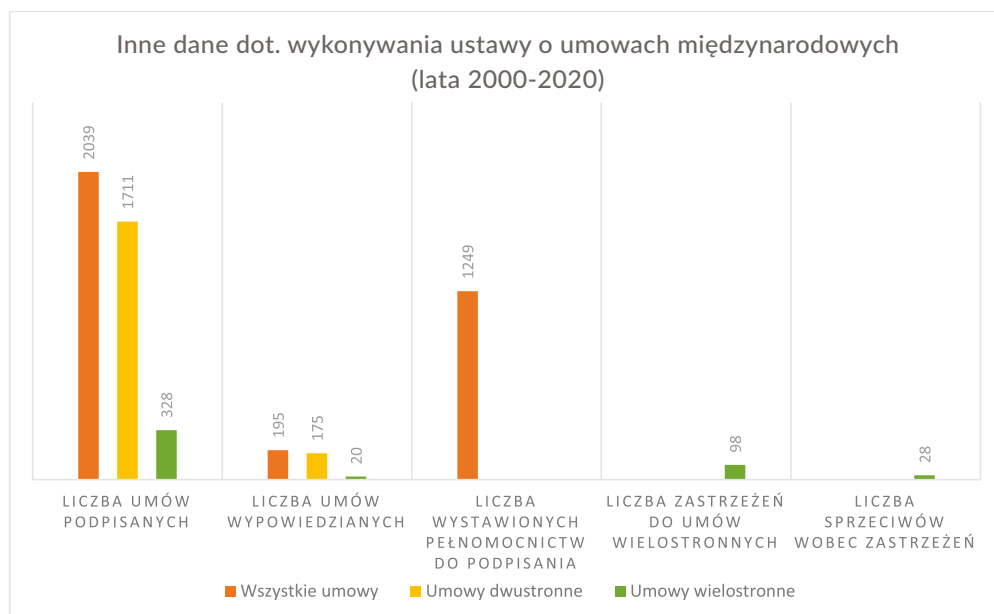
Rysunek 2: Umowy międzynarodowe, które zatwierdziła (w sumie 960) lub ratyfikowała (w sumie 686) Polska (lata 2000-2020), z podziałem na lata. Podział wg. trybu związania się. Do statystyk umów ratyfikowanych włączono zarówno umowy podlegające „małej”, „dużej”, jak i „wielkiej” ratyfikacji. Z kolei umowy zatwierdzone obejmują zarówno te zatwierdzone w tzw. trybie prostym, jak i złożonym. Data zatwierdzenia lub ratyfikacji wskazuje na rok, w którym Polska dokonała danej czynności traktatowej, zgodnie z ustawą o umowach międzynarodowych. Niekoniecznie jest więc to rok wejścia w życie danej umowy.



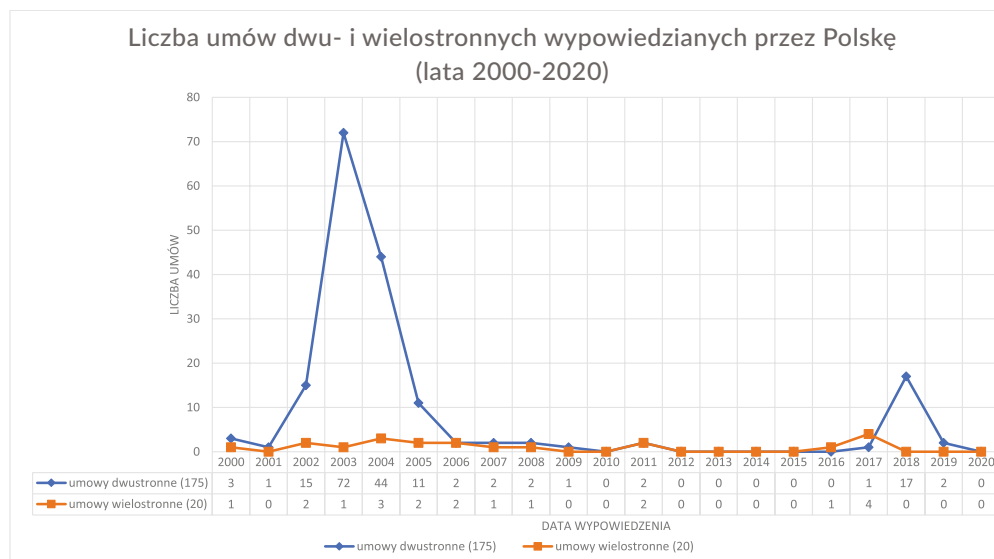
Rysunek 3: Umowy dwustronne, wielostronne i „unijne”, które polska zatwierdziła (Z) lub ratyfikowała (R) w danym roku. Data zatwierdzenia lub ratyfikacji wskazuje na rok, w którym Polska dokonała danej czynności traktatowej, zgodnie z ustawą o umowach międzynarodowych. Niekoniecznie jest więc to rok wejścia w życie danej umowy. Umowy „unijne” rozumiane są tu jako te umowy mieszane, których stroną jest zarówno Unia Europejska, jak i Państwa Członkowskie UE.



Rysunek 4: Umowy podpisane przez Polskę pod rządami ustawy o umowach międzynarodowych (lata 2000-2020). Istotną część tych umów, w wyniku ich późniejszego zatwierdzenia lub ratyfikacji – weszła następnie w życie. Należy odnotować, że dane dot. umów dwustronnych mogą być zawyżone, z uwagi na to, że obejmują też ważniejsze podpisane deklaracje o charakterze politycznym (MoUs), które umowami międzynarodowymi nie są (ale Archiwum Traktatowe MSZ ma je w swojej bazie).



Rysunek 5: Zróżnicowane dane prezentujące: (a) liczbę umów podpisanych; (b) liczbę umów wypowiedzianych; (c) liczbę wystawionych pełnomocnictw do podpisania umów międzynarodowych (wszystkich ich rodzajów); (d) liczbę złożonych zastrzeżeń przez Polskę do umów wielostronnych (warto wskazać, że jednocześnie Polska wycofała ok. 38 zastrzeżeń w badanym okresie); oraz (e) liczbę złożonych sprzeciwów wobec zastrzeżeń innych państw (naturalnie również dotyczy to umów wielostronnych).



Rysunek 6: Liczba wypowiedzianych umów dwu- i wielostronnych przez Polskę (odpowiednio, w sumie, 175 i 20 umów) w latach 2000-2020. Liczy się tu data wypowiedzenia, nie zaś data, w której wypowiedzenie stało się skuteczne.

Powyższe dane prezentują pokaźny dorobek praktyki wykonywania ustawy o umowach międzynarodowych (i zarazem praktyki traktatowej Polski). Można zauważyć, że zwłaszcza statystyki w pierwszym okresie jej obowiązywania (lata 2002-2008), w zakresie umów, którymi Polska się wiązała, wyglądają imponująco i kształtują się na poziomie ponad 100 umów rocznie (z czego gros to umowy dwustronne i zatwierdzone)³⁸. Czy może bardziej precyzyjnie: ponad 100 procedur zakończonych zatwierdzeniem lub ratyfikacją umowy międzynarodowej. Warto mieć przy tym na uwadze – dla pełnej ilustracji stopnia wykorzystania procedur określonych w ustawie o umowach międzynarodowych – że nierzadko dla zawarcia/związania się jedną umową konieczne jest przeprowadzenie kilku procedur. Nawet w przypadku w zasadzie najprostszym, a więc umowy dwustronnej zawieranej w trybie prostym (a więc najczęściej: umowa wchodzi w życie przez jej podpisanie³⁹) konieczne będzie (a) uzyskanie zgody na prowadzenie negocjacji, a następnie (b) zgody (uchwały) Rady Ministrów wyrażającej zgodę na związanie się Polski umową przez jej podpisanie. Dla kontrastu, w przypadku „dużej ratyfikacji” umowy dwustronnej, może być konieczne: (a) uzyskanie zgody na negocjacje; (b) uzyskanie zgody (uchwały) Rady Ministrów na podpisanie umowy; (c) wniosek Rady Ministrów (również w formie uchwały) o ratyfikację danej umowy za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie; (d) przeprowadzenie prac parlamentarnych zmierzających do przyjęcia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy przez Prezydenta, a następnie podpisanie, publikacja i wejście w życie takiej ustawy; (e) akt ratyfikacji Prezydenta RP (pomijając możliwości, którymi Prezydent dysponuje przed ratyfikacją). W każdym z tych przypadków konieczne będzie jeszcze opublikowanie umowy w Monitorze Polskim lub Dzienniku Ustaw. Dopiero spojrzenie przez powyższy pryzmat pozwala w pełni ocenić „dorobek praktyczny” ustawy o umowach międzynarodowych.

W tym kontekście nasuwa się naturalnie pytanie dotyczące koniecznego czasu na przeprowadzenie poszczególnych procedur. Nie są tu jednak prezentowane żadne dane w formie graficznej z uwagi na to, że na procedurę dotyczącą każdej umowy należy patrzeć indywidualnie, a czas przeprowadzenia nawet takiej samej kategorii procedury może się znacznie różnić. Wpływa na to wiele czynników, takich jak: (a) pilność i prawna lub polityczna potrzeba np. wynegocjowania czy związania się daną umową; (b) sprawność prowadzenia procedury przez dany resort wiodący oraz liczba i charakter ewentualnych uwag pozostałych członków RM; (c) kalendarz posiedzeń sejmowych (w przypadku umów podlegających „dużej” ratyfikacji), a także kalendarz i stopień zaangażowania pozostałych zaangażowanych organów państwa (RM i Prezydenta RP); (d) postępowanie drugiej strony lub stron umowy (zwłaszcza w przypadku negocjacji, które mogą z równym powodzeniem ograniczyć się do jednego spotkania, a obecnie nawet zdalnej wymiany tekstów/uwag, aż po negocjacje rozciągające się na 10 i więcej lat); (e) możliwości proceduralne wynikające z danego traktatu (zwłaszcza w przypadku umów wielostronnych⁴⁰). Z tymi wszystkimi zastrzeżeniami, w dużym uogólnieniu, można stwierdzić, że:

- uzgodnienie projektu i instrukcji negocjacyjnej trwa od 1 do 8 miesięcy – przeciętnie 2-4 miesiące;

³⁸ Niewątpliwie ma to związek z faktem przygotowania bazy prawno-traktatowej Polski do członkostwa w UE, a następnie z jej dalszym dostosowywaniem po 2004 r.

³⁹ Art. 13 ust. 1 w zw. z art. 6 ustawy o umowach międzynarodowych.

⁴⁰ Przykładowo w przypadku przystąpienia Polski do IFAD (por. poniżej, przypis nr 136), konieczne było zatwierdzenie polskiego wniosku o przystąpienie przez Radę Zarządzającą IFAD, która zbiera się raz do roku.

- czas między zakończeniem negocjacji a podpisaniem umowy – przeciętnie 1-6 miesięcy;
- czas pomiędzy podpisaniem a zatwierdzeniem – przeciętnie 2-6 miesięcy;
- czas pomiędzy podpisaniem a „małą” ratyfikacją – 3-12 miesięcy, przeciętnie ok. 4-6 miesięcy;
- czas pomiędzy podpisaniem a „dużą” ratyfikacją – 3-12 miesięcy, przeciętnie ok. 6-9 miesięcy⁴¹.

Są to dane dotyczące głównie umów dwustronnych, ale praktyka dotycząca przeprowadzania poszczególnych procedur w ich przypadku nie odbiega od tych, dotyczących umów dwustronnych. Generalnie należy uznać, że nawet w przypadku najbardziej skomplikowanych procedur ratyfikacyjnych, terminarz ten kształtuje się w zadowalający sposób – zwłaszcza uwzględniając fakt, że są to dane tylko przybliżone i uśrednione, a w przypadku spraw pilnych, możliwe jest skrócenie wskazanych powyżej terminów⁴². Niewątpliwie jednak, wymaga to wówczas dobrej współpracy i koordynacji wszystkich organów państwa biorących udział w danej procedurze traktatowej.

Nawiązując do powyżej podniesionego wątku „intensywności” związywania się umowami międzynarodowymi w poszczególnych latach, to niewątpliwie zaobserwować można znaczne wzmoczenie tego procesu w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, a następnie pewną „stabilizację” w późniejszym okresie. Przedmiotowe zagadnienie ma także swoje lustrzane odbicie w postaci umów wypowiedzianych przez Polskę – również głównie w związku z procesem dostosowywania prawodawstwa i zobowiązań Polski do przystąpienia Polski do UE. Wykres (rysunek 6) prezentujący dane dotyczące wypowiedzeń wygląda w bardzo charakterystyczny sposób, gdyż istotna większość umów wypowiedzianych (znów: głównie dwustronnych) przypada na lata 2003-2004. Warto w tym aspekcie zwrócić uwagę także na pewne wzmoczenie działań, zwłaszcza w roku 2018. Także i w tym przypadku ma to związek z funkcjonowaniem Polski w UE, aczkolwiek tym razem w związku z konsekwencjami wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie Achmea i procesem wypowiedziania umów (między państwami UE) o wzajemnej ochronie inwestycji (tzw. BITy)⁴³.

Ogólnie rzecz biorąc, wskazać należy, że w praktyce Polski (choć jest to trend ogólnoświatowy) dominują umowy dwustronne, zatwierdzane. Zdecydowana większość procedur wynikających z ustawy dotyczy procesu związywania się umowami międzynarodowymi (negocjacje – podpisanie – zatwierdzenie lub ratyfikacja). Wypowiadanie umów międzynarodowych, z istotnym wyjątkiem na rzecz specyfiki funkcjonowania Polski w porządku unijnym, a także składanie zastrzeżeń oraz

⁴¹ Autor pragnie wyrazić wdzięczność Nacz. K. Piórkowskiemu za pomoc w przygotowaniu tych danych.

⁴² Wydaje się, że „rekordzistą” w tym zakresie było Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz.U. 2017 poz. 36). W tym przypadku od daty wniosku, skierowanego przez MSZ do RM z wnioskiem ratyfikacyjnym (26.09.2016), do samej ratyfikacji Porozumienia paryskiego przez Prezydenta RP (7.10.2016) minęło 11 dni, z czego podlegało ono „dużej” ratyfikacji i etap prac parlamentarnych trwał 6 dni (zob. druk sejmowy nr 886 z 2016 r.). W tym też przypadku ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację wchodziła w życie w dniu publikacji, bez *vacatio legis*.

⁴³ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 6 marca 2018 r., *Słowacja przeciwko Achmea BV*, ECLI:EU:C:2018:158. Pomija się tu problem klauzul przedłużonego obowiązywania (tzw. sunset clause) w BITach, powodujących, że niektóre zobowiązania wynikające z danego traktatu mogą wywoływać skutki prawne nawet po upływie okresu wypowiedzenia. Zob. na ten temat np. Ł. Kułaga, *Udział Polski w transformacji międzynarodowego prawa inwestycyjnego. Aspekty prawnomiędzynarodowe i konstytucyjne*, Przegląd Sejmowy (2018), nr 3, s. 103-122.

sprzeciwów wobec zastrzeżeń pozostają raczej na peryferiach głównych tendencji implementacyjnych ustawy o umowach międzynarodowych.

Na zakończenie tej części rozważań wskazać należy, że Departament Prawno-Traktatowy MSZ prowadzi Archiwum Traktatowe Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z wymogami ustawy i rozporządzenia wykonawczego z 2000 r.⁴⁴ Obecnie w Archiwum przechowywanych jest 4812 obowiązujących umów międzynarodowych, w tym 3382 umowy dwustronne, 1033 umów wielostronnych i 397 umów zawartych w ramach UE (są to naturalnie dane, na które składają się również traktaty niekoniecznie zawarte pod rządami ustawy o umowach międzynarodowych). Polska sprawuje też funkcję depozytariusza względem 22 umów międzynarodowych.

5. Zakres przedmiotowy i temporalny ustawy o umowach międzynarodowych

Powyżej wskazano, że ustawa o umowach międzynarodowych jest aktem kompleksowym. Stwierdzenie to wymaga jednak dokonania pewnych dodatkowych kwalifikacji.

W pierwszej kolejności przypomnieć należy, że zakres regulacji ustawy jest szeroki i dotyczy całokształtu czynności związanych z umowami międzynarodowymi: począwszy od ich negocjowania, przez zawarcie i związanie się nimi, aż po publikację, wykonywanie i wypowiedzenie⁴⁵. Można też przyjąć nieco odmienną optykę na to zagadnienie i uznać, że jeśli Konwencja wiedeńska jest międzynarodowym „Kodeksem prawa traktatów”⁴⁶, to omawiana ustawa jest polskim „kodeksem umów międzynarodowych”. Oczywiście byłoby to określenie symboliczne, a pojęcie kodeksu w prawie i praktyce krajowej ma inne znaczenie i konotacje. Niemniej jednak, pozwala podkreślić rolę ustawy o umowach międzynarodowych oraz wskazać, że podstawowe – wskazane powyżej – elementy „życia” traktatu przewidziane w KWPT znajdują w niej swoje odzwierciedlenie. Pozwala ona praktycznie w pełni uczestniczyć Polsce w międzynarodowym „obrocie traktatowym”.

W zasadzie jedyną instytucją, której ustawa nie reguluje, jest tymczasowe stosowanie traktatów⁴⁷, co jednak bynajmniej nie oznacza, że polskiej praktyce jest ona obca⁴⁸. Niewątpliwie jednak powoduje to pewne ograniczenia i problemy w praktyce. Oczywiście też ustawa nie dokonuje – i nie musi tego czynić z uwagi na inne otoczenie prawne i cel obu regulacji – recepcji wszystkich postanowień KWPT. Przykładowo, ustawa nie zawiera uregulowań dotyczących nieważności czy – chyba najczęściej przywoływanych i stanowiących też odzwierciedlenie prawa zwyczajowego

⁴⁴ Art. 19 ustawy o umowach międzynarodowych (obligujący do wydania przepisów dot. przechowywania umów międzynarodowych) oraz § 14 rozporządzenia wykonawczego z 2000 r., wskazujący m.in., że minister właściwy ds. zagranicznych: „gromadzi, rejestruje i przechowuje oryginalne teksty umów międzynarodowych, a w przypadku umów wielostronnych – ich kopie uwierzytelnione przez depozytariusza umowy międzynarodowej oraz wszelkie dokumenty związane z umową międzynarodową”. Od 2005 r. MSZ udostępnia podstawowe dane dot. umów międzynarodowych w Internetowej Bazie Traktatowej, na stronie: <https://traktaty.msz.gov.pl/>.

⁴⁵ Art. 1 ustawy o umowach międzynarodowych.

⁴⁶ Zob. S.E. Nahlik, *Kodeks Prawa Traktatów*, PWN, Warszawa 1976. Por. też uwagi A. Wyrozumskiej w niniejszym tomie.

⁴⁷ Por. *supra*, przypisy nr 18 i 19 oraz tekst im towarzyszący oraz uwagi C. Mika w niniejszym tomie.

⁴⁸ Por. uwagi poniżej, pkt 7.3.

– przepisów Konwencji wiedeńskiej dotyczących interpretacji traktatów. W tym jednak zakresie, wskazać należy, że zgodnie z art. 9 Konstytucji RP „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego” – do którego, zarówno jako prawo traktatowe, jak i częściowo zwyczajowe – Konwencja wiedeńska przynależy. Ponadto, należy uznawać ją obecnie – zgodnie z art. 241 ust. 1 Konstytucji RP – za umowę ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, co oznacza, że może być ona, o ile przesłanki art. 91 Konstytucji są spełnione, stosowana bezpośrednio. Wprawdzie ta argumentacja nie stanowi (i nie powinna stanowić) „prawniczego wytrychu”, który pozwalałby wszelkie ewentualne niedostatki czy problemy prawne w stosowaniu ustawy o umowach międzynarodowych rozwiązywać (przez odwołanie do KWPT, której funkcja jest jednak inna), ale bez wątplenia codzienna realizacja postanowień ustawowych (a także wykonywanie umów międzynarodowych) uwzględni przepisy prawa międzynarodowego, w tym Konwencji wiedeńskiej.

Po drugie, należy zwrócić uwagę na to, że – zgodnie z nazwą – ustawa dotyczy „umów międzynarodowych”. Ten pozornie oczywisty fakt wpływa rzecz jasna na zakres zastosowania ustawy, choć, przynajmniej z perspektywy teorii prawa międzynarodowego, właściwe ujęcie i zdefiniowanie „umowy międzynarodowej” wcale nie należy do zagadnień łatwych⁴⁹. Niemniej jednak, z perspektywy niniejszego opracowania, wskazać należy, że mimo odmiennego ujęcia (tj. „umowa międzynarodowa”, a nie „traktat”), definicja z ustawy o umowach międzynarodowych generalnie odpowiada tej, przyjętej w instrumentach prawnomiędzynarodowych⁵⁰, choć postępuje się terminologią właściwą dla polskiej Konstytucji (odwołującej się do „umów międzynarodowych” właśnie⁵¹) oraz, jak wskazywał S.E. Nahlik, wprawdzie w innym kontekście – szerszą⁵².

To ostatnie zagadnienie należy tu rozwinąć w ten sposób, że polska ustawa, przejmując istotę definicji z Konwencji wiedeńskiej (w szczególności, że jest to „porozumienie”, które jest „regulowane prawem międzynarodowym”) wprowadziła następujące modyfikacje w relacji do wzoru konwencyjnego (poza samą nazwą): (a) dotyczy umów zawartych przez Polskę z innym podmiotem lub

⁴⁹ Zob. np. A. Wyrozumka, *Umowy międzynarodowe*, s. 35-94 i literatura tam przywołana; M. Frankowska, *Prawo traktatów*, Wydanie II, Wyd. SGH, Warszawa 2007, s. 35 i n.; D. Hollis, *Defining Treaties*, w: D. Hollis (red.), *The Oxford Guide to Treaties*, OUP 2012, s. 10 i n.; J. Klabbbers, *The Concept of Treaty in International Law*, Kluwer, Haga 1996.

⁵⁰ W szczególności: art. 2 ust. 1 lit. a KWPT. Analogiczną definicją postępuje się Konwencja o prawie traktatów między państwami a organizacjami międzynarodowymi lub między organizacjami międzynarodowymi, sporządzona w Wiedniu dnia 23 marca 1986 r. (umowa nie weszła jednak w życie), art. 2 ust. 1 lit. a.

⁵¹ Por. *supra*, przypis nr 31 i tekst mu towarzyszący.

⁵² S.E. Nahlik, *op. cit.*, s. 7, 61-75. Prof. Nahlik argumentował, że pojęcie „traktatu” powinno być zarezerwowane dla porozumień między państwami sporządzonych w formie pisemnej, natomiast termin „umowa”, powinien być zarezerwowany dla „wszystkich umów pojawiających się w stosunkach międzynarodowych bez względu na uch podmioty oraz ich formę.” (*infra*, s. 7).

podmiotami prawa międzynarodowego (nie zaś tylko z państwami)⁵³; (b) nie zawiera (wprost)⁵⁴ wymogu, że umowa musi być zawarta w formie pisemnej; (c) zawiera wskazanie, że dla pojęcia umowy międzynarodowej w polskim porządku prawnym nie ma znaczenia, „czy jest zawierana w imieniu państwa, rządu czy ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa”⁵⁵. To ostatnie zagadnienie jest wyraźnym nawiązaniem do, a zarazem odejściem od, regulacji zawartych w uchwale Rady Państwa z 1968 r. (wątek ten zostanie podjęty w kolejnym punkcie niniejszego opracowania).

Tak jak powyższe uregulowania świadczą o tym, że ustawa o umowach międzynarodowych to akt kompleksowy, w sposób całościowy regulujący postępowanie z umowami międzynarodowymi, które z kolei są rozumiane w sposób szeroki i jednolity, tak art. 4a ustawy odchodzi od takiego podejścia. Mianowicie, zgodnie z tym przepisem, ustawy nie stosuje się do umów dotyczących (a) „poręczenia i gwarancji” oraz (b) „zamówień publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa”⁵⁶. *Ratio legis* takiego wyłączenia nie jest w pełni jasne; należy domniemywać, że chodzić tu może o specyfikę tych umów i ewentualną konieczność innego z nimi procedowania⁵⁷. Z drugiej strony, zwłaszcza ta druga kategoria umów wydaje się nadzwyczaj rzadka. Z kolei mimo pierwszego wymienionego wyłączenia przynajmniej niektóre umowy z tego zakresu były i tak procedowane w trybie ustawy o umowach międzynarodowych⁵⁸, potwierdzając pośrednio adekwatność uregulowań ustawy w tym zakresie. Ogólnie rzecz biorąc, należy uznać, że choć opisywane wyłączenia stanowią pewien wyłom w zastosowaniu jednolitych reguł względem zawierania umów międzynarodowych przez Polskę (i związywania się nimi), ich praktyczne znaczenie jest względnie małe.

Po trzecie, w przedmiotowym kontekście – a więc zagadnień, których ustawa o umowach międzynarodowych nie reguluje – warto jeszcze zwrócić uwagę na następujące dwa zagadnienia.

⁵³ Co może dotyczyć m.in. umów z „klasycznymi” organizacjami międzynarodowymi, ale także sytuacji mniej klarownych. Zob. np. Porozumienie o zabezpieczeniu społecznym między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Quebecu oraz Porozumienie Administracyjne w sprawie stosowania Porozumienia o zabezpieczeniu społecznym między Rządem RP a Rządem Quebecu, oba podpisane w Quebecu dnia 3 czerwca 2015 r. (Dz.U. 2018 poz. 1511 i 1513) czy Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Prezydentką Wspólnoty Demokracji w sprawie Stałego Sekretariatu Wspólnoty Demokracji, podpisana w Ułan Bator dnia 9 lipca 2012 r. (Dz.U. 2013 poz. 390). Polska zawarła też szereg umów „podatkowych” (m.in. unikanie podwójnego opodatkowania, wymiana informacji w sprawach podatkowych) z terytoriami zależnymi (dependencjami) Wielkiej Brytanii, takich jak np. Jersey, Guernsey. Zob. informacje na stronie: <https://www.podatki.gov.pl/podatkowa-wspolpraca-miedzynarodowa/>.

⁵⁴ Polska ustawa odwołuje się jednak do znanego z KWPT elementu definicyjnego, zgodnie z którym dla pojęcia umowy nie ma znaczenia „czy jest ujęta w jednym dokumencie czy w większej liczbie dokumentów”. W każdym razie, w oczywisty sposób, praktyka Polski obejmuje w rzeczywistości umowy w formie pisemnej.

⁵⁵ Por. art. 2 ust. 1 lit. a KWPT i art. 2 pkt 1 ustawy o umowach międzynarodowych.

⁵⁶ Ten przepis został wprowadzony ostatnią nowelizacją ustawy i wchodzi w życie 1 stycznia 2021 r.

⁵⁷ Na to wprost powołuje się uzasadnienie do ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych (zob. druk sejmowy 3625 z 12 lipca 2019 r.). Podkreśla się tam, że umowy (np. dot. dostaw sprzętu wojskowego bądź innego o charakterze newralgicznym) zmierzają to osiągnięcia celu wyłącznie gospodarczego, zawierają cywilnoprawne skutki, a organy państwa występują jedynie w roli uczestnika obrotu gospodarczego, a zarazem procedury z ustawy o umowach międzynarodowych mogłyby mieć negatywny wpływ na realizację celów obronności państwa.

⁵⁸ Np. Umowa gwarancyjna z 2014 r. między Państwami członkowskimi Unii Europejskiej a Europejskim Bankiem Inwestycyjnym dotycząca pożyczek, których udzieli Europejski Bank Inwestycyjny na rzecz finansowania projektów inwestycyjnych w Krajach Afryki, Karaibów i Pacyfiku oraz w krajach i na terytoriach zamorskich i towarzysząca jej Umowa o zarządzaniu zaległymi należnościami (M.P. 2017 poz. 24).

Niektóre specyficzne kategorie umów mogą być zawierane bądź jako umowy międzynarodowe, bądź umowy cywilnoprawne. Takie szczególne rozwiązanie zostało zastosowane w ustawie z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji⁵⁹ (art. 19 ust. 1). Z uwagi na to, że umowy te były zawierane nierzadko z podmiotami prawa międzynarodowego⁶⁰, a ich przedmiot – w sensie ogólnym – jest „regulowany przez prawo międzynarodowe”⁶¹ istniał potencjał zawierania ich jako umów międzynarodowych. Jednak ich specyficzna materia i szczegółowe uregulowania, w tym zapewne dotyczące prawa właściwego, skłaniały do poszukiwania innych rozwiązań, co wspomniana ustawa z 2009 r. umożliwiła (i zostało to w pełni wykorzystane: żadna z zawartych przez Polskę umów w tej materii nie podlegała procedurze określonej w ustawie o umowach międzynarodowych). Warto jednak odnotować, że także w tym przypadku utrzymano wiodącą rolę Rady Ministrów, która wyraża zgodę na zawarcie takiej umowy cywilnoprawnej oraz jest informowana o jej zawarciu (art. 19 ust. 3 i 4). W praktyce, jest oczywiście więcej porozumień, które mimo pozorów (tj. formy generalnie zbliżonej do umowy międzynarodowej) i faktu, że są zawierane między szeroko rozumianymi podmiotami prawa międzynarodowego, w istocie umowami międzynarodowymi nie są i tryb ustawy o umowach międzynarodowych nie stosuje się względem nich⁶².

Wreszcie, ustawa o umowach międzynarodowych nie reguluje, co do zasady, żadnych innych kwestii, nie związanych z umowami międzynarodowymi. W szczególności więc nie zawiera postanowień dotyczących porozumień o charakterze politycznym (coraz bardziej rozpowszechnione ostatnio i często określane jako „Memoranda o Porozumieniu” bądź po angielsku „Memoranda of Understanding”, MoU; szerzej na ten temat: pkt 7.4 poniżej). Podobnie, nie zawiera ustawa postanowień dotyczących wiążących uchwał organizacji międzynarodowych, choć kwestia ta w praktyce bywa nieoczywista, w szczególności w związku z procedurami zmian niektórych umów międzynarodowych w trybie tzw. milczącej zgody (ang. *tacit acceptance*) i koniecznością odróżnienia umów zmieniających traktat główny od właśnie uchwał przyjętych przez organ umocowany w umowie (szerzej na ten temat: pkt 7.2 poniżej; zob. również opracowanie *M. Fitzmaurice* w niniejszym tomie)⁶³.

Z tej perspektywy, jedynym wyjątkiem są te aspekty ustawy o umowach międzynarodowych, które zostały wprowadzone nowelizacją z 2010 r.⁶⁴ w zakresie w jakim dotyczą aktów przyjmowa-

⁵⁹ Tekst jednolity: Dz.U. 2020 poz. 1077.

⁶⁰ Zob. informacje ogólne na stronie: <http://nfosigw.gov.pl/oferta-finansowania/system-zielonych-inwestycji---gis/umowy-sprzedazy-jednostek-unikniete-j-emisji-aau/>.

⁶¹ Por. elementy definicji „traktatu” czy „umowy międzynarodowej” w KWPT oraz ustawie o umowach międzynarodowych. W istocie, w tym przypadku samo „istnienie” jednostek handlu emisjami („jednostek z Kioto”, jak określa je ustawa) oraz ogólne regulacje ich dotyczące wynikają z postanowień Protokołu z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz.U. 2005 nr 203, poz. 1684), zwłaszcza art. 6 i 17.

⁶² Najczęściej dzieje się tak z tej przyczyny, że strony uznają, że prawem właściwym będzie prawo danego państwa, nie zaś prawo międzynarodowe.

⁶³ Zob. np. Opinia Rady Legislacyjnej nr RL-0303-5/13 z 22 lutego 2013 r. w sprawie miejsca w polskim porządku prawnym oraz ogłoszenia aktualnych tekstów Umowy o utworzeniu Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju z 1944 r. oraz postanowień Umowy o utworzeniu Międzynarodowej Korporacji Finansowej z 1956 r.

⁶⁴ Por. *supra*, przypis nr 27 i tekst mu towarzyszący.

nych w ramach UE, z których nie wszystkie można kwalifikować jako umowy międzynarodowe⁶⁵. Zastosowano tu, *per analogiam*, przepisy ustawy (i pośrednio Konstytucji RP), które dotyczą ratyfikacji umów międzynarodowych do wyrażenia zgody przez Polskę na związanie się specyficznymi decyzjami o bardzo zróżnicowanym charakterze, przyjmowanymi w ramach Unii Europejskiej⁶⁶.

Jeżeli chodzi o temporalny zakres stosowania ustawy, to – jak sygnalizowano powyżej – reguluje tę kwestię jej art. 26, zgodnie z którym „[d]o czynności dotyczących umów międzynarodowych, które zostały rozpoczęte, a niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy niniejszej ustawy”. Wskazuje się, że ratio legis tego przepisu związane było z regulacją „bieżących” kwestii intertemporalnych, a więc czynności dotyczących np. aktualnie trwających negocjacji (pod rządami uprzednio obowiązujących przepisów) i kontynuowania kolejnych etapów procedury związanej z daną umową na gruncie nowych przepisów. Pośrednio wynika także z omawianego przepisu niestosowanie przepisów wcześniej obowiązujących związanych z zawieraniem umów międzynarodowych – tj. uchwały z 1968 r.⁶⁷ (na wyraźne uchylene uchwały nie zdecydowano się⁶⁸).

Z drugiej jednak strony podnieść należy, że dopiero ustawa o umowach międzynarodowych zawiera wyraźne postanowienia (i obowiązki) dotyczące publikacji umów międzynarodowych. W niezbędnym zakresie, są one wykorzystywane do publikacji umów sprzed jej obowiązywania⁶⁹.

Reasumując, ustawa jest stosowana do wszystkich czynności traktatowych podejmowanych po dniu jej wejścia w życie (a więc od dnia 17 czerwca 2000 r.).

Należy w tym kontekście zwrócić uwagę na jeszcze jedno zagadnienie, które – choć nie związane z temporalnym zakresem stosowania ustawy *per se* – ma jednak istotne znaczenie dla właści-

⁶⁵ W szczególności, art. 12 ust. 2a wymaga ratyfikacji dla aktów prawnych UE, o których mowa w art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej oraz art. 25, art. 218 ust. 8 akapit drugi zdanie drugie, art. 223 ust. 1, art. 262 lub art. 311 akapit trzeci Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁶⁶ W istocie, niektóre z tych przepisów zostały już wykorzystane. Zob. Oświadczenie Rządowe z dnia 20 października 2016 r. w sprawie mocy obowiązującej decyzji Rady Unii Europejskiej nr 2014/335/UE, Euratom, z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (Dz.U. 2016 poz. 1895); ustawę z dnia 21 lutego 2019 r. o ratyfikacji Decyzji Rady (UE, Euratom) 2018/994 z dnia 13 lipca 2018 r. zmieniającej Akt dotyczący wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, załączony do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom z dnia 20 września 1976 r. (Dz.U. 2019 poz. 566); decyzję Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz.U. 2013 poz. 782). Ta ostatnia decyzja była też przedmiotem analizy przez Trybunał Konstytucyjny (sprawa K 33/12).

⁶⁷ A. Wyrozumka, *Umowy międzynarodowe*, s. 122.

⁶⁸ Por. *supra*, przypis nr 11 i tekst mu towarzyszący.

⁶⁹ Przykładowo Konwencja o ustanowieniu Wielostronnej Agencji Gwarancji Inwestycyjnych, sporządzona w Seulu 11.10.1985 r. – ratyfikowana w 1989 r., weszła w życie w stosunku do Polski 28.12.1989 r., została ogłoszona w Dz.U. 2003 poz. 372; Umowa między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Austrii o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska, podpisana w Wiedniu 24.11.1988 r., weszła w życie 1.03.1990 r., a została ogłoszona w Dz.U. 2003 poz. 688; z kolei Umowa między Rządem RP a Rządem Republiki Litewskiej o międzynarodowych przewozach drogowych, podpisana w Szczecinie 18.03.1992 r., w Polsce zatwierdzona 24.04.1992 r., weszła w życie 27.11.1992 r., a opublikowana w M.P. 2001 poz. 751. Za pomoc w przygotowaniu tych danych dziękuję Nacz. J. Juchniewiczowi.

wej kwalifikacji umów międzynarodowych, zgodnie z rozwiązaniami konstytucyjnymi. Mianowicie, Konstytucja RP wprowadziła dwa ważne rozwiązania w omawianym zakresie. Po pierwsze, zgodnie z art. 241 ust. 1 Konstytucji RP:

Umowy międzynarodowe ratyfikowane dotychczas przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych i ogłoszone w Dzienniku Ustaw uznaje się za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i stosuje się do nich przepisy art. 91 Konstytucji, jeżeli z treści umowy międzynarodowej wynika, że dotyczą one kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji.

Jest to bardzo ważne postanowienie odzwierciedlające ciągłość zobowiązań traktatowych Polski i pozwalające „umieścić” w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego przynajmniej część umów uprzednio przez Polskę zawartych (dostosowanie, reklasyfikacja). Warunki jednak dla możliwości uznania wcześniejszych umów międzynarodowych za posiadające przymiot „umów ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie” są następujące: (a) umowy te musiały być ratyfikowane na podstawie obowiązujących wówczas przepisów konstytucyjnych; (b) musiały być opublikowane w Dzienniku Ustaw, oraz (c) z ich treści wynikać ma, że dotyczą materii określonych w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP⁷⁰ (choć można dodać jeszcze warunek czwarty: (d) umowa musiała być ratyfikowana na podstawie obowiązujących przepisów konstytucyjnych w danym okresie⁷¹).

Tak jak więc np. Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z dobrodziejstwa omawianego przepisu korzysta i może być współcześnie uznawana za umowę ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, tak nie jest to klauzula, która pozwala na zaliczenie wszystkich wcześniejszych umów do grona umów ratyfikowanych⁷². Jak też się często komentuje, przepis ten nie jest pozbawiony wad konstrukcyjnych – w szczególności mówi o umowach „ratyfikowanych” dotychczas przez „Rzeczpospolitą Polską”, co przy skrajnie literalnej interpretacji wykluczyłoby umowy, do których Polska, w znaczeniu prawnomiędzynarodowym, przystąpiła (choć wyrażając na to zgodę w formie ratyfikacji)⁷³, jak i umowy ratyfikowane przez Polską Rzeczpospolitą Ludową. Dość zgod-

⁷⁰ Szerzej na ten temat: A. Wyrozumka, *Umowy międzynarodowe*, s. 589 i n.; R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych*, s. 119-121; M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2003, s. 200-205; M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Tom II, *op. cit.* (komentarz M. Laskowskiej do art. 241 Konstytucji RP).

⁷¹ Zob. M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Tom II, *op. cit.* (komentarz M. Laskowskiej do art. 241 Konstytucji RP), pkt 18; W. Czaplinski, A. Wyrozumka, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, 3 Wydanie, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 690-699.

⁷² Trybunał Konstytucyjny uznał też np., że Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o ekstradycji, sporządzona w Waszyngtonie dnia 10 lipca 1996 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 93, poz. 1066, ze zm.) ma współcześnie status umowy ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i spełnia wszystkie warunki art. 241 ust. 1 Konstytucji (choć umowa, wprowadzicie zawarta przed wejściem w życie Konstytucji, to została opublikowana w Dzienniku Ustaw już po tym momencie); wyrok TK z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt SK 6/10, pkt 2.3. Trybunał uznał też, jak się wydaje, taki status Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 nr 124, poz. 607); wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02. Słynna jest z kolei sprawa dot. tzw. układów republikańskich (z Litewską, Ukrainą i Białoruską SRR) dot. „mienia zabużańskiego”, gdzie Trybunał stwierdził, że w tym przypadku warunki z art. 241 ust. 1 Konstytucji RP nie zostały spełnione; wyrok TK z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02, pkt 5 i 6.

⁷³ Tak uczynił Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) w powszechnie (słusznie) krytykowanym wyroku NSA z 26 sierpnia 1998 r., sygn. V SA 708/99, odmawiając zastosowania art. 241 ust. 1 Konstytucji RP względem Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. oraz Protokołu do-

nie w doktrynie odrzuca się jednak takie podejście interpretacyjne⁷⁴ jako sprzeczne z istotą omawianego rozwiązania konstytucyjnego.

Drugim rozwiązaniem konstytucyjnym wymagającym odnotowania dla potrzeb niniejszego opracowania to art. 241 ust. 2 Konstytucji RP obligujący Rząd, w ciągu 2 lat od wejścia w życie Konstytucji, do przedstawienia „Sejmowi wykazu umów międzynarodowych zawierających postanowienia niezgodne z Konstytucją”. Było to rozwiązanie wyjątkowe, ograniczone czasowo i nie wyłączające rzecz jasna kognicji Trybunału Konstytucyjnego do weryfikacji zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją⁷⁵. Z jednej więc strony, jak wskazano powyżej, Konstytucja RP zakłada ciągłość zobowiązań międzynarodowych Polski (co też ze wszech miar uzasadnione z perspektywy prawa międzynarodowego), z drugiej zaś zasadnicze zmiany ustrojowe skłaniały do refleksji nad możliwością pogodzenia uprzednio zaciągniętych zobowiązań traktatowych z nowoprzyjętymi rozwiązaniami konstytucyjnymi.

Teoretyczne i doktrynalne odczytanie analizowanego przepisu skłaniałoby do uznania, że chodzi w nim o: (a) wszystkie umowy międzynarodowe (tj. nie tylko np. ratyfikowane); (b) zawarte przed wejściem w życie Konstytucji RP (czyli potencjalnie wszystkie uprzednio zawarte, ale z pewnością te, zawarte za czasów PRL); oraz (c) niezależnie od tego, czy zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw, czy nie⁷⁶. Praktyka, podparta opinią Rady Legislacyjnej (z dnia 8 grudnia 1998 r. „w sprawie wykładni art. 241 ust. 2 Konstytucji RP”), poszła jednak w innym kierunku i Rząd przyjął, że chodzi tu wyłącznie o umowy „przekształcone” w umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie na podstawie art. 241 ust. 1 Konstytucji RP⁷⁷, odczytując tym samym ust. 2 art. 241 Konstytucji RP, jako podporządkowany ust. 1.

Summa summarum, Rząd – w wykonaniu dyspozycji art. 241 ust. 2 Konstytucji RP – wskazał jedynie 5 umów⁷⁸, jako sprzecznych z nią, powołując się przy tym głównie na przesłanki aksjolo-

tyczącego statusu uchodźców sporządzonego w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Dz.U. 1991 nr 119, poz. 515 i 517), wskazując, że Polska przystąpiła do tych umów, nie zaś je ratyfikowała.

⁷⁴ Por. *supra*, przypis nr 70 i literatura tam cytowana.

⁷⁵ Art. 188 pkt 1 Konstytucji RP.

⁷⁶ M. Laskowska, *Realizacja Konstytucji – obowiązki Rady Ministrów określone w Rozdziale XIII ustawy zasadniczej*, w: M. Kruk (red.), *Konstytucja RP z 1997 r. na tle zasad współczesnego państwa prawnego. Zagadnienia wybrane*, Oficyna Wydawnicza WSHiP im. R. Łazarskiego, Warszawa 2006, s. 233-249.

⁷⁷ Druk sejmowy III kadencji nr 1103 z dnia 28 kwietnia 1999 r., *Informacja Rządu w sprawie stanu realizacji przez Radę Ministrów obowiązków wynikających z art. 236 ust.1 oraz art. 241 ust. 2 i 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 9-11; M. Laskowska, *op. cit.*, s. 235-236. Wskazany druk sejmowy nie zawierał jeszcze samego wykazu (a jedynie informację RM o interpretacji art. 241 ust. 2 Konstytucji RP). Odnotowany w tym zakresie m.in. brak „centralnego rejestru umów międzynarodowych”, co istotnie utrudniało prace, koordynowane przez MSZ. Ustawa o umowach międzynarodowych (i rozporządzenie wykonawcze z 2000 r.) temu brakowi zaradziły.

⁷⁸ Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Kampuczańskiej Republiki Ludowej o współpracy kulturalnej i naukowej, podpisana w Warszawie dnia 6 sierpnia 1984 r. (Dz.U. 1985 nr 34, poz. 156); Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Republiki Kuby o współpracy kulturalnej, oświatowej i naukowej, podpisana w Warszawie dnia 17 czerwca 1987 r. (Dz.U. 1988, nr 31, poz. 220); Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Laotańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej o współpracy kulturalnej i naukowej, podpisana w Vientiane dnia 18 września 1979 r. (Dz.U. 1985 nr 34, poz. 154); Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Mongolskiej Republiki Ludowej o współpracy kulturalnej i naukowej, podpisana w Warszawie dnia 18 lutego 1974 r. (Dz.U. z 1974 nr 34, poz. 197); Umowa między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Związkiem Socjalistycznych Repu-

giczne (m.in. przywołanie przez wskazane umowy zasad internacjonalizmu socjalistycznego oraz marksizmu, które były sprzeczne z art. 2 Konstytucji RP), natomiast prawnomiędzynarodową podstawą dla zakończenia obowiązywania/wygaśnięcia umów stały się art. 61 i 62 KWPT (powstanie sytuacji uniemożliwiającej wykonywanie traktatu oraz zasadnicza zmiana okoliczności)⁷⁹.

6. Ogólny „system” zawierania i związywania się umowami przez Polskę w świetle ustawy o umowach międzynarodowych

Nie jest zasadne w ramach niniejszego opracowania szczegółowe omawianie wszystkich aspektów proceduralnych określonych w ustawie o umowach międzynarodowych i rozporządzeniu wykonawczym z 2000 r. dotyczących zawierania umów międzynarodowych. Niemniej jednak, warto zapoznać się z ogólnym „systemem” i logiką przewidzianą w ustawie. Warto to również uczynić przez porównanie do uprzednio istniejących przepisów wynikających z uchwały z 1968 r.

6.1. Uwagi dotyczące uchwały z 1968 r.

Uchwała z 1968 r. przewidywała dwa, dość zasadnicze, rozwiązania⁸⁰. Po pierwsze, wiązała ona w dużej mierze rangę umowy międzynarodowej z trybem związywania się nią przez Polskę. Tak więc umowy *państwowe* wymagały ratyfikacji przez Radę Państwa⁸¹, umowy *rządowe* – co do zasady zatwierdzenia przez Radę Ministrów⁸², a umowy *resortowe* – co do zasady zatwierdzenia przez właściwego ministra (chyba, że były przez niego podpisane)⁸³. Jednak wszystkie z nich były traktowane jako umowy międzynarodowe zawierane przez Polskę⁸⁴.

plik Radzieckich o współpracy kulturalnej i naukowej, podpisana w Moskwie 14 grudnia 1970 r. (Dz.U. 1971 nr 22, poz. 203). Zob. też pkt. III.3.6 niniejszej publikacji.

⁷⁹ Druk sejmowy III kadencji nr 1414 z dnia 23 września 1999 r., *Informacja Rady Ministrów w sprawie przeglądu zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Druk zawiera również Opinię Rady Legislacyjnej „w sprawie wykładni art. 241 ust. 2 Konstytucji RP”. Zob. też: T. Kamiński, K. Karski, *O umowach międzynarodowych niezgodnych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej raz jeszcze*, Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego (2007), nr V, s. 82-109.

⁸⁰ Ogólne uwagi dot. miejsca traktatów w porządku prawnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (choć prowadzone bez odniesienia do uchwały z 1968 r., a na podstawie Konstytucji z 1952 r.): K. Skubiszewski, *Prawo PRL a traktaty*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny (1972), nr 34 (3), s. 2-18.

⁸¹ Zob. §6 uchwały z 1968 r. Z kolei §2 uchwały z 1968 r. określał, że są to umowy o „zasadniczym znaczeniu”, jak np. traktaty pokoju, układy o przyjaźni, inne umowy polityczne, a także umowy regulujące materię ustawową bądź „odbiegające od obowiązującego ustawodawstwa”.

⁸² §6 ust. 2 uchwały z 1968 r. Reguła ta miała relatywnie wiele wyjątków; w szczególności umowy rządowe mogły też podlegać ratyfikacji, m.in. gdy odznaczały się przymiotem „zasadniczego znaczenia” (*infra*, ust. 1), bądź też zwolnione były z konieczności ich zatwierdzenia w niektórych sytuacjach (*infra*, ust. 3), który to wyjątek, również znał odstępstwa (*infra*, ust. 4).

⁸³ §7 ust. 2 uchwały z 1968 r. Umowy resortowe mogły podlegać zatwierdzeniu przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów (*infra*, ust. 1).

⁸⁴ Por. *infra*, §1 uchwały z 1968 r. Choćby z tej przyczyny, część rozważań Sądu Najwyższego (SN) zawartych w uchwale z dnia 11 grudnia 2003 r., III CZP 82/03 („Ten resortowy charakter umów warszawskich może zresztą stanowić samoistną przeszkodę włączenia ich do krajowego porządku prawnego, skoro jest wątpliwe, czy można je zaliczyć do kategorii umów międzynarodowych, a tylko takie podlegają ratyfikacji”) jest niewłaściwy.

Po drugie, system przewidziany w uchwale był w dużej mierze zdecentralizowany, a więc opierał się na logice, w której to „właściwy minister” inicjował negocjacje danej umowy⁸⁵, analogicznie dokonywały się ewentualne dalsze etapy procedury (tj. wniosek o ratyfikację bądź zatwierdzenie umowy), z tym że wnioski o ratyfikację przez Radę Państwa umów państwowych bądź rządowych, a także o zatwierdzenie przez Radę Ministrów umów rządowych składane były za pośrednictwem MSZ, natomiast umowy resortowe – przedkładane były Radzie Ministrów lub Prezesowi Rady Ministrów bezpośrednio przez właściwego ministra⁸⁶. Czynności formalnoprawne związane z zawieraniem (wymiana bądź złożenie dokumentów ratyfikacyjnych, bądź dokumenty zatwierdzenia, a także wypowiedzenie) umów międzynarodowych dokonywane były już przez MSZ⁸⁷, aczkolwiek znowu z wyłączeniem umów resortowych⁸⁸.

Po trzecie, zasygnalizować można, że proces zawierania i związywania się umową międzynarodową nie zawsze kończył się jej publikacją; brakowało też przepisów o scentralizowanym przechowywaniu umów międzynarodowych⁸⁹. W tym zakresie ustawa o umowach międzynarodowych przyjmuje – słusznie wykraczając poza literalnie rozumianą delegację konstytucyjną – kompleksowe przepisy dotyczące ogłaszania wszystkich umów międzynarodowych. Nie sposób przecenić tego faktu. Jest tak nie tyle z uwagi na to, że wcześniej przepisów dotyczących ogłaszania umów międzynarodowych nie było, ale raczej z tej przyczyny, że: (a) obecnie uregulowania te są immanentnie związane w materią ustawową dotyczącą właśnie umów międzynarodowych (a nie ogłaszania aktów normatywnych *sensu largo*), co – uwzględniając specyfikę umów – jest zabiegiem ze wszech miar pożądanym, ale także (b) ustawa o umowach międzynarodowych zobowiązuje do ogłaszania wszystkich umów międzynarodowych zawieranych przez Polskę (zarówno zatwierdzanych jak i ratyfikowanych), bardzo wąsko zakreślając ewentualne wyjątki od tej zasady. Jest to bardzo ważne i wyraźne odejście od wcześniejszej praktyki PRL, gdzie umowy międzynarodowe często w ogóle nie były publikowane (lub nie były publikowane w całości)⁹⁰.

Wreszcie, warto wskazać, że uchwała z 1968 r. nie była jedynym aktem prawnym regulującym postępowanie z umowami międzynarodowymi; w szczególności, odrębne rozwiązania były przewidziane w związku z umowami zawieranymi w ramach Międzynarodowej Organizacji Pracy⁹¹.

⁸⁵ §8 ustawy z 1968 r. Aczkolwiek projekty instrukcji negocjacyjnej umów państwowych, a także resortowych i rządowych (z wyjątkami) obligatoryjnie podlegały uzgodnieniu z Ministerstwem Spraw Zagranicznych (*infra*, §9 ust. 1). Pewna rola dla MSZ mogła też w tym kontekście wiązać się z uzgadnianiem, w drodze dyplomatycznej, terminu oraz miejsca negocjacji (§12 ust. 1). Wreszcie, z pewną nostalgią odnotować można, że uchwała nakazywała „udział w negocjacjach prawnika ze znajomością prawa międzynarodowego” (*infra*, ust. 3).

⁸⁶ §16 ust. 2 uchwały z 1968 r. Analogicznie, zgodnie z zasadą *actus contrarius*, przedstawiała się procedura wypowiedziania poszczególnych kategorii umów: *infra*, §20. Przepisy związane z zawieraniem umów dotyczyły, *mutatis mutandis*, przystępowania do umów międzynarodowych. *Infra*, §21.

⁸⁷ §17 uchwały z 1968 r.

⁸⁸ *Ibidem*, §17 ust. 2; zob. też *infra*, §19.

⁸⁹ Kwestia ta szczególnie wyraźna jest w przypadku umów resortowych – w odniesieniu do których rola MSZ była szczególnie ograniczona i nawet współcześnie generować to może problemy związane z niewystarczającą wiedzą co do stanu prawno-traktatowego dotyczącego ich obowiązywania (a czasem nawet ich istnienia).

⁹⁰ Zob. Posiedzenie sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych nr 87 w dniu 18.1.2000 r., Biuletyn nr 2419/III, *op. cit.* Por. §18 uchwały z 1968 r., która przewidywała, że umowy ratyfikowane „są” ogłaszane, natomiast umowy rządowe „mogą” być ogłaszane; z kolei w zakresie umów resortowych uchwała z 1968 r. w ogóle nie zawierała postanowień dot. publikacji.

⁹¹ Uchwała nr 50 Rady Państwa z dnia 23 grudnia 1959 r. w sprawie trybu przedkładania właściwej władzy kon-

6.2. Ranga umowy międzynarodowej a tryb związania się nią

Na tym tle należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na fakt, że ustawa o umowach międzynarodowych posługuje się jednolitym pojęciem „umowy międzynarodowej” i nie uzależnia trybu związania się nią od rangi umowy, wskazując, że dla pojmowania danego porozumienia jako umowy międzynarodowej nie ma znaczenia czy „jest zawierane w imieniu państwa, rządu czy ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa”⁹². Oczywiście, umowy o charakterze międzypaństwowym, międzyrządowym bądź międzyresortowym są nadal zawierane⁹³, ale istota rzeczy polega na tym, że nie ma to bezpośredniego znaczenia dla wewnętrznej procedury związania się nimi⁹⁴. Jest to ważne rozwiązanie podkreślające jednolitość umów międzynarodowych i fakt, że wszystkie z nich są, z perspektywy prawa krajowego i międzynarodowego, „tak samo” wiążące dla Rzeczypospolitej Polskiej, niezależnie od rangi umowy⁹⁵.

Naturalnie, pewne odrębności w zakresie stosowania umowy, jej miejsca w systemie źródeł *prawa polskiego* wiążą się z tym, czy umowa podlegała ratyfikacji (za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie lub bez takiej zgody) czy też zatwierdzeniu. W zamian, ustawa – niewątpliwie także w związku z zastosowanymi rozwiązaniami konstytucyjnymi – wiąże tryb związania się umową międzynarodową z materią regulowaną w danej umowie. Ustawa wskazuje więc, że ratyfikacji podlegają określone kategorie umów (m.in. te wskazane w art. 89 ust. 1 oraz 90 Konstytucji RP), a także inne akty prawne⁹⁶ oraz stanowi, *simpliciter*, że te umowy, które nie podlegają ratyfikacji – wymagają zatwierdzenia⁹⁷.

wencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (niepubl.) oraz uchwała nr 448 Rady Ministrów z dnia 17 listopada 1959 r. w sprawie trybu przedkładania zaleceń Międzynarodowej Organizacji Pracy (niepubl.). Por. §26 ust. 2 uchwały z 1968 r. Dodatkowo, §25 uchwały z 1969 obligował Prezesa Rady Ministrów do wydania przepisów dot. formy umów międzynarodowych. Stało się to na mocy zarządzenia nr 29 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 1969 r. w sprawie formy umów międzynarodowych (niepubl.).

⁹² Zob. art. 2 pkt 1 ustawy o umowach międzynarodowych.

⁹³ Np. ostatnio: Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Danii w sprawie rozgraniczenia obszarów morskich na Morzu Bałtyckim, sporządzona w Brukseli dnia 19 listopada 2018 r. (Dz.U. 2019 poz. 1240), Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Azerbejdżanu o wymianie i wzajemnej ochronie informacji niejawnych, sporządzona w Baku dnia 31 maja 2019 r. (Dz.U. 2020 poz. 447), Umowa między Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Rolnictwa i Żywności Republiki Białorusi dotycząca zwalczania wścieklizny na terytorium Republiki Białorusi w latach 2019 – 2020, sporządzona w Poznaniu dnia 30 września 2019 r. (M.P. 2019 poz. 1168).

⁹⁴ Odwołanie do „rangi umowy międzynarodowej” znajduje się w rozporządzeniu wykonawczym z 2000 r. (§2 ust. 4), które wskazuje, że Instrukcja negocjacyjna zawiera także wytyczne co do (przewidywanej) rangi danej umowy międzynarodowej.

⁹⁵ Por. art. 9 Konstytucji RP oraz art. 27 KWPT. Zob. też: A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe*, s. 601; R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych*, s. 120; M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego...*, s. 80. Z perspektywy ogólnego prawa międzynarodowego: A. Aust, *Modern Treaty Law...*, s. 18-19 oraz 58.

⁹⁶ Art. 12 oraz 12a ustawy o umowach międzynarodowych.

⁹⁷ *Ibidem*, art. 12 ust. 3.

Należy poczynić w tym miejscu dwa dalsze spostrzeżenia. Po pierwsze, co wynika już z powyższych uwag, system wiązywania się umowami międzynarodowymi w świetle ustawy o umowach międzynarodowych jest „zamknięty”, a więc wiązanie Polski umową jest możliwe albo w trybie ratyfikacji albo zatwierdzenia⁹⁸. *Tertium non datur*⁹⁹.

Ponadto, po drugie, możliwe są sytuacje, w których umowy ściśle ze sobą związane (np. umowa „główna” i zmiany do niej lub umowa „główna” i umowy wykonawcze) mogą podlegać innym trybom wiązywania się nimi. Skoro bowiem to treść czy materia regulowana przez taką umowę ma znaczenie (nie ma w szczególności wymogu, aby np. wszystkie zmiany do umowy ratyfikowanej same podlegały ratyfikacji)¹⁰⁰, to takie sytuacje zdarzają się w praktyce. Możliwe jest więc, że zmiany lub protokoły sporządzane do umowy ratyfikowanej podlegają zatwierdzeniu (to przypadek częstszy)¹⁰¹, ale także sytuacje odwrotne, a więc, że sama umowa „główna” była zatwierdzona, a zmiany do niej – ratyfikowane¹⁰².

⁹⁸ *Ibidem*, art. 12 ust. 1.

⁹⁹ Warto tu podkreślić, że nie zmienia tej konkluzji fakt, że wiązanie Polski umową możliwe jest także przez jej podpisanie, wymianę not (lub w inny dopuszczony przez prawo międzynarodowe sposób). W takim bowiem przypadku, umowa jest również traktowana jako zatwierdzona (aczkolwiek umowa zawarta w formie wymiany not może być również ratyfikowana). Por. *ibidem*, art. 13 ust. 1 zd. 2 w zw. z art. 12 ust. 3. W tym też sensie nie w pełni precyzyjne jest stwierdzenie Trybunału Konstytucyjnego (TK) w wyroku z dnia 3 grudnia 2009 r. sygn. akt Kp 8/09, pkt 81 („Ustawa o umowach dzieli umowy na podlegające ratyfikacji, zatwierdzeniu lub wiążące państwo w inny sposób dopuszczony przez prawo międzynarodowe (...). Wreszcie, prawnomiędzynarodowy akt „przystąpienia” do danej umowy międzynarodowej nie stanowi odrębnego trybu wiązania się umową w świetle prawa wewnętrznego Polski, a stosuje się do niego przepisy dot. ratyfikacji bądź zatwierdzenia (w tym przypadku, jedynie dokument ratyfikacyjny Polski jest trochę inaczej sformułowany, natomiast nie ma to naturalnie doniosłości prawnej). *Infra*, art. 17.

¹⁰⁰ W istocie, ustawa o umowach międzynarodowych antycypuje odwrotne rozwiązanie, w szczególności w art. 13 ust. 2. *A contrario*: nie ma ustawowego (czy konstytucyjnego) obowiązku, aby umowa wykonawcza bądź zmieniająca daną umowę międzynarodową podlegała tej samej wewnętrznej procedurze wiązywania się nią, jak umowa „główna”. Por. postulaty R. Szafarz, *Międzynarodowy porządek prawny i jego odbicie w polskim prawie konstytucyjnym*, w: M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 32-33. Por. „Teza, że akt prawny przyjęty w określonej formie, powinien być zmieniany w takiej samej formie, nie może być uznana za wiążącą zasadę prawną, obowiązującą w odniesieniu do wszystkich aktów prawnych wymienionych w Konstytucji. W polskim porządku prawnym można zaobserwować wprawdzie tego rodzaju prawidłowość (np. w odniesieniu do ustaw), jednak nie znajduje ona zastosowania do wykładni art. 90 Konstytucji”, wyrok TK z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12, pkt 6.6.2.

¹⁰¹ Np. Protokół o zrównoważonej turystyce, sporządzony w Bratysławie dnia 27 maja 2011 r. (Dz.U. 2013 poz. 682), Protokół o zrównoważonym transporcie, sporządzony w Mikulovie dnia 26 września 2014 r. (Dz.U. 2019 poz. 285), czy Protokół o zrównoważonym rolnictwie i rozwoju obszarów wiejskich, sporządzony w Lillafüred dnia 12 października 2017 r. (Dz.U. 2020 poz. 131), wszystkie do Ramowej Konwencji o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat, sporządzonej w Kijowie dnia 22 maja 2003 r. (Dz.U. 2007 nr 96, poz. 634). Ale już Protokół o ochronie i zrównoważonym użytkowaniu różnorodności biologicznej i krajobrazowej, sporządzony w Bukareszcie dnia 19 czerwca 2008 r. (Dz.U. 2010 nr 90, poz. 591), do tej samej Ramowej Konwencji, podlegał procedurze „małej” ratyfikacji. Względnie częste są też przypadki zatwierdzenia zmian do załączników umów uznawanych za ratyfikowane, zwłaszcza w sytuacjach, gdy zmiany te wchodzi w życie w tzw. procedurze milczącej zgody. Np. w przypadku umów MARPOL czy SOLAS. Szerzej na ten temat zob. poniżej, pkt 7.2 oraz przypis nr 177 i tekst mu towarzyszący.

¹⁰² Szczególny jest tu przypadek Umowy o Międzynarodowym Funduszu Walutowym (IMF), sporządzonej w Bretton Woods dnia 22 lipca 1944 r. Umowa została (ponownie, z uwagi na fakt, że Polska tę Umowę wypowiedziała w 1950 r., a następnie znów stała się jej stroną w 1986 r.) opublikowana, jako umowa za-

Naturalnie, jak zauważono powyżej, nie ma to (i nie powinno mieć) doniosłości prawnej w świetle prawa międzynarodowego, natomiast może rodzić pewne wątpliwości teoretyczne, biorąc pod uwagę fakt, że Konstytucja RP wiąże określony skutek umowy w prawie wewnętrznym z trybem związania się nią. Tym samym, ta sama umowa (tj. umowa „główna”, po zmianach jej treści, czy treści jej załączników stanowiących integralną jej część) bądź „system umów” (tj. umowa „główna” oraz protokoły wykonawcze/dodatkowe sporządzone pod jej auspicjami), z perspektywy prawa polskiego mogą mieć różny status i miejsce w systemie źródeł prawa wewnętrznego.

6.3. Inicjatywa zawarcia umowy międzynarodowej a rola MSZ w procedurze traktatowej: w kierunku (pewnej) centralizacji

Ustawa o umowach międzynarodowych również (tj. podobnie jak uchwała z 1968 r.) opiera się na założeniu, że inicjatywa dotycząca rozpoczęcia negocjacji umowy międzynarodowej, a także kolejne kroki w procedurze wewnętrznej, inicjowane są, co do zasady, przez „ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa”¹⁰³, aczkolwiek odnotować można, że ustawa dopuszcza sytuację, zgodnie z którą będzie to „organ właściwy do prowadzenia negocjacji”¹⁰⁴. Odstępstwa od tej ostatniej ewentualności związane są z wnioskami o ratyfikację aktów prawnych Unii Europejskich, do których stosuje się ustawa¹⁰⁵, kierowaniem wniosków do prezydenta o ratyfikację umowy międzynarodowej¹⁰⁶, publikacją umów¹⁰⁷ czy wreszcie z ważną zasadą, zgodnie z którą to minister właściwy dla danej umowy odpowiada za jej wykonywanie¹⁰⁸. W praktyce jednak, omawiana możliwość nie jest wykorzystywana¹⁰⁹, a poszczególne etapy zawierania umów międzynarodowych inicjowane są prawie zawsze przez mini-

twierdzona, w M.P. z 2010 r. poz. 501, podczas gdy poprawki do niej zostały ratyfikowane: poprawki z 2008 r. (Dz. U. z 2011 r. poz. 623) oraz z 2010 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 601). Zob. też Opinia Rady Legislacyjnej nr RL-0303-5/13 z 22 lutego 2013 r., *op. cit.*

¹⁰³ Pojęcie to należy odczytywać w świetle postanowień ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn.: Dz.U. 2019 poz. 945). Ustawa o umowach międzynarodowych zrównuje jednak pozycję ministra w tym zakresie z pozycją „kierownika centralnego organu administracji rządowej” (art. 4 ustawy o umowach międzynarodowych). Wyjątkowo, organem inicjującym procedurę związania się Konwencją Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzoną w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (tzw. CAHVIO) był Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania. Dz.U. 2015 poz. 961 oraz druk sejmowy nr 2515 z 2014 r.

¹⁰⁴ Są to w zasadzie wszystkie podstawowe kroki proceduralne poza pierwszym, tj. składaniem wniosku o wyrażenie zgody na rozpoczęcie negocjacji (art. 5 ustawy o umowach międzynarodowych), co jest logiczne, ponieważ wówczas nie ma jeszcze wyznaczonego organu do prowadzenia negocjacji. Późniejsze etapy (*infra*, art. 6 – wniosek o udzielenie zgody na podpisanie umowy międzynarodowej; art. 7 – sprzeciw wobec zastrzeżenia innej umawiającej się strony; art. 14 – wniosek o zatwierdzenie bądź ratyfikację umowy międzynarodowej) – mogłyby być inicjowane przez organ właściwy do prowadzenia negocjacji.

¹⁰⁵ Ta zastrzeżona jest dla ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego do spraw, których dotyczy akt prawny Unii Europejskiej.

¹⁰⁶ Ta czynność zastrzeżona jest dla MSZ; art. 15 ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych.

¹⁰⁷ Ta dokonywana jest generalnie bądź przez MSZ, bądź na wniosek ministra właściwego dla danej umowy (publikacja w Monitorze Polskim). Zob. art. 18 ust. 1-3 ustawy o umowach międzynarodowych.

¹⁰⁸ *Ibidem*, art. 20 ust. 1.

¹⁰⁹ Przykładowo, to minister właściwy ds. transportu inicjuje kolejne kroki proceduralne dot. umów z dziedziny komunikacji lotniczej, które w praktyce negocjuje jednak Urząd Lotnictwa Cywilnego; z kolei umowy związane z procedurami oceny oddziaływania na środowisko negocjują co do zasady przedstawiciele Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, podczas gdy procedury z ustawy o umowach międzynarodowych inicjuje minister właściwy ds. środowiska.

strów właściwych dla spraw regulowanych przez daną umowę międzynarodową¹¹⁰. W pewnym sensie to rozumiałe, ponieważ – zgodnie z art. 20 ustawy o umowach międzynarodowych – to minister właściwy dla danej dziedziny jest odpowiedzialny za wykonywanie umowy; naturalne więc może być jego dążenie do kontrolowania procesu związywania się nią¹¹¹.

W świetle powyższego, system ustawy o umowach międzynarodowych, analizowany przez pryzmat podmiotów odpowiedzialnych za inicjowanie poszczególnych kroków proceduralnych, również (tj. jak w uchwale z 1968 r.) jest zdecentralizowany, niemniej jednak przewiduje on większą rolę MSZ w poszczególnych etapach procedury. W zasadzie każdy krok proceduralny: uzgodnienie instrukcji negocjacyjnej¹¹², złożenie wniosku o podpisanie umowy¹¹³, wystawianie pełnomocnictw do negocjowania, przyjęcia tekstu czy podpisania umowy międzynarodowej¹¹⁴, złożenie wniosku o ratyfikację bądź zatwierdzenie umowy międzynarodowej (co obejmuje też ew. zastrzeżenia, sprzeciwy bądź deklaracje, które zamierza złożyć strona Polska)¹¹⁵, przedłożenie Prezydentowi RP umowy międzynarodowej do ratyfikacji¹¹⁶ czy wreszcie publikacja ratyfikowanej (oraz niektórych innych kategorii) umowy międzynarodowej¹¹⁷ – dokonuje się za pośrednictwem lub na wniosek MSZ. Można też odnotować w tym kontekście, że MSZ jest również reprezentowane w toku prac parlamentarnych w przypadku wszystkich (tj. nie tylko tych, dla których właściwy jest Minister Spraw Zagranicznych) umów międzynarodowych przedkładanych do ratyfikacji.

MSZ jest też wyłącznie odpowiedzialne za podejmowanie czynności w stosunkach międzynarodowych dotyczących zawierania umów międzynarodowych, związania Rzeczypospolitej Polskiej takimi umowami oraz obowiązywania i wypowiedania tych umów¹¹⁸. Polegać to będzie choćby na złożeniu dokumentu ratyfikacyjnego (lub przystąpienia) w relacji do umowy wielostronnej u depozytariusza takiej umowy, dokonaniu wymiany dokumentów ratyfikacyjnych umowy wielostronnej (co jest coraz rzadziej stosowanym rozwiązaniem) czy poinformowaniu drugiej strony o spełnie-

¹¹⁰ Konkluzja ta stosuje się zarówno do niewykorzystywania możliwości upoważnienia w tym zakresie organu prowadzącego negocjacje, jak i do kierownika urzędu centralnego (być może z uwagi na fakt, że pojęcie to nie jest w pełni precyzyjne, zrównanego – jak wskazano powyżej – z pozycją ministra zakresie inicjowania poszczególnych etapów procedury. W tym zakresie, wyjątkiem jest Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, która tradycyjnie inicjuje i prowadzi procedury dot. umów o ochronie informacji niejawnych.

¹¹¹ Nakładać się mogą na to również dodatkowe elementy związane z faktem sprawowania funkcji nadzorczej przez ministra właściwego względem organu, który został wyznaczony do negocjacji.

¹¹² Art. 5 ust. 1 ustawy o umowach międzynarodowych. W tym zakresie można zwrócić uwagę na pewne odstępstwo od reguły, a mianowicie rozporządzenie wykonawcze z 2000 r., które choć przewiduje konieczność uzgodnienia projektu umowy międzynarodowej, instrukcji negocjacyjnej oraz uzasadnienia z MSZ (§3 pkt 1) nie zawiera jednak rozwiązania, zgodnie z którym właściwy wniosek byłby kierowany do Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem MSZ (por. Załącznik 1 rozporządzenia); podobnie, MSZ nie jest obligatoryjnie informowany o udzielonej zgodzie. W praktyce więc MSZ uzyskuje stosowne informacje drogą roboczej współpracy.

¹¹³ *Ibidem*, art. 6 ust. 1.

¹¹⁴ *Ibidem*, art. 9-10.

¹¹⁵ *Ibidem*, art. 14 ust. 1. Zob. też §8 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia wykonawczego z 2000 r.

¹¹⁶ Art. 15 ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych.

¹¹⁷ *Ibidem*, art. 18.

¹¹⁸ Art. 3 ustawy o umowach międzynarodowych ustanawia zasadę, zgodnie z którą „(...) czynności w stosunkach międzynarodowych dotyczących zawierania umów międzynarodowych, związania Rzeczypospolitej Polskiej takimi umowami oraz obowiązywania i wypowiedania umów międzynarodowych dokonuje minister właściwy do spraw zagranicznych”.

niu wewnątrz krajowych procedur koniecznych do wejścia umowy w życie bądź, wreszcie, poinformowaniu o wejściu w życie danej umowy; względnie: wystosowaniu noty o wypowiedzeniu danej umowy. Złożeniu stosownych dokumentów w stosunku do umowy wielostronnej towarzyszyć może również przekazanie ewentualnych zastrzeżeń, czy deklaracji Polski do takiej umowy (względnie: sprzeciwów wobec zastrzeżeń innych stron). MSZ dokonuje też – zgodnie z art. 102 Karty Narodów Zjednoczonych¹¹⁹ – rejestracji umów międzynarodowych w Sekretariacie Narodów Zjednoczonych¹²⁰. Niepisana zasada w tym zakresie wskazuje, że rejestracji dokonuje państwo, na którego terytorium podpisano daną umowę, ale czasami państwa umawiają się inaczej. MSZ, zidentyfikowawszy pewne niedostatki rejestracyjne dotyczące głównie lat 90-tych XX wieku i początku wieku XXI, w ostatnim okresie dokonał szeregu rejestracji wiążących umów międzynarodowych, niezależnie od miejsca ich sporządzenia.

W strukturze Ministerstwa, podmiotem odpowiadającym za wyżej scharakteryzowane czynności *pro foro interno* oraz *pro foro externo* jest Departament Prawno-Traktatowy.

W tym sensie, MSZ jest tu podmiotem „spajającym” wewnętrzne procedury traktatowe (oraz posiada „monopol” na dokonywanie czynności w stosunkach międzynarodowych), co ma co najmniej dwojakie znaczenie. Po pierwsze, przyczynia się to do większej jednolitości i poprawności w interpretacji oraz stosowaniu ustawy o umowach międzynarodowych oraz, bezpośrednio lub pośrednio, na wykonywanie czynności traktatowych *pro foro externo*, w tym także na prawidłową interpretację KWPT oraz zapewnienie spójności między stosowaniem ustawy o umowach międzynarodowych a wymogami Konwencji wiedeńskiej. Po drugie, ma istotne i pozytywne znaczenie dla sprawnego prowadzenia polityki zagranicznej, bowiem, w założeniu, MSZ dysponuje pełną wiedzą o aktualnie negocjowanych umowach międzynarodowych, a także tych będących przedmiotem wewnętrznych procedur związywania się nimi. Ta ostatnia kwestia wiąże się również z tym, że dzięki takiemu uregulowaniu może w efektywny sposób wywiązywać się ze swojego zadania polegającego na przechowywaniu i udostępnianiu informacji na temat umów międzynarodowych¹²¹, nie wspominając już szerzej o możliwości bardziej sprawnego prowadzenia polityki zagranicznej. In *passim*, odnotować można również, że Minister Spraw Zagranicznych jest też automatycznie uczestnikiem każdego postępowania przez Trybunałem Konstytucyjnym „w sprawach zgodności z Konstytucją umów międzynarodowych ratyfikowanych w trybie art. 89 ust. 1 oraz art. 90 ust. 2 i 3 Konstytucji”¹²².

6.4. Rola innych organów państwa w procedurze zawierania i związywania się umowami międzynarodowymi: Rady Ministrów, Prezydenta RP oraz Parlamentu

Należy wyraźnie podkreślić, że rozwiązania ustawy o umowach międzynarodowych odzwierciedlają węzłowe postanowienia Konstytucji RP w zakresie kompetencji głównych organów państwa

¹¹⁹ Dz.U. 1947 nr 23, poz. 90.

¹²⁰ Zob. https://treaties.un.org/Pages/AdvanceSearch.aspx?tab=UNTS&clang=_en. Wytyczne dotyczące rejestracji traktatów w ONZ zostały ostatnio zmienione i są obecnie wyrażone w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr A/RES/73/210 z dnia 12 grudnia 2018 r., *Strengthening and promoting the international treaty framework*.

¹²¹ Zob. art. 19 ustawy o umowach międzynarodowych oraz §14 rozporządzenia wykonawczego z 2000 r.

¹²² Art. 42 pkt 8 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jednolity: Dz.U. 2019 poz. 2393).

w stosunkach zewnętrznych, zwłaszcza w zakresie zawierania umów międzynarodowych (tzw. *ius tractatum, ius contrahendi*)¹²³. Wśród nich, wskazać tu należy na to, że to Rada Ministrów (RM) prowadzi politykę zagraniczną państwa oraz sprawuje „ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi”¹²⁴. Wreszcie, to właśnie Rada Ministrów „zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe” (zaznacz. – KJM)¹²⁵. Naturalną konsekwencją tych postanowień konstytucyjnych było uznanie, w ramach procesu „zawierania” umowy międzynarodowej, że to Rada Ministrów decyduje o wyrażeniu zgody na podpisanie umowy międzynarodowej czy przedstawieniu umowy Prezydentowi do ratyfikacji¹²⁶; pośrednio wynika też z logiki konstytucyjnej, że jeśli umowa wymaga ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, to tylko Rada Ministrów ma inicjatywę ustawodawczą w tym zakresie¹²⁷. Ta wyłączność kompetencji Rady Ministrów znajduje zastosowanie również w odniesieniu do szczegółowych warunków związania się umową, w szczególności decyzji o tym czy wiążąc się umową RP składa do niej zastrzeżenia lub deklaracje.

Jeśli chodzi o podpisanie umowy, to wprawdzie niekoniecznie oznacza związanie się nią; może to być „jedynie” tzw. ustalenie autentyczności/umocowanie tekstu umowy, niemniej jednak nawet w tym przypadku powstaje zobowiązanie państwa-sygnatariusza do nieudaremniania przedmiotu i celu umowy¹²⁸, stąd słuszne jest zaangażowanie Rady Ministrów już na tym etapie.

¹²³ W świetle prawa międzynarodowego, zdolność do zawierania traktatów jest klasycznym przymiotem państwa. Zob. art. 6 KWPT. Zob. też: Lord McNair, *The Law of Treaties*, OUP 1986, s. 35; R. Jennings, A. Watts (red.), *Oppenheim's International Law, Vol. 1 (Peace)*, 9th Edition, OUP 2008, s. 1218-1219, a także wyrok Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z 17 sierpnia 1923 r. w sprawie statku S.S. Wimbledon, Series A, s. 25.

¹²⁴ Art. 146 ust. 1 oraz ust. 4 pkt 9 Konstytucji RP.

¹²⁵ *Ibidem*, art. 146 ust. 4 pkt 10. Konstytucja RP rozumie pojęcie „zawierania” umowy międzynarodowej jako obejmujące czynności nie wywołujące skutku „związania” Polski umową. Por. art. 2 pkt 2 i 3 ustawy o umowach międzynarodowych. Tak więc „zawieranie” umowy obejmuje: (a) rozpoczęcie i prowadzenie negocjacji, (b) przyjęcie tekstu umowy, (c) wyrażenie zgody na podpisanie umowy oraz podpisanie umowy, jeżeli jego skutkiem nie jest związanie Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową. Z kolei „zawarcie” umowy jest zdefiniowane przed odwołaniem do możliwych sposobów określonych w KWPT, a więc: (a) podpisanie; (b) wymiany dokumentów stanowiących traktat; (c) ratyfikacji; (d) przyjęcia; (e) zatwierdzenia; (f) przystąpienia, czy wreszcie (g) jakiegokolwiek innego uzgodnionego sposobu. Por. art. 11-16 KWPT.

¹²⁶ Art. 6 ust. 3 oraz 15 ust. 1 ustawy o umowach międzynarodowych. Kompetencje RM obejmują również zgodę na złożenie bądź wycofanie zastrzeżenia przez Polskę lub wyrażenie sprzeciwu względem zastrzeżenia innej strony umowy (zob. art. 6 ust. 1 oraz 7 ustawy, a także §8 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego z 2000 r.), a także zgodę na zmianę zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej (art. 23 w zw. z art. 25 ustawy o umowach międzynarodowych).

¹²⁷ Art. 89 w zw. z art. 146 ust. 4 pkt 10 Konstytucji RP. Zob. też art. 15 ust. 1 i 3 ustawy o umowach międzynarodowych. W doktrynie: np. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Wyd. II, Liber, Warszawa 2008, s. 205. Zakres uprawnień dyskrecyjnych RM podkreśla też B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 435, wskazując, że z zastrzeżeniem art. 89 ust. 1 Konstytucji, to w zasadzie do RM należy decyzja czy przedstawi umowę Prezydentowi do ratyfikacji czy do ostatecznego wyrażenia zgody na związanie się umową wystarczy zatwierdzenie samej Rady Ministrów. Należy jednak mieć tu na uwadze brzmienie art. 89 ust. 2 Konstytucji oraz fakt, że tylko umowa ratyfikowana jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego w Polsce. W tym sensie, uprawnienia RM są ograniczone.

¹²⁸ Por. art. 10 lit. b oraz 18 KWPT. Ogólnie na ten temat: O. Dörr, *Obligation not to defeat the object and purpose of a treaty prior to its entry into force (Article 18)*, w: O. Dörr, K. Schmalenbach (red.), *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, Springer 2012, s. 218-235; P. Palchetti, *Article 18 of the 1969 Vienna Convention: A Vague and Ineffective Obligation or a Useful Means for Strengthening Legal Cooperation?*, w:

Z drugiej strony, samo wszczęcie negocjacji, a nawet przyjęcie tekstu umowy w ich wyniku – choć prawnie i politycznie istotne – takich konsekwencji ze sobą nie niosą, stąd ustawa przyjmuje, że w tym zakresie „wystarczy” upoważnienie otrzymane od Prezesa RM¹²⁹. Należy w tym kontekście ponownie podkreślić, że przedmiotowe rozwiązanie nie wyklucza bynajmniej zawierania tzw. umów resortowych – tj. przez danego ministra. Jak wskazano już powyżej taka praktyka nadal funkcjonuje i jest ona zgodna zarówno z ustawą o działach administracji rządowej (przyznającej poszczególnym ministrom możliwość współpracy z zagranicą w zakresie swoich kompetencji), jak i Konstytucją RP oraz ustawą o umowach międzynarodowych. Natomiast istota omawianej kompetencji konstytucyjnej RM przejawia się w tym, że ministrowie nie mogą działać w tym zakresie indywidualnie, a muszą uzyskać zgodę Rady Ministrów *jako całości* na podpisanie i/lub zatwierdzenie takiej umowy.

Konstytucja RP przyjmuje też rozwiązanie, że to Prezydent RP, jako „najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej” oraz „reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych”¹³⁰ – „ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat”¹³¹. Przyznanie głowie państwa kompetencji do ratyfikacji traktatu jest dość klasycznym rozwiązaniem w świetle prawa międzynarodowego, aczkolwiek należy pamiętać, że w tym ostatnim przypadku „ratyfikacja” oznacza akt dokonany na płaszczyźnie prawa międzynarodowego; krajowy akt ratyfikacji (np. przez Prezydenta) nie jest z nim tożsamy¹³². Aby akt krajowy stał się skutecznym prawnomiędzynarodowo, konieczne będzie, zależnie od klauzul końcowych traktatu¹³³, np. przekazanie go depozytariuszowi, dokonanie wymiany dokumentów ratyfikacyjnych lub np. poinformowanie drugiej strony o zakończeniu wewnętrznych procedur niezbędnych do wejścia traktatu w życie¹³⁴. Należy też podkreślić w tym kontekście, że w świetle prawa międzynarodowego „ratyfikacja” jest generalnie dostępna dla sygnatariuszy danego traktatu; państwa (względnie: organizacje międzynarodowe), które nie podpisały traktatu najczęściej mogą do niego „przystąpić”¹³⁵. Jak już podkreślano, polskie prawo (w tym zwłaszcza Konstytucja RP i ustawa o umowach międzynarodowych) nie zna odrębnego

E. Cannizzaro (red.), *The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention*, Oxford University Press (OUP) 2011, s. 25-36.

¹²⁹ Zob. art. 5 ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych oraz §2-4 rozporządzenia wykonawczego z 2000 r. Tradycyjnie, wniosek o możliwość przyjęcia tekstu umowy (np. przez parafowanie) zawarty jest w Instrukcji negocjacyjnej, co współgra z art. 5 ust. 2 ustawy, na podstawie którego Prezes RM wyznacza organ prowadzący negocjacje oraz „określa zakres jego upoważnienia”.

¹³⁰ Art. 126 ust. 1 oraz art. 133 ust. 1 Konstytucji RP.

¹³¹ Art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP.

¹³² Por. art. 2 ust. 1 lit. b KWPT. Zob. też: R. Kolb, *op. cit.*, s. 45-48; R. Jennings, A. Watts (red.), *op. cit.*, s. 1226-1227.

¹³³ Przykładowy i autorytatywny przegląd: D. Hollis (red.), *op. cit.*, s. 679 i n.; *Final Clauses of Multilateral Treaties. Handbook*, United Nations 2003, s. 45 i n.; dostępne na stronie: https://treaties.un.org/Pages/Resource.aspx?path=Publication/FC/Page1_en.xml.

¹³⁴ Aktualizuje się w tym zakresie kompetencja MSZ do dokonywania czynności w stosunkach międzynarodowych związanych z traktatami; art. 3 ustawy o umowach międzynarodowych. Zob. też B. Banaszak, *op. cit.*, s. 435, który podkreśla, że dopiero od wyrażenia woli związania się umową „na zewnątrz” (tj. od np. momentu przekazania dokumentu ratyfikacyjnego) zależy obowiązek państwa do przestrzegania prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP).

¹³⁵ Zob. *supra*, przypisy 132 i 133 powyżej, a także G. Korontzis, *Making the Treaty*, w: D. Hollis (red.), *op. cit.*, s. 197-201.

aktu (i procedury) dot. „przystąpienia” do traktatu. Stąd, krajowy akt ratyfikacji przez Prezydenta, na płaszczyźnie międzynarodowej, zależy od sytuacji i pozycji Polski względem danego traktatu, wyrazi się bądź przez ratyfikację bądź przez przystąpienie¹³⁶.

Warto wskazać, że Prezydent, w trybie kontroli prewencyjnej, ma możliwość zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego albo o zbadanie zgodności ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację, albo samej umowy międzynarodowej przedłożonej mu do ratyfikacji, z Konstytucją RP¹³⁷. Prezydent może również, z umotywowanym wnioskiem, przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia; przepis ten, choć dotyczący wszystkich ustaw może również znaleźć zastosowanie do szczególnej kategorii ustawy¹³⁸, jaką jest ta, wyrażająca zgodę na ratyfikację przez Prezydenta umowy międzynarodowej¹³⁹. Wreszcie, Prezydent ma możliwość wystąpienia do Trybunału o kontrolę następczą umowy międzynarodowej, zarówno ratyfikowanej, ale także zatwierdzonej¹⁴⁰. Gwoli ścisłości, należy tu wskazać, że krąg podmiotów mających kompetencję do kierowania wniosków do Trybunału w celu badania m.in. zgodności umów międzynarodowych oraz ustaw z Konstytucją RP jest szerszy¹⁴¹.

Dla kompletności wywodu, podkreślić należy, że w proces zawierania umów ratyfikowanych zaangażowany jest również Parlament. Jak już to częściowo wynika z wcześniejszych rozważań, podstawowa jego rola aktywizuje się w przypadku umów, dla których ratyfikacja przez Prezydenta wymaga wcześniejszej zgody wyrażonej w ustawie. Jest to tak zwana „duża ratyfikacja”, w przypadku której Konstytucja zawiera enumeratywny katalog pięciu, ogólnych kategorii umów międzynarodowych jej podlegających¹⁴², bądź tzw. „wielka ratyfikacja”, a więc sytuacja gdy Polska przekazuje na mocy umowy międzynarodowej „organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”¹⁴³. Jak dotąd jedynie wyjątko-

¹³⁶ W niektórych przypadkach, procedura przystępowania jest bardziej skomplikowana. Przykładowo, w ostatnim okresie Polska przystąpiła do Porozumienia ustanawiającego Międzynarodowy Fundusz Rozwoju Rolnictwa (IFAD), sporządzonego w Rzymie dnia 13 czerwca 1976 r. (Dz.U. 2020 poz. 824). W tym przypadku, zgodnie z art. 13 lit. c Porozumienia, była to procedura trój etapowa: (a) złożenie przez Polskę wniosku do IFAD o przystąpienie (na podstawie decyzji RM); (b) akceptacja wniosku Polski przez Radę Zarządzającą IFAD; (c) przystąpienie (złożenie dokumentu ratyfikacyjnego) przez Polskę (na podstawie zakończonej procedury ratyfikacyjnej).

¹³⁷ Art. 122 ust. 3 oraz art. 133 ust. 2 Konstytucji RP. Zob. wyrok TK z dnia 3 grudnia 2009 r. sygn. akt Kp 8/09.

¹³⁸ Szerzej na ten temat, choć głównie w odniesieniu do przepisów tzw. Małej Konstytucji: W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna*, w: M. Kruk (red.), *op. cit.*, s. 93-126 (zwłaszcza s. 119 i n. – poświęcone Konstytucji z 1997 r.). Zob. też, nieobowiązującą już (vide: art. 239 ust. 3 Konstytucji RP) uchwałę TK z 30 listopada 1994 r., sygn. W 10/94.

¹³⁹ Taka precedensowa sytuacja miała miejsce w 2015 r. względem ustawy z dnia 11 września 2015 r. o ratyfikacji Poprawki dauhańskiej do Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonego w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., przyjętej w Ad-Dausze dnia 8 grudnia 2012 r. Ustawa została jednak przyjęta w 2018 r. (Dz.U. 2018 poz. 669).

¹⁴⁰ Zob. wyrok TK z dnia 3 grudnia 2009 r. sygn. akt Kp 8/09, pkt 6.3, z powołaniem na art. 188 pkt 1 oraz 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP.

¹⁴¹ Art. 191 w zw. z art. 188 Konstytucji RP. Do najbardziej znanych należą tu orzeczenia TK, wydane z inicjatywy grupy posłów, dotyczące Traktatu akcesyjnego (przystąpienie Polski do UE; wyrok z dnia 11 maja 2005 r. sygn. akt K 18/04) oraz ratyfikacji Traktatu z Lizbony (wyrok z dnia 24 listopada 2010 r. sygn. akt K 32/09).

¹⁴² Art. 89 ust. 1 Konstytucji RP.

¹⁴³ Art. 90 ust. 1 Konstytucji RP. W tym przypadku wymagana jest kwalifikowana większość 2/3 głosów w Sejmie

wo zdarzyło się odrzucenie przez Sejm ustawy upoważniającej Prezydenta do ratyfikacji umowy międzynarodowej¹⁴⁴.

Kontrowersje dot. wyboru właściwej, z wskazanych dwóch, podstawy prawnej do ratyfikacji umowy międzynarodowej pojawiają się względnie rzadko¹⁴⁵. Natomiast problematyka kwalifikacji danej umowy, jako podlegającej „dużej” ratyfikacji zgodnie z art. 89 ust. 1 Konstytucji RP, bądź jako umowy podlegającej „małej” ratyfikacji – jest zagadnieniem budzącym wątpliwości i teoretyczne i praktyczne, a także posiadającym bogatą literaturę¹⁴⁶. Z tej też przyczyny zrezygnowano z omawiania tego zagadnienia w niniejszym opracowaniu. Niemniej jednak, jak wskazywano powyżej, nawet w przypadku „małej” ratyfikacji Sejm jest zawiadamiany przez Prezesa RM o „zamiarze przedłożenia Prezydentowi Rzeczypospolitej do ratyfikacji umów międzynarodowych, których ratyfikacja nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie”¹⁴⁷. Wedle wiedzy autora niniejszej pracy, w praktyce, skuteczne zakwestionowanie przez Sejm (w zw. z art. 89 ust. 2 Konstytucji RP) trybu ratyfikacji zaproponowanego przez RM nie miało miejsca.

7. Ustawa o umowach międzynarodowych: wybrane wyzwania i trudności z perspektywy 20-lecia jej stosowania

W ramach niniejszego opracowania nie sposób dokonać całościowego przeglądu wszystkich problemów praktycznych i teoretycznych, które pojawiają się w związku z wykonywaniem ustawy o umowach międzynarodowych. Należy jednak choć zasygnalizować niektóre wyzwania, które się z tym wiążą.

i Senacie lub przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego (*infra*, art. 90 ust. 2 i 3). Przedmiotowy przepis Konstytucji był zastosowany jedynie w przypadku przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (uchwała w sprawie referendum: Dz.U. 2003 nr 66, poz. 613) oraz ratyfikacji Traktatu z Lizbony (ustawa przyjęta kwalifikowaną większością: Dz.U. 2008 nr 62, poz. 388). Ogólnie na ten temat: K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne*, Wyd. UJ, Kraków 2007.

¹⁴⁴ Tak sytuacja miała miejsce w 2005 r. w odniesieniu do Protokołu nr 13 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności dotyczącego zniesienia kary śmierci we wszystkich okolicznościach, sporządzonego w Wilnie dnia 3 maja 2002 r. Ostatecznie Polska związała się Protokołem w 2014 r. (Dz.U. 2014 poz. 1155).

¹⁴⁵ Zob. ostatnio wyrok TK z dnia 26 czerwca 2013 r. sygn. akt K 33/12 w sprawie dot. ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz.U. poz. 748). W doktrynie spory wzbudził też tryb („dużej ratyfikacji”) zastosowany w przypadku ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o ratyfikacji Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego (Dz.U. 2001 nr 98, poz. 1065). Zob. np. J. Kranz, A. Wyrozumsk, *Ratyfikacja Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego a interpretacja Konstytucji z 1997 r.: art. 90 czy tylko klauzula europejska?*, *Studia Prawno-Europejskie* (2001), t. V s. 15-35 oraz opinie P. Sarneckiego, J. Kolasy, M. Zubika, Z. Galickiego, A. Szmyta, C. Miła, M. Granata, M. Masternak-Kubiak, K. Lankosza, E. Popławskiej, J. Tyranowskiego, w: *Przegląd Sejmowy* (2001), nr 4(45), s. 129-172. Zob. też: A. Wyrozumsk, *Umowy międzynarodowe w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego dotyczących Traktatu o przystąpieniu do UE oraz ENA*, *Kwartalnik Prawa Publicznego* (2005), nr 5/4, s. 223-261.

¹⁴⁶ Zob. np. A. Wyrozumsk, *Umowy międzynarodowe*, s. 177-190, 193-194; M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Tom II, *op. cit.* (komentarz M. Wiącka do art. 89 Konstytucji RP), s. 103 i n.; M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego...*, s. 95 i n.

¹⁴⁷ Art. 89 ust. 2 Konstytucji RP. Por. też art. 15 ust. 4 ustawy o umowach międzynarodowych.

Należy tu poczynić uwagę wstępną, że nie zidentyfikowano w ustawie systemowych czy strukturalnych wad czy braków, które powodowałyby zasadnicze trudności w jej implementacji. Jak też zauważono powyżej, ustawa pozwala praktycznie w pełni uczestniczyć Polsce w obrocie prawno-traktatowym. Jedyne większe (i świadome) braki to nieuregulowanie kwestii tymczasowego stosowania umów¹⁴⁸. Z kolei pewien niedostatek praktyczny, to brak obowiązku przekazywania wniosku o udzielenie zgody na rozpoczęcie negocjacji umowy międzynarodowej za pośrednictwem MSZ lub przynajmniej przekazanie uzyskanej zgody Prezesa RM do MSZ (np. równoległe do przekazywania jej do resortu wnioskującego)¹⁴⁹. Wreszcie, wskazać można, że ustawa – co, z uwagi na termin jej przyjęcia jest uzasadnione – nie uwzględnia raczej specyfiki zawierania umów przez Polskę jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej (zwłaszcza w zakresie „umów mieszanych”; zob. też opracowanie M. Niedźwiedz w niniejszym tomie)¹⁵⁰.

Generalnie, uznać też można, że ustawa o umowach międzynarodowych – choć oczywiście dotyczy umów dwustronnych i wielostronnych – sprawdza się w pełni i bez większych problemów w zakresie umów dwustronnych. Wynika to też pewnie z tego, że w tym przypadku proces zawierania umów pozostał względnie „klasyczny”. Więcej wyzwań wiąże się z umowami wielostronnymi, gdzie – zaryzykować można tezę – praktyka i teoria ich dotycząca jest bardziej dynamiczna i zawierają one relatywnie częściej niestandardowe rozwiązania, wymagające innowacyjnego stosowania ustawy o umowach międzynarodowych¹⁵¹. Z pewnością też dotyczy to umów „unijnych”.

Poza kwestiami poniżej wskazanymi, można tu też zasygnalizować fakt, że ustawa o umowach międzynarodowych (oraz rozporządzenie wykonawcze z 2000 r.) odnosi się do problematyki składania zastrzeżeń lub deklaracji (w tym interpretacyjnych) do umów międzynarodowych na etapie zawierania/związywania się daną umową¹⁵². Mniej oczywiste jest dokonywanie tego typu czynności już po związaniu się przez Polskę umową, zwłaszcza takich jak składanie deklaracji interpretacyjnych czy zastrzeżeń (o ile traktat by to dopuszczał)¹⁵³/odnowienia zastrzeżeń¹⁵⁴. Naturalnie, możliwe i niebudzące wątpliwości jest późniejsze wycofanie zastrzeżenia przez Polskę bądź sprze-

¹⁴⁸ Por. *supra*, przypisy nr 18 i 19 oraz 47 i 48 oraz tekst im towarzyszący.

¹⁴⁹ Por. *supra*, przypis nr 112 i tekst mu towarzyszący.

¹⁵⁰ Choć rozporządzenie wykonawcze z 2000 r. antycypowało już konieczność wydawania opinii o zgodności umowy oraz ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację z prawem Unii Europejskiej. Zob. §5 ust. 7, §8 ust. 8, §10 ust. 5. Można tu odnotować, że tak jak opiniowanie zgodności umowy międzynarodowej z prawem UE nie budzi wątpliwości, tak opiniowanie w tym zakresie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację – z uwagi na jej specyficzny przedmiot – jest nieoczywiste.

¹⁵¹ Przykładowo, wskazać tu można na Konwencję wielostronną implementującą środki traktatowego prawa podatkowego mające na celu zapobieganie erozji podstawy opodatkowania i przenoszeniu zysku, sporządzoną w Paryżu dnia 24 listopada 2016 r. (Dz.U. 2018 poz. 1369; tzw. umowa MLI), która posługuje się innowacyjnymi narzędziami traktatowymi, ma zasadniczy wpływ na stosowanie dwustronnych umów o unikaniu podwójnego opodatkowania, a także wymaga nietypowych rozwiązań w praktyce publikacji umów międzynarodowych/oświadczeń rządowych ich dotyczących. Zob. np. Dz.U. 2018 poz. 1926. Por. też informacje na stronie: <https://www.podatki.gov.pl/podatkowa-wspolpraca-miedzynarodowa/konwencja-ml/>.

¹⁵² Zob. art. 6, 7, 16 i 23 ustawy o umowach międzynarodowych oraz §5 ust. 1, pkt 4, §8 ust. 2, pkt 6 oraz § 15 rozporządzenia wykonawczego z 2000 r.

¹⁵³ Por. art. 19 KWPT.

¹⁵⁴ Taką specyficzną procedurę przewiduje np. konwencja CAHVIO, art. 79, zgodnie z którą państwa, co 5 lat, mają się wypowiedzieć co do utrzymania, zmiany lub wycofania swojego zastrzeżenia.

ciwu wobec zastrzeżenia innego państwa¹⁵⁵. Generalnie, należy w tym zakresie wykorzystywać możliwości stworzone w związku uregulowaniami dotyczącymi „zmiany zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej” (art. 23 i 25 ustawy o umowach międzynarodowych).

Z zagadnieniem tym wiąże się dodatkowa kwestia, którą warto odnotować. Ustawa, co z teoretycznego punktu widzenia jest logiczne, implementuje generalnie zasadę *actus contrarius*, a więc wypowiedzenie umowy międzynarodowej czy właśnie zmiana zakresu jej obowiązywania wymaga zgody tych samych organów/zastosowania tej samej, *mutatis mutandis*, procedury, jaka była pierwotnie konieczna¹⁵⁶. W praktyce, może to powodować pewne trudności w realizacji bieżących potrzeb traktatowych państwa, jak np. w przypadku konieczności zawieszenia stosowania umowy międzynarodowej¹⁵⁷, które nierzadko jest działaniem koniecznym do podjęcia pilnie, co stanowi pewne wyzwanie w przypadku umowy ratyfikowanej (zwłaszcza za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie)¹⁵⁸.

7.1. Negocjacje

Same negocjacje mogą mieć bardzo zróżnicowaną formę, przebieg i czas trwania. Z perspektywy polskiej procedury jednak, wymóg jest w zasadzie jeden: posiadania zgody na negocjacje, którą wydaje Prezes Rady Ministrów. W tym kontekście wskazać można na dwie kwestie.

Po pierwsze, nie zawsze łatwo zidentyfikować można początek negocjacji, co przekłada się na trudności z terminowym wszczęciem procedury uzyskiwania zgody na ich prowadzenie. Problem dotyczy zarówno procesów wielostronnych, jak i umów dwustronnych. W tym ostatnim przypadku może to wynikać z tego, że strony wypracowują tekst umowy w mniej lub bardziej nieformalnych kontaktach zainteresowanych ministerstw albo z nadzwyczajnej pilności sprawy bądź też z faktu, że negocjacje odbywają się na podstawie (modelowego) projektu drugiej strony, gdzie możliwość jego zmiany jest bardzo ograniczona (generalnie dotyczy to negocjacji z organizacjami międzynarodowymi)¹⁵⁹. W tym ostatnim przypadku w zasadzie nie chodzi tylko o terminowość wszczynania procedury uzyskiwania zgody na negocjacje, ale w ogóle zasadność jej wszczynania (skoro samych negocjacji ma w istocie nie być)¹⁶⁰.

¹⁵⁵ Zob. art. 23 pkt 2 ustawy o umowach międzynarodowych.

¹⁵⁶ Por. art. 22 ust. 2-3 i 25 ustawy o umowach międzynarodowych.

¹⁵⁷ Art. 23 pkt 3 ustawy o umowach międzynarodowych.

¹⁵⁸ W praktyce Polski, zawieszenie stosowania umowy międzynarodowej (niezależnie od trybu związania się nią) ma miejsce rzadko; w ostatnim okresie dotyczyło m.in. Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku (Dz.U. 2009 nr 103 poz. 858, ze zm.) oraz Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Moskwie dnia 14 grudnia 2011 r. (Dz.U. 2012 poz. 814). W kontekście pandemii COVID-19 niektóre państwa (Polska nie) decydowały się na wykorzystanie art. 15 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (analogiczny proces toczył się w ramach Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 4) o czasowym uchyleniu stosowania niektórych zobowiązań w stanie niebezpieczeństwa publicznego (nie jest więc do zawieszenia stosowania umowy jako całości). Ustawa o umowach międzynarodowych nie zawiera wyraźnych uregulowań dot. takiej ewentualności; por. też art. 7 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. 2017 poz. 1928).

¹⁵⁹ Np. Umowa między Ministrem Środowiska Rzeczypospolitej Polskiej a Międzynarodową Organizacją Dna Morskiego w sprawie eksploracji siarczków polimetalicznych, podpisana w Londynie dnia 12 lutego 2018 r. (M.P. 2018 poz. 481), której treść w dużej mierze wynikała z Konwencji o prawie morza oraz regulacji przyjętych przez Międzynarodową Organizację Dna Morskiego.

¹⁶⁰ Warto tu zwrócić uwagę na §2 ust. 1, pkt 2 rozporządzenia wykonawczego umożliwiającego brak *pisemnej*

Kazus umów wielostronnych jest o tyle skomplikowany, że nie zawsze łatwo jest zidentyfikować precyzyjnie, kiedy negocjacje się rozpoczynają. Oczywiście nie dotyczy to klasycznych sytuacji, gdy zwoływana jest międzyrządowa konferencja negocjacyjna. Niemniej jednak, nawet w takich sytuacjach sprawa potrafi być nieoczywista. Przykładowo, obecne (jedne z niewielu lub nawet jedyne) negocjacje umowy międzynarodowej na forum ONZ, dotyczące ochrony i zrównoważonego wykorzystania morskiej różnorodności biologicznej poza granicami jurysdykcji państw (tzw. BBNJ)¹⁶¹ trwają już kilkanaście lat, z czego proces ten przechodził wiele etapów. Formalne negocjacje rozpoczęły się w 2018 r. (i na ten etap Polska przygotowała Instrukcję negocjacyjną)¹⁶², podczas gdy wcześniej odbywały się np. posiedzenia Komitetu Przygotowawczego (tzw. PrepCom)¹⁶³, formalnie nie stanowiące negocjacji, ale np. Unia Europejska (jako niezależna strona Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 1982 r.¹⁶⁴ i uczestnik wskazanych negocjacji – obok czy wspólnie z Państwami Członkowskimi UE) przygotowała „własną” instrukcję negocjacyjną już na ten wcześniejszy etap¹⁶⁵. Zagadnienie to zwraca przy okazji uwagę na specyficzną sytuację „paralelności” mandatów negocjacyjnych Polski oraz Unii Europejskiej¹⁶⁶. Nawet jednak w przypadku braku zasadności przygotowania krajowej instrukcji negocjacyjnej (gdy negocjacje będą prowadzone przez UE), pozostaje kwestia prezentacji stanowiska Polski na forum unijnym, aby z kolei stanowisko UE właściwie uwzględniło polskie. Tu jednak prace odbywają się w ramach właściwych grup roboczych Rady i sprawa tym bardziej „wymyka się” przepisom ustawy o umowach międzynarodowych¹⁶⁷.

(a nie w ogóle) instrukcji negocjacyjnej. Omawiana sytuacja często dotyczy w praktyce umów o obowiązkach państwa przyjmującego (Host Country Agreement, HCA) przewidujących organizację wydarzenia międzynarodowego pod np. auspicjami ONZ, kiedy to ONZ dysponuje modelowym projektem takiej umowy. Nawet jednak w takim przypadku, jak pokazuje praktyka, możliwe jest podjęcie negocjacji i przynajmniej częściowe uwzględnienie stanowiska Polski. Np.: M.P. 2018 poz. 459, M.P. 2019 poz. 36.

¹⁶¹ Zob. https://www.un.org/Depts/los/biodiversityworkinggroup/marine_biodiversity.htm. Szerzej na ten temat: K.J. Marciniak, *Diversity Within Unity? Marine Genetic Resources in Areas Beyond National Jurisdiction*, w: A. de Paiva Toledo, V. Tassin (red.), *Guide to the Navigation of Marine Biodiversity Beyond National Jurisdiction*, Editora d'Plácido 2017, s. 503-519.

¹⁶² Zob. rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr A/RES/72/249 z dnia 24 grudnia 2017 r., *International legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*.

¹⁶³ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr A/RES/69/292, *Development of an international legally-binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*.

¹⁶⁴ Dz.U. 2002 nr 59, poz. 543.

¹⁶⁵ Decyzja Rady (UE) 2016/455 z dnia 22 marca 2016 r. w sprawie upoważnienia do podjęcia negocjacji w imieniu Unii Europejskiej dotyczących elementów projektu międzynarodowego prawnie wiążącego instrumentu w ramach Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza dotyczącego ochrony i zrównoważonego wykorzystywania morskiej różnorodności biologicznej na obszarach pozostających poza jurysdykcją krajową.

¹⁶⁶ Najczęściej więc należy dodatkowo mieć w takich sytuacjach na uwadze zasadę lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE) oraz problematykę podziału kompetencji w odniesieniu do relacji zewnętrznych (traktatowych) UE: art. 3 ust. 2 TFUE. Czasami, mimo, że formalnie zarówno Państwa Członkowskie, jak i UE uczestniczą w negocjacjach, to negocjator unijny prowadzi negocjacje w imieniu państw Członkowskich (i UE), a krajowa instrukcja negocjacyjna zdaje się być bezzasadna. Konwencja z Minamoty w sprawie rtęci, sporządzona w Kumamoto dnia 10 października 2013 r. (Dz.U. L 142 z 2.6.2017, s. 4-39).

¹⁶⁷ Ciężar problemu przesuwają tu raczej na właściwe przygotowanie stanowiska Polski i zaprezentowanie go na forum danej grupy roboczej. Nie znaczy to jednak, że proces jest całkowicie odformalizowany. W niektórych sytuacjach, zasadne może być zastosowanie przepisów (m.in. art. 3) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (tekst jednolity: Dz.U. 2017 poz. 2078).

W procesach wielostronnych pojawiają się także sytuacje trudniejsze z perspektywy identyfikacji właściwego momentu wszczęcia krajowej procedury uzyskiwania zgody na negocjacje. W szczególności dotyczy to sytuacji, gdy zmiany do umowy międzynarodowej przygotowywane są w ramach stosownego ciała w ramach umowy międzynarodowej czy organizacji międzynarodowej, a gros prac ma charakter „eksperski”, a w każdym razie nie jest zwoływana klasyczna konferencja negocjacyjna. Tak jest najczęściej w przypadku zmian do umów międzynarodowych przyjmowanych w procedurze tzw. cichej zgody (zob. uwagi poniżej, pkt 7.2), więc problem ten nie będzie tu szerzej omawiany. Natomiast jego istota jest bardzo zbliżona do tego, wzmiankowanego powyżej przy okazji negocjacji umów mieszanych w ramach/przez UE. Mianowicie: zasadnicza część prac prowadzących do wypracowania tekstu odbywa się na stosownych forach eksperckich, a gdy tekst jest wypracowany, jest prezentowany i generalnie nie podlega już najczęściej dalszym negocjacjom (skoro wszystkie podmioty zaangażowane w proces miały możliwość wypracowywania danego projektu).

Ogólnie rzecz biorąc zasadne wydaje się wszczynanie procedury uzyskiwania zgody na prowadzenie negocjacji względnie wcześniej. Zapewne warto jednak, choć w minimalnym stopniu znać już wcześniej ewentualne oczekiwania (i naturalnie samą wolę negocjacji) drugiej strony, co naturalnie wymaga pewnych wymian informacji. Przygotowanie instrukcji negocjacyjnej już na zakończenie (czy wręcz już po zakończeniu nieformalnych „konsultacji”), sprawia z kolei, że procedura ta jest fikcyjna, a jest przeprowadzana jedynie dla dopełnienia wewnętrznych wymogów biurokratycznych, ale nie spełnia swojej roli. A ta niewątpliwie polega na uzyskaniu mandatu politycznego oraz merytorycznego do prowadzenia negocjacji, co z reguły też wymaga stosownych międzyresortowych uzgodnień¹⁶⁸, a w razie potrzeby ukształtowania się na odpowiednio wczesnym etapie zespołu negocjacyjnego.

Druga kwestia dotyczy już *stricte* procedury i praktyki krajowej. Zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym z 2000 r, instrukcja negocjacyjna zawiera wytyczne o charakterze zaleceń i wytyczne o charakterze wiążącym (z czego odejście od tych ostatnich podczas negocjacji wymaga zgody Prezesa RM)¹⁶⁹. Możliwe są tu dwa skrajne podejścia: (a) przygotowanie wytycznych wiążących na nadzwyczaj ogólnym poziomie (co daje negocjatorowi praktycznie pełną dowolność) oraz (b) przygotowanie tych wytycznych w sposób szczegółowy (co może „zabezpieczać” negocjatora w trudnych sprawach, ale może nadmiernie zawęzić pole do kompromisu i, właśnie, negocjacji). W praktyce, zasadne wydaje się zastosowanie podejścia pośredniego, a więc średnio-ogólnych wytycznych wiążących i ewentualnie bardziej drobiazgowych zaleceń.

7.2. Procedura zmian umów międzynarodowych w trybie milczącej zgody (tacit acceptance)

Procedura milczącej zgody jest przedmiotem odrębnej analizy w niniejszym tomie (opracowanie prof. M. Fitzmaurice), stąd nie jest zasadna jej szczegółowa analiza w tym miejscu. Należy jednak wskazać, że istota tej instytucji prawnej, choć nie posiadającej definicji legalnej oraz charakteryzującej się pewną różnorodnością, sprowadza się do tego, że¹⁷⁰: (a) dana umowa wielostronna

¹⁶⁸ Zgodnie z §3 rozporządzenia wykonawczego z 2000 r, projekt instrukcji (oraz uzasadnienia i umowy międzynarodowej) jest obligatoryjnie uzgadniany z MSZ oraz Rządowym Centrum Legislacji, a także „innymi zainteresowanymi ministrami”, których krąg zależeć może od meritum danej projektowanej umowy.

¹⁶⁹ §2 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego z 2000 r.

¹⁷⁰ Poza tekstem prof. M. Fitzmaurice w niniejszym tomie zob.: J. Brunnée, *Treaty Amendments*, w: D. Hollis (red.), *op. cit.*, s. 356-360; D. König, *Tacit Consent / Opting Out Procedure*, Max Plack Encyclopedia of Public

przewiduje taką formę zmiany jej (najczęściej technicznych) załączników; (b) często tekst zmian do umowy/jej załączników wypracowywany jest przez ciało powołane na mocy danego traktatu; (c) propozycja zmiany jest przekazywana wszystkim stronom danej umowy międzynarodowej; (d) taka zmiana do umowy międzynarodowej nie wymaga złożenia aktu ratyfikacji/zatwierdzenia, lecz milczenie (brak działania) państwa na forum zewnętrznym oznacza akceptację danej zmiany do umowy. Jeśli więc żadne państwo nie wyrazi sprzeciwu (lub: liczba państw sprzeciwiających nie przekroczy określonego progu)¹⁷¹, zmianę do umowy międzynarodowej uważa się za przyjętą.

Konwencja STCW¹⁷² może być tu potraktowana jako przykład traktatowego ujęcia omawianej procedury:

- poprawki są wypracowywane w ramach Komitetu Bezpieczeństwa na Morzu (MSC) Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) i przyjmowane większością 2/3 głosów;
- poprawki są przekazywane do wiadomości wszystkich państw stron Konwencji STW przez Sekretarza Generalnego IMO;
- poprawki są uważane za przyjęte po upływie, co do zasady, 2 lat od momentu podania ich państwom do wiadomości (chyba, że 1/3 państw zgłosi sprzeciw);
- zmiany takie wchodzi w życie w stosunku do państw, które ją przyjęły, po upływie 6 miesięcy po dacie ich przyjęcia. Niemniej jednak, nie wchodzi one w życie w relacji do państw, które zgłosiły sprzeciw, o którym mowa powyżej.

Nie jest więc to klasyczna procedura wyrażania zgody na związanie się traktatem, choć oczywiście zgodna z uregulowaniami KWPT¹⁷³; na pewno też jest to procedura w zamierzeniu przyspieszona, a w każdym razie ułatwiona (z perspektywy możliwości wprowadzania zmian do traktatu). Ta też kwestia wyjaśnia *ratio legis* tego rozwiązania. Mianowicie, jest ono stosowane zwłaszcza w sytuacjach, gdy traktat zawiera standardy, załączniki techniczne, które wymagają stałych zmian, uaktualnień¹⁷⁴. Klasyczne procedury traktatowe, wymagające wyraźnej zgody wszystkich (większości) państw na związanie się danym załącznikiem prowadziły lub mogłyby prowadzić do bardzo długiego procesu wprowadzania zmian do umowy bądź nawet by to uniemożliwiały¹⁷⁵.

International Law (MPEPIL), online;

¹⁷¹ Stąd też czasami nazywa się tę procedurę „opt-out”. Zamiast bowiem klasycznej sytuacji, kiedy to państwo musi wyraźnie zgodzić się na związanie traktatem/zmianą traktatu, w tym przypadku musi wyraźnie zakomunikować swój sprzeciw, aby nie stać się stroną proponowaną zmianą do traktatu (milczenie bowiem oznaczać będzie zgodę).

¹⁷² Międzynarodowa Konwencja o wymaganiach w zakresie wykształcenia marynarzy, wydawania im świadectw oraz pełnienia wacht (STCW), 1978, sporządzona w Londynie dnia 7 lipca 1978 r. (Dz.U. 1984 nr 39 poz. 201), art. XII.

¹⁷³ Por. art. 40 KWPT.

¹⁷⁴ Stąd też procedura milczącej zgody stosowana jest do zmian właśnie załączników umów międzynarodowych, a nie ich „głównej” treści (choć nierzadko istota umów jest silnie powiązana z tym, co w tych załącznikach się znajduje). Np. przytaczana Konwencja STCW odróżnia „poprawki do artykułów”, a więc głównej części konwencji (podlegającej procedurze „wyraźnej” zgody) oraz poprawki do załączników – podlegające procedurze milczącej zgody opisaną powyżej.

¹⁷⁵ To w istocie było doświadczenie IMO. Antecedencje tego problemu: A. Adede, *Amendment Procedures for Conventions with Technical Annexes: The IMCO Experience*, Virginia Journal of International Law (1977), nr 17(2), s. 201-216; L. Shi, *Successful Use of the Tacit Acceptance Procedure to Effectuate Progress in International Maritime Law*, University of San Francisco Maritime Law Journal (1999), nr 11(2), s. 299-322; M.H. Kozirski, *Wybrane problemy związane ze zmianą umowy międzynarodowej w trybie tacit acceptance*, Prawo

Z perspektywy prawnomiędzynarodowej omawiane rozwiązanie nie jest też nowe. Za prekursora tego rozwiązania uważa się Konwencję o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisaną w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r.¹⁷⁶ Następnie, różne wariacje procedury tacit acceptance zostały wprowadzone do umów przyjmowanych pod auspicjami wyspecjalizowanych organizacji międzynarodowych (jak wskazano IMO, szczególnie często wykorzystujące tę procedurę w „swoich” konwencjach¹⁷⁷, ale też czyni to Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjnej (ITU), Światowa Organizacja Zdrowia (WHO), a także Międzynarodowa Organizacja Pracy (ILO)¹⁷⁸ czy Organizacja ds. Zakazu Broni Chemicznej (OPCW)¹⁷⁹), umów z dziedziny transportu i komunikacji, a także umów dotyczących ochrony środowiska¹⁸⁰.

Z perspektywy prawa polskiego (choć nie tylko – analizowana procedura powoduje trudności dla wewnętrznych procedur wielu państw) procedura tacit acceptance rodzi pewne wyzwania, choć wydaje się, że dzieje się tak niekoniecznie z tej przyczyny, że ustawa o umowach międzynarodowych nie przewiduje żadnej szczególnej procedury krajowej w tym zakresie. Problem zasadniczy sprowadza się tu do tego, że milczenie *pro foro externo* (tj. brak działań podejmowanych względem danej poprawki) oznacza zgodę Polski na związanie się nią, podczas gdy czasami powoduje to również „milczenie” *pro foro interno*, tj. brak jakichkolwiek działań krajowych wynikających z ustawy o umowach międzynarodowych. W rezultacie, poprawka wchodzi w życie także w relacji do Polski (i ją obowiązuje, co wynika zarówno z przepisów danego traktatu, jak i zasady *pacta sunt servanda* (art. 26 KWPT) oraz art. 9 Konstytucji RP), podczas gdy brak krajowej procedury prowadzi też najczęściej do braku publikacji danych zmian do umowy międzynarodowej. Prowadzi to z kolei, poza „systemowo” niewłaściwą sytuacją, do tego, że obywatele nie mają możliwości zapoznania się ze zmienioną umową, a Państwo Polskie nie może wymagać przestrzegania takiej zmienionej umowy od obywateli¹⁸¹. Wreszcie, niektóre poprawki mogą wymagać podjęcia innych działań (np.

Morskie (2010), nr 26, s. 131-143; D. Lost-Sieminska, *The International Maritime Organization*, w: M.J. Bowman, D. Kritsiotis (red.), *Conceptual and Contextual Perspectives on the Modern Law of Treaties*, CUP 2018, s. 907-932.

¹⁷⁶ Dz.U. 1959 nr 35 poz. 212, ze zm. Zob. art. 90 i 94 Konwencji.

¹⁷⁷ Zob. *supra*, przypis nr 175. Zob. też m.in. Międzynarodowa Konwencja o bezpieczeństwie życia na morzu, 1974 (Konwencja SOLAS), sporządzona w Londynie dnia 1 listopada 1974 r. (Dz.U. 1984 nr 61 poz. 318; zob. też ostatnio Dz.U. 2017 poz. 142) czy Międzynarodowa konwencja o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki, 1973 r. (tzw. Konwencja MARPOL), sporządzona w Londynie dnia 2 listopada 1973 r., zmieniona Protokołem uzupełniającym sporządzonym w Londynie dnia 17 lutego 1978 r. (Dz.U. 1987 nr 17, poz. 101) oraz Protokołem uzupełniającym sporządzonym w Londynie dnia 26 września 1997 r. (Dz.U. 2005 nr 202, poz. 1679); Konwencja MARPOL (zob. ostatnio: Dz.U. 2018 poz. 1970).

¹⁷⁸ Pierwszy raz zastosowano tę procedurę w ramach ILO w przypadku Konwencji o pracy na morzu, przyjętej przez Konferencję Ogólną Międzynarodowej Organizacji Pracy w Genewie dnia 23 lutego 2006 r. (Dz.U. 2013 poz. 845, ze zm.), art. XV (poprawki do Kodeksu).

¹⁷⁹ Konwencja o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów, sporządzona w Paryżu dnia 13 stycznia 1993 roku (Dz.U. 1999 nr 63, poz. 703), art. XV ust. 4 i 5 (zmiany do Wykazu nr 1).

¹⁸⁰ Np. o Konwencja Sztokholmska w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych (tzw. Konwencja POPs), sporządzona w Sztokholmie dnia 22 maja 2001 r. (Dz.U. 2009 nr 14, poz. 76); Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (tzw. Konwencja CITES), sporządzona w Waszyngtonie dnia 3 marca 1973 (Dz.U. 1991 nr 27, poz. 112).

¹⁸¹ Przykładowo, względnie często w orzecznictwie sądów administracyjnych przedmiotem jest w tym kontekście Umowa europejska dotycząca międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR), sporządzona w Genewie dnia 30 września 1957 r. (zob. Dz.U. 1975 nr 35, poz. 189 oraz, ostatnio, Dz.U.

dostosowania ustawodawstwa krajowego), na co brak krajowej procedury związywania się nimi może wpłynąć¹⁸². Wreszcie, Polska *de facto* traci możliwość zgłoszenia sprzeciwu względem danej poprawki, skoro bowiem nie są prowadzone krajowe procedury, to mało prawdopodobne byłoby wyrażenie formalnego sprzeciwu – w wymaganym terminie – względem danej poprawki.

Przed krótką charakterystyką podejścia Polski w omawianym zakresie, warto wskazać na dwa „zarzuty wstępne”, które się w tym kontekście pojawiają. Po pierwsze, identyfikowane mogą być zastrzeżenia, czy wskazane poprawki w ogóle są umową międzynarodową i, w konsekwencji, czy podlegają procedurom określonym w ustawie o umowach międzynarodowych. Naturalnie, kwestia ta wymaga każdorazowej analizy. Faktycznie, w wielu przypadkach projekt poprawki przygotowywany jest przez ciało traktatowe (np. MLC w przypadku Konwencji STCW), co może pozornie wskazywać na to, że w istocie poprawka jest uchwałą „organizacji międzynarodowej”, nie zaś umową (zmieniającą „główną” umowę). Niemniej jednak, jak też to pokazuje powyższy przykład, postanowienia umów międzynarodowych są tak sformułowane, że w istocie to państwa-strony umowy głównej i ich działanie (brak działania/milczenie) jest konstytutywne dla przyjęcia danej poprawki. Tym samym, najczęściej, należy je traktować – odwołując się do elementów definicyjnych traktatu/ umowy międzynarodowej – jako „porozumienia”, zawarte „między państwami”, w „formie pisemnej” i „regulowane przez prawo międzynarodowe”.

Po drugie, nie można również zgodzić się z hipotetycznym argumentem, że zgoda na tryb przyjmowania poprawek do załączników danej umowy międzynarodowej w trybie milczącej zgody, oznacza zarazem zgodę na właściwe już poprawki przyjmowane w tym trybie. Oznaczałoby to bowiem, że pierwotna (i abstrakcyjna, *in blanco*) zgoda co do formy zmiany umowy międzynarodowej, konsumuje również późniejszą materialną zgodę na konkretne poprawki do niej (przy czym aktualizuje się tu problem praktycznej niemożliwości zgłoszenia sprzeciwu, dokonania opt-out, przy takiej argumentacji).

W praktyce więc, Polska, w ostatnim okresie, podjęła wysiłek prowadzenia krajowych procedur związywania się poprawkami w trybie milczącej zgody¹⁸³. Generalnie, można tu wyróżnić dwa podstawowe modele działania. Z jednej strony, konieczne czasami było (nadrabiając nierzadko kilkadziesiąt lat zaniedbań w tym zakresie) wszczęcie procedury „konwalidacyjnej”, a więc przeprowadzenie wewnętrznej, krajowej procedury związywania się daną umową międzynarodową, już po tym, jak dana poprawka

2019 poz. 769). Np. wyrok NSA z dnia 13 maja 2008 r., sygn. II GSK 111/08. Generalnie, sądy uznają, że państwo nie może wymagać od obywatela przestrzegania „aktualnej”, zmienionej umowy ADR, jeśli zmiany te nie zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw, a zarazem z drugiej strony organy państwa nie mogą powoływać się na brak publikacji aktualnej wersji umowy (tj. na własne zaniechanie) przeciwko interesom obywatela. Zob. np. wyrok WSA z dnia 30 kwietnia 2013 r., sygn. III SA/Lu 16/13, wyrok NSA z dnia 11 marca 2010 r., sygn. I FSK 92/09, wyrok WSA z dnia 9 sierpnia 2012 r., sygn. II SA/Bk 405/12. Zob. również Ł. Kułaga, *The Implementation of International Agreements in the Polish Legal System. The Selected Aspects of Practice in Recent Two Decades*, Polish Review of International and European Law (2020), nr 9(1), s. 125-151.

¹⁸² Zob. np. Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego (tzw. Konwencja helsińska), sporządzona w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r. (Dz.U. 2000 nr 28, poz. 346), art. 28 i 32 (zmian do załączników konwencji). Aktualne informacje dot. konwencji i zmian jej załączników: <https://helcom.fi/about-us/convention/>.

¹⁸³ Poza sytuacjami odnotowanymi powyżej zob. np. Zmiany z Manili do załącznika do Międzynarodowej Konwencji o wymaganiach w zakresie wykształcenia marynarzy, wydawania im świadectw oraz pełnienia wacht, 1978, sporządzone w Manili dnia 25 czerwca 2010 r. (Dz.U. 2013 poz. 1092), jako pierwszy taki przykład w polskiej procedurze traktatowej.

stała się wiążąca dla Polski na płaszczyźnie prawa międzynarodowego¹⁸⁴. Rozwiązanie to ma oczywiście swoje wady, bowiem trudno przypuszczać, aby krajowa procedura mogła zakończyć się inaczej, niż akceptacją już wiążących Polskę zobowiązań prawnomiędzynarodowych (brak akceptacji mógłby z kolei prowadzić do konieczności wypowiedzenia umowy jako całości). Niemniej jednak pozwala ono na „dostosowanie” wewnętrznego stanu prawnego, zakończonego publikacją zmiany do umowy międzynarodowej, do stanu prawnomiędzynarodowego. Warto przy tym wskazać, że sama publikacja (tj. bez przeprowadzenia wcześniejszej „materialnej” procedury) nie wydaje się tu *remedium* na tę sytuację.

Z drugiej strony, prowadzone są – i to należy ocenić jako sytuację „optymalną” – właściwe procedury wewnętrzne „na czas”, tj. zanim dana poprawka zostanie uznana za przyjętą na płaszczyźnie międzynarodowej¹⁸⁵. Pozwala to na: (a) właściwe i terminowe przeprowadzenie polskich procedur traktatowych wynikających z ustawy o umowach międzynarodowych; (b) daje szansę na ewentualne wyrażenie sprzeciwu przez Polskę (w sytuacji, gdyby właściwe organy państwa nie wyraziły zgody na związanie się poprawką) oraz, wreszcie, (c) milczenie Polski *pro foro externo* prowadzące do przyjęcia danej poprawki, ma materialną podstawę w prawie krajowym.

Należy poczynić następujące uwagi końcowe w tym zakresie. Po pierwsze, proces prowadzenia procedur dotyczących poprawek wchodzących w życie w trybie milczącej zgody jest skomplikowany i nakłada poważne obciążenia na administrację państwową. Poprawki te są przyjmowane nierzadko dość regularnie (w przypadku niektórych umów: co rok lub co dwa lata), z natury rzeczy dotyczą kwestii technicznych; samo przygotowanie stosownej dokumentacji zgodnie z ustawą o umowach międzynarodowych (choćby samego tłumaczenia) może nastęrczać trudności. Po drugie, uznając, że poprawki te są w istocie umowami międzynarodowymi aktualizują się wobec nich klasyczne wymogi, w tym dotyczące trybu związania się Polski daną umową. Biorąc więc pod uwagę ich techniczny charakter, możliwe będzie czasem ich zatwierdzenie. Z drugiej jednak strony, nierzadko istota tych umów sprowadza się do wymogów określonych w załącznikach, które z kolei implikować mogą prawa lub zobowiązania dla obywateli (i wymagać ratyfikacji). Po trzecie wreszcie, specyfika omawianej instytucji prawnej oznacza również to, że zakończenie krajowej procedury (zatwierdzenie lub ratyfikacja) kończy się milczeniem Polski na forum międzynarodowym, a więc stosowny dokument nie jest, i nie powinien być, przekazywany depozytariuszowi danej konwencji.

7.3. Tymczasowe stosowanie umów międzynarodowych

Problematyka tymczasowego stosowania umów międzynarodowych została wyczerpująco omówiona, w tym w relacji do polskiego porządku prawnego, przez prof. C. Mika w niniejszym tomie¹⁸⁶. Jak też wskazano powyżej, świadomie zrezygnowano z podejmowania regulacji tego zagadnienia w ustawie o umowach międzynarodowych, z uwagi na szereg systemowych problemów, które by to generowało (zob. uwagi w pkt 2 powyżej).

¹⁸⁴ Zob. np. przytoczone powyżej przykłady dot. Konwencji MARPOL i SOLAS, *supra*, przypis nr 177.

¹⁸⁵ Pierwsza taka sytuacja: Zmiany z 2012 r. do Protokołu z 1996 r. zmieniającego Konwencję o ograniczeniu odpowiedzialności za roszczenia morskie z 1976 r., przyjęte przez Komitet Prawny Międzynarodowej Organizacji Morskiej dnia 19 kwietnia 2012 r. w formie rezolucji LEG.5(99) (Dz.U. 2015 poz. 190).

¹⁸⁶ Poza tekstem prof. C. Mika zob. też: A. Wyrozumka, Tymczasowe stosowanie umów międzynarodowych, Państwo i Prawo (2010), nr 10, s. 21-35; R. Kolb, *op. cit.*, s. 55-57; A. Aust, *Modern Treaty Law...*, s. 172-175; R. Lefebvre, *Treaties, Provisional Application*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL) online.

W tym więc miejscu należy ograniczyć się do stwierdzenia, że mimo wszystko Polska stosuje, choć rzadko, w swojej praktyce traktatowej tę instytucję prawną. Można generalnie powiedzieć, że jest to bardziej uzasadnione w przypadku umów zatwierdzanych. Wówczas bowiem zarówno fakt samej zgody na tymczasowe stosowanie umowy, np. od dnia podpisania, a także późniejsze zatwierdzenie pozostają „w całości” w gestii Rady Ministrów. Bardziej skomplikowana, choć nie niemożliwa (np. uwzględniając ważne interesy Polski lub jej obywateli), jest kwestia tymczasowego stosowania umowy, które powinny podlegać ratyfikacji, z uwagi na to, że wówczas Rada Ministrów swoją decyzją może doprowadzić do ustalenia stanu faktycznego i prawnego (tj. tymczasowego stosowania umowy, którą należy wówczas wykonywać w pełni), z „pominięciem” powołanych do tego organów państwa (tj. Prezydenta RP i/lub Parlamentu).

Do ostatniej praktyki Polski w tym zakresie zaliczyć jednak należy¹⁸⁷:

- Umowy dwustronne stosowane tymczasowo w okresie po 17.06.2000 r., które weszły w życie i zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw lub Monitorze Polskim:
 - Umowa między RP a Królestwem Marokańskim o przekazywaniu osób skazanych, podpisana w Rabacie 30.06.2008 r. – tymczasowo stosowana od dnia podpisania do dnia wejścia w życie, co nastąpiło 17.09.2012 r. Umowa została w Polsce ratyfikowana w 2009 r. i opublikowana w Dzienniku Ustaw¹⁸⁸;
 - Umowa między Rządem RP a Rządem Demokratyczno-Socjalistycznej Republiki Sri Lanki o transporcie lotniczym, podpisana w Warszawie 15.02.2018 r. – tymczasowo stosowana od dnia podpisania do dnia wejścia w życie, co nastąpiło 31.12.2019 r. Umowa została w Polsce zatwierdzona i opublikowana w Monitorze Polskim¹⁸⁹.
- Umowy wielostronne stosowane tymczasowo w okresie po 17.06.2000 r., które weszły w życie i zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw:
 - Konwencja dotycząca budowy i funkcjonowania Europejskiego Ośrodka Badań Laserem Rentgenowskim na Swobodnych Elektronach (XEFL), sporządzona w Hamburgu 30.11.2009 r. – tymczasowo stosowana od dnia podpisania do dnia wejścia w życie co nastąpiło 1.12.2018 r. W Polsce ratyfikowana w 2010 r. i opublikowana, wraz z oświadczeniem rządowym o tymczasowym stosowaniu¹⁹⁰;
 - Konwencja dotycząca budowy i funkcjonowania Ośrodka Badań Antyprotonami i Jonami w Europie (FAIR), sporządzona w Wiesbaden 4.10.2010 r. - tymczasowo stosowana od dnia podpisania do dnia wejścia w życie co nastąpiło 1.03.2014 r. W Polsce ratyfikowana w 2011 r. i opublikowana, wraz z oświadczeniem rządowym o tymczasowym stosowaniu¹⁹¹.
- Umowy wielostronne stosowane tymczasowo w okresie po 17.06.2000 r. do teraz:
 - Protokół do Konwencji dotyczącej budowy i funkcjonowania Europejskiego Ośrodka Badań Laserem Rentgenowskim na Swobodnych Elektronach (XEFL) w sprawie przystąpienia Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, sporządzony

¹⁸⁷ Autor pragnie podziękować Nacz. J. Juchniewiczowi za pomoc w przygotowaniu tych danych.

¹⁸⁸ Dz.U. 2013 poz. 59.

¹⁸⁹ M.P. 2020 r. poz. 242.

¹⁹⁰ Odpowiednio: Dz.U. 2011 poz. 1296 i Dz.U. 2019 r. poz. 1423.

¹⁹¹ Odpowiednio: Dz.U. 2011 poz. 1531 i Dz.U. 2014 r. poz. 876.

w Berlinie 19.03.2018 r. – stosowany tymczasowo od dnia podpisania, nie wszedł jeszcze w życie; podlegał zatwierdzeniu w trybie prostym.

Niewątpliwie, w dłuższej perspektywie warto rozważyć uregulowanie tej kwestii w prawie polskim, unikając przy tym ewentualnych zmian konstytucyjnych. Warto też doprowadzić do sytuacji, w której publikacja oświadczenia rządowego o tymczasowym stosowaniu będzie się dokonywać niezwłocznie gdy stan ten stanie się aktualny. Wówczas, gdy tymczasowe stosowanie traktatu ustanie lub traktat wejdzie w życie w stosunku do Polski, publikowane by było kolejne, stosowne oświadczenie rządowe dotyczące danej umowy.

7.4. Problematyka „MoUs” – dokumentów niewiążących prawnie

Praktyka ostatnich lat, w wymiarze światowym, nie tylko polskim, odnotowuje istotny wzrost liczby zawieranych tzw. „MoUs” (Memoranda o Porozumieniu; ang. Memorandum of Understanding). Jest to umownie stosowany zbiorczy termin w relacji do dokumentów zawieranych przez państwa (względnie: państwa i organizacje międzynarodowe), nie mających charakteru prawnie wiążącego, a stanowiących porozumienia polityczne. Z tej perspektywy, omawianie ich w opracowaniu dotyczącym ustawy o umowach międzynarodowych może nie być uznane za zasadne. Z drugiej jednak strony, jest to problem na tyle szeroko dyskutowany w teorii w kontekście prawa traktatów¹⁹², jak i mający rosnące znaczenie praktyczne (w tym w przypadku Polski), że trudno go całkowicie pominąć. Podobnie jednak jak w przypadku sygnalizowania innych wyzwań stojących przed ustawą o umowach międzynarodowych, uwagi w tym zakresie będą dość skrótowe, koncentrujące się na kontekście polskim.

Sam termin zbiorczy, „MoUs”, jest jak już podkreślono symboliczny i skrótowy, a czasami może być mylący¹⁹³. Z jednej bowiem strony definicja „traktatu” oraz „umowy międzynarodowej”, zgodnie z KWPT oraz ustawą o umowach międzynarodowych zgodnie wskazują, że nazwa dokumentu nie ma znaczenia dla tego, czy stanowi on (bądź nie) umowę międzynarodową. W istocie, choćby w praktyce Polski jest co najmniej kilka „Memorandów o Porozumieniu”, które są klasycznymi umowami, podlegającymi normalnej procedurze wewnątrz krajowej¹⁹⁴. Z drugiej więc strony, to treść dokumentu determinuje jego status prawny (jako umowy bądź nie). Znany jest w tym kontekście komentarz (i stojąca za nim debata) Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ do jej projektu Artykułów o prawie traktatów (który były przedmiotem negocjacji w Wiedniu w latach 1968 i 1969 i stały się, ze zmianami, Konwencją wiedeńską), gdzie Komisja wskazała, że choć elementu „intencji stworzenia zobowiązań prawnomiędzynarodowych” nie ma w definicji traktatu, to jednak uznała, że kwestia ta mieści się w już istniejącym elemencie definicyjnym, zgodnie z którym jest to porozumienie „regulowane przez prawo międzynarodowe”¹⁹⁵.

¹⁹² Zob. A. Wyrozumka, *Umowy międzynarodowe*, s. 692-722; A. Aust, *Alternatives to Treaty-Making: MOUs as Political Commitments*, w: D. Hollis (red.), *op. cit.*, s. 46-72; tenże, *Modern Treaty Law...*, s. 32-57.

¹⁹³ Stosowane są też inne terminy w praktyce, jak np. „deklaracja”, „porozumienie” (arrangement), „letter of intent”, „protokół”.

¹⁹⁴ Np. Memorandum o porozumieniu między Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego Rzeczypospolitej Polskiej a Federalnym Ministrem Nauki, Badań i Gospodarki Republiki Austrii o współpracy w dziedzinie nauk humanistycznych i społecznych, podpisane w Warszawie dnia 29 czerwca 2017 r. i w Wiedniu dnia 4 sierpnia 2017 r. (M.P. 2018 poz. 257) oraz Memorandum o porozumieniu między Ministrem Obrony Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Obrony Narodowej Republiki Greckiej w sprawie współpracy z Wielonarodowym Centrum Koordynacji Transportu Morskiego w Atenach (M.P. 2013 poz. 584).

¹⁹⁵ „The Commission concluded that, in so far as it may be relevant, the element of intention is embraced in the

Na tym też tle zapadło orzeczenie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS) w sprawie szelfu kontynentalnego Morza Egejskiego, gdzie Trybunał podkreślił, że forma czy nazwa dokumentu (w tym przypadku rodzaj oświadczenia prasowego; *communiqué*), w którym wyraża się wola państwa nie jest istotna; rozstrzygające znaczenie mają rzeczywiście użyte przez państwa sformułowania w okolicznościach sprawy¹⁹⁶. W tym sensie, wola państw (co do chęci wywołania skutków prawnomiędzynarodowych lub nie) musi „obiektywnie” wynikać z danego dokumentu, nie zaś mieć charakter domniemany czy odczytywany z (następczo sformułowanych) oświadczeń stron.

Jak podkreślono, ustawa o umowach międzynarodowych nie reguluje problematyki zawierania tego typu dokumentów niewiążących prawnie. Nie ma też obowiązku (wyrażonego w ustawie czy innym akcie prawnym) przekazywania zawartych MoUs do MSZ (bądź innej instytucji). Z tej przyczyny, w zasadzie trudno miarodajnie ocenić, ile tego typu dokumentów jest zawieranych. Natomiast na podstawie praktyki Departamentu Prawno-Traktatowego MSZ można ostrożnie szacować, że może to być nawet ok. 50-80 dokumentów rocznie, dotyczących w zasadzie wszystkich możliwych dziedzin współpracy międzynarodowej. Oczywiście, ich znaczenie i polityczna doniosłość są również bardzo zróżnicowane. Praktyka DPT MSZ w omawianym zakresie bierze się stąd, że Departament jest mimo wszystko konsultowany przez różne podmioty państwowe, głównie pod kątem tego, czy dany dokument stanowi umowę międzynarodową oraz czy, w konsekwencji, podlega procedurom wyrażonym w ustawie o umowach międzynarodowych (choć z całą pewnością nie jest to cała praktyka Polski w tym zakresie). To doświadczenie pozwala szacować, wzmiankowane powyżej, wartości liczbowe zawierania MoUs przez Polskę oraz, co bardziej istotne, pozwoliło na wyrobienie pewnych „dobrych praktyk” w tym zakresie.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że Departament kieruje się scharakteryzowanymi powyżej założeniami teoretycznymi dotyczącymi tego, że nazwa dokumentu nie ma znaczenia, a liczy się wola państw, którą można obiektywnie zaobserwować przez analizę tekstu danego dokumentu. Z tej przyczyny Departament, upewniając się, że intencją jest w istocie zawarcie porozumienia politycznego, raczej niż prawnie wiążącego, postuluje w szczególności:

- nieużywanie terminów właściwych dla czy tradycyjnie używanych w relacji do umów międzynarodowych (a więc np. „Uczestnicy/Participants”, nie „Strony/Parties”, MoU „staje się skuteczne/becomes effective”, nie zaś „wchodzi w życie/enters into force”);
- nieużywanie wyrażań zobowiązaniowych (a więc anglojęzyczne „will”, nie „shall”; sformułowania wskazujące na raczej na „dążenie”, „dokładanie starań”, „współpracowanie w celu”);
- unikanie wymogu przekazywania informacji drogą dyplomatyczną na podstawie danego

phrase <<governed by international law>>, and it decided not to make any mention of the element of intention in the definition.” Yearbook of the International Law Commission, 1966, vol. II, s. 189.

¹⁹⁶ Wyrok MTS z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie szelfu kontynentalnego Morza Egejskiego (Grecja p. Turcja), ICJ Reports 1978, pkt 96 („On the question of form, the Court need only observe that it knows of *no rule of international law which might preclude a joint communiqué from constituting an international agreement to submit a dispute to arbitration or judicial settlement* (cf. Arts. 2, 3 and 11 of the Vienna Convention on the Law of Treaties). Accordingly, whether the Brussels Communiqué of 31 May 1975 does or does not constitute such an agreement essentially depends on the nature of the act or transaction to which the Communiqué gives expression; and it does not settle the question simply to refer to the form-a communiqué-in which that act or transaction is embodied. On the contrary, in determining what was indeed the nature of the act or transaction embodied in the Brussels Communiqué, the Court must have regard above all to its actual terms and to the particular circumstances in which it was drawn up.” – zaznacz. KJM).

- MoU, a raczej czynienie tego w drodze bezpośrednich kontaktów między uczestnikami;
- wyraźne wskazanie, że (zależnie od okoliczności, stopnia elastyczności drugiej strony oraz tego, czy jest ona stroną KWPT) dane MoU „nie stanowi traktatu regulowanego prawem międzynarodowym publicznym/w rozumieniu Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów” czy, że „nie ustanawia praw i obowiązków regulowanych prawem międzynarodowym publicznym”;
 - dopuszczenie większej elastyczności jeśli chodzi o język sporządzania MoU; w szczególności możliwe jest nie sporządzanie go w języku polskim (współcześnie będzie to najczęściej język angielski). Natomiast nie powinno jednak dochodzić do sytuacji, gdy użyty jest język urzędowy drugiej strony, a polski nie;
 - wreszcie, Departament mimo wszystko (tj. wobec braku takiego obowiązku) postuluje przekazywanie, choćby kopii, zawartych MoUs do MSZ.

Trzeba też tu dodać, że podejście Polski jest dość zbieżne z tym, prezentowanym przez Departamenty Prawno-Traktatowe MSZ innych państw¹⁹⁷. Mimo więc tego, że – niemal z definicji – materia porozumień politycznych jest dynamiczna i zmieniająca się – pewne wspólne tendencje podejścia do nich (przynajmniej wśród prawników) zaczynają się kształtować. Wiele państw wydaje też swoje „poradniki” w omawianym zakresie, aby ujednoczyć praktykę¹⁹⁸.

Wreszcie DPT MSZ doradza, aby w sytuacji, gdy planowane MoU miało być zawarte na szczeblu międzyrządowym (jest to dość rzadki przypadek; większość ma charakter międzyresortowy), to zasadne jest uzyskanie aprobaty Rady Ministrów poprzez np. uzyskanie stosownego wpisu do protokołu z posiedzenia RM.

Niewątpliwie, międzynarodowa popularność posługiwania się raczej niewiązującymi dokumentami o charakter politycznym będzie trwała. Istotnie, takie dokumenty mają pewne zalety: z reguły zawarcie ich jest prostsze, szybsze (z uwagi na to, że odformalizowane), pozwala to też na dość swobodne i elastyczne wyrażanie dążeń państw. Co więcej, mogą być one skuteczne w praktyce, tj. faktycznie pomóc osiągać zamierzone skutki.

Zalety te mają swoje lustrzane odbicie w postaci możliwych wad czy problemów, które może generować użycie tego typu dokumentów w praktyce międzypaństwowej. Ze swojej istoty nie są one prawnie wiążące – pewnych więc skutków nie da się nimi wywołać, ani na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, ani tym bardziej – krajowego; zwłaszcza, gdyby konieczne było uzyskanie przez nie statusu prawa powszechnie obowiązującego. Ich niewykonywanie nie rodzi odpowiedzialności międzynarodowej, a charakter polityczny, jak się czasami wskazuje, powoduje, że bywają one traktowane mniej „poważnie”¹⁹⁹. W takim jednak podejściu również kryje się ryzyko, z uwagi na to, że nawet jeśli nie można „prawnie” dochodzić wykonania MoUs, to konsekwencje polityczne ich nieprzestrzeżenia mogą być potencjalnie dotkliwe.

¹⁹⁷ Na podstawie doświadczeń autora niniejszego opracowania, m.in. w związku z uczestnictwem w spotkaniach doradców prawnych MSZ w ramach unijnej grupy roboczej ds. prawa międzynarodowego publicznego (CO-JUR), Grupy doradców prawnych Rady Europy (CAHDI) czy VI (Prawnego) Komitetu ONZ.

¹⁹⁸ Zob. np. poradnik brytyjskiego FCO: <https://www.gov.uk/government/publications/treaties-and-mous-guidance-on-practice-and-procedures>, Kanady: <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/corporate/reports-publications/military-law/memoranda-of-understanding-mou-writing-guidelines.html> czy Stanów Zjednoczonych: <https://2009-2017.state.gov/s/l/treaty/guidance/index.htm>.

¹⁹⁹ A. Aust, *Modern Treaty Law...*, s. 47-48.

Nie postuluje się tu wprowadzenia do ustawy o umowach międzynarodowych postanowień dotyczących porozumień niewiążących prawnie. Niewątpliwie jednak warto dbać o dalszą konsolidację praktyki oraz posiadanie scentralizowanego repozytorium porozumień tego typu.

8. Zakończenie

Ustawa o umowach międzynarodowych – choć jest aktem prawnym względnie krótkim (składającym się z jedynie 27 artykułów) – to dotyczy zagadnień dość skomplikowanych, na pograniczu prawa międzynarodowego i prawa krajowego, stawiając nierzadko kluczowe pytania „systemowe”, konstytucyjne dotyczące miejsca prawa międzynarodowego (czy: umów międzynarodowych) w polskim porządku prawnym, ich relacji między sobą oraz z innymi źródłami prawa obowiązującego w Polsce. Wykonywanie jej postanowień stawia fascynujące pytania, każąc z jednej strony przestrzegać „Kodeksu prawa traktatów”, z drugiej zaś uwzględniać krajową specyfikę prawną i polityczną i – w ostatecznym rozrachunku – dążyć do skutecznego realizowania interesów Polski poprzez odpowiednią politykę i praktykę traktatową.

Z tej perspektywy jest oczywiste, że pojawiają się pewne wyzwania w implementacji ustawy (z których niektóre powyżej scharakteryzowano), a także postulaty co do jej zmiany. Część z nich jest zapewne uzasadniona, część wynikać może z niedostatków praktyki raczej niż samych założeń ustawy. Na pewno warto rozważyć kwestie, często dość techniczne, związane z zawieraniem przez Polskę traktatów w kontekście członkostwa w UE. Warto też rozważyć regulację instytucji tymczasowego stosowania umów. Wreszcie, namysłu wymaga, czy problematyka zmian do umów wchodzących w życie w trybie milczącej zgody wymaga zmian ustawowych, czy „tylko” konsolidacji praktyki krajowej.

Z pewnością zaletą ustawy o umowach międzynarodowych jest jej ogólność. Nadmierna preskryptywność i dążenie to szczegółowego uregulowania każdego problemu i każdej procedury mogłaby niepotrzebnie usztywniać praktykę i stać się kontrproduktywna. To właśnie ta względna ogólność ustawy (nie da się już tego samego powiedzieć o rozporządzeniu wykonawczym z 2000 r., ale jego rola jest techniczna) pozwala na dostosowanie wymogów ustawowych do bieżących potrzeb i nowych instrumentów prawnomiędzynarodowych, zachowując zarazem zgodność z przepisami (też w znaczącej większości o charakterze dyspozycyjnym) Konwencji wiedeńskiej.

W ostatecznym rozrachunku, można uznać, że było to dobre i intensywne – oceniając choćby na podstawie danych statystycznych wyżej przywoływanych – 20 lat ustawy o umowach międzynarodowych. Ma ona wszelki potencjał, aby kolejne, co najmniej, dwudziestolecie służyć polskiej praktyce traktatowej. Być może z pewnymi zmianami, ale raczej o charakterze ewolucyjnym, zachowując generalny „system” ustawy.



Konferencja z okazji 50-lecia Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, Warszawa 23 maja 2019 r. Zamek Królewski. Na zdjęciu od lewej: prof. Roman Kwiecień – Uniwersytet Jagielloński, Piotr Rychlik – Dyrektor Departamentu Prawnego MSZ, Piotr Wawrzyk – Podsekretarz Stanu w MSZ, Anna Surówka-Pasek – Podsekretarz Stanu w KPRP.
Zdjęcie pochodzi z zasobów własnych MSZ.

The Tacit Amendment and Conference of the Parties

Malgosia Fitzmaurice*

Introduction

This Chapter will deal with certain areas, which are related to the law of treaties and can be considered a new development in the domains of consent to be bound and treaty modifications. These classical areas of the law of law of treaties have been enriched and further evolved through the tacit amendment procedure and the role of COPs/MOPs¹. The legitimacy of the law-making by COPs (or perhaps *quasi* law-making) character is also much debated.² There is a plethora of bodies established by various multilateral treaties, whose functions go beyond just managing the treaty regime. It may be said, however, that it was the advent of Multilateral Environmental Agreements (MEAs) in particular, which initiated a very fertile legal (if inconclusive) discourse on the nature of their functions.

1. Tacit Acceptance Procedure

In general, *Hathaway, Saurabh Sanghvi and Solow* distinguish between three regimes that allow for tacit amendments to treaties through the use of international bodies: regimes in which treaty alterations require the unanimous consent of all parties represented in the international body tasked with updating the treaty (what we will call 'consensus amendments') for example open skies agreement; regimes in which international committees or conferences can pass amendments without full consent, but in which State parties may opt out of changes ('opt-out amendments');³ and regimes in which a commission or conference creates changes, possibly without unanimous consent, that bind all parties ('binding amendments').⁴

* Professor, Chair of Public International Law, Department of Law, Queen Mary, University of London.

¹ In this Chapter, the terminology used will be 'Conference of the Parties' to cover also the 'Meeting of the Parties', as their functions and legal problems involved are coterminous.

² See e.g. J. Brunnée, 'COPing with Consent: Law-Making Under Multilateral Environmental Agreements' (2002) 15 LJIL 1, 16; A.E. Boyle, 'Saving the World? Implementation and Enforcement of International Environmental Law through International Institutions' (1991) 3 Journal of Environmental Law 229, 235; R. Churchill & G. Ulfstein, 'Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in International Law' (2000) 94 AJIL 623, 636–642; A. Wiersema, 'The New International Law-Makers? Conferences of the Parties to Multilateral Environmental Agreements' (2009) 31 Mich. J. Intl. L. 231; T. Gehring, 'Treaty-Making and Treaty Evolution' in D. Bodansky, J. Brunnee and E. Hey (eds), *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (Oxford University Press 2007); M. Fitzmaurice, 'Compliance With Multilateral Environmental Agreements' (2009) 21 National Law School of India Review 1; D. Costelloe and M. Fitzmaurice, 'Lawmaking by Treaty: Conclusion of Treaties and Evolution of Treaty Regimes in Practice' in C.M. Brölmann and Y. Radi (eds), *Research Handbook on the Theory and Practice of International Lawmaking* (Cheltenham: Edward Elgar Publishers 2016) 111; L. Gruszczynski, 'Tobacco and International Trade: Recent Activities of the FCTC Conference of the Parties' (2015) 49 Journal of World Trade 665; A. Tardieu, 'Les conférences des États parties' (2011) 57 *Annuaire Français de Droit International* 111.

³ The examples of this system are treaties concluded within the IMO regime (see below Sects 3.2.1 – 3.2.4).

⁴ O.A. Hathaway, H.N. Saurabh Sanghvi and S. Solow, 'Tacit Amendments' (Yale Law School, 15 November

This category includes, e.g. the World Trade Organization (WTO) and the Montreal Protocol. The WTO can amend its agreements through a Ministerial Conference. The WTO encourages the use of consensus at these Conferences. It can, however, make changes if there exists a supermajority that overrules the objections of any one of the State parties. With respect to the Montreal Protocol, the situation is more complex. Its MOP can adopt either amendments regarding such matters as adding on new substances (which are subject to the classical ratification procedure) or so-called adjustments. The latter deal with the procedures pertaining to matters of lesser importance, but which, nonetheless, still change the obligations of the parties to the Protocol. For instance, an example of an adjustment would be a modification in the timeframe for the elimination of substances under the Protocol. Parties to the Protocol endeavor to adopt such adjustments by consensus, but failing that, by a two-thirds majority vote with a simple majority of both the Article 5 Parties, i.e. developing countries with annual per capita consumption less than the quantity specified in Article 5 of the Protocol, and the non-Article Parties. An adjustment, thus adopted, is binding on all parties, even over the objection of the remaining parties.⁵

1.1 Tacit Acceptance Procedure in International Treaties

The procedure of tacit acceptance ('opting-out procedure') has been known for a long time in relation to organizations such as the International Labour Organization (ILO), the World Health Organization (WHO), the International Telecommunications Union (ITU), the World Meteorological Organization (WMO), the International Civil Aviation Organization (ICAO), the International Maritime Organization (IMO) and the International Whaling Commission (IWC). This procedure is not uncommon in relation to organs established by environmental treaties such as the Consultative Meeting of the Contracting Parties established by the 1972 Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and other Matter (London Convention),⁶ but is best known as applied by the IMO in the treaties concluded under its auspices. Within the framework of the IMO, the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL)⁷ and the International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS)⁸ were the first instruments to introduce these procedures.

This procedure, however, is not exclusive to these organizations and is also widely used in other international institutions such as many international fisheries commissions such as the North East Atlantic Fishery Commission (NEAFC),⁹ the Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO),¹⁰

2011) <<https://law.yale.edu/system/files/documents/pdf/cg/cg/cg/TacitAmendments.pdf>> accessed 20 September 2019, 10-6.

⁵ The second (London 1990), fourth (Copenhagen 1992), seventh (Vienna 1995), ninth (Montreal 1997), eleventh (Beijing 1999), and nineteenth (Montreal 2007) MOP adopted such adjustments.

⁶ 1972 Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter (adopted 29 December 1972, entered into force 30 August 1975) 1046 UNTS 120.

⁷ 1973 International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (adopted 2 November 1973, entered into force 2 October 1983) 1340 UNTS 184.

⁸ 1974 International Convention for the Safety of Life at Sea (adopted 1 November 1974, entered into force 25 May 1980) 1184 UNTS 278.

⁹ 1980 Convention on Future Multilateral Co-operation in North-East Atlantic Fisheries (adopted 18 November 1980, entered into force 17 March 1982) 1285 UNTS 129.

¹⁰ 1949 International Convention for the Northwest Atlantic Fisheries (adopted 8 February 1949, entered into force 3 July 1950) 157 UNTS 158.

the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES)¹¹ and the IWC.¹²

The system of 'opting-out' is a mechanism which was a precursor of the expanding phenomenon of the so-called autonomous institutional arrangements (AIAs), as described by *Churchill* and *Ulfstein*, and the increasing legislative powers of COPs/MOPs, including amendments to treaties.¹³

The procedures, which characterise the legal acts of an organization set up under a treaty by way of involving the 'tacit acceptance' system, are: firstly, the acts are adopted by a majority vote, and, secondly, that member States can lodge an objection and, thus, avoid being bound by the act. The essential characteristic is based on the premise that a member State is automatically bound by the act of the organization unless it takes specific action to avoid being so bound (i.e. by way of 'opting-out').¹⁴ Thus, this system encompasses in equal measure the legal problems of consent to be bound by a treaty and the law-making or at least rule-making acts of an international organization, which may result in a treaty being amended.

1.2 Legality and Telos of the Tacit Acceptance Procedure

The power of the organization to *prima facie* curb the obligation for expression of consent by the member States is rooted in the constituent treaty of the international organization. Consequently, one might refer to a 'derivative treaty obligation',¹⁵ i.e. although the organization creates law that is directly binding on States, its *pouvoir de légiférer* is ultimately founded in the treaty establishing the organization. In this manner the principles of *pacta sunt servanda*, *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* and of State sovereignty remain intact. This is further reinforced by the structure of the 'opting-out procedure', which allows a member State to object to the proposed amendment and thus not be bound.

The telos of the 'tacit acceptance procedure' is to combine the principle of State sovereignty (the right of a member State to lodge an objection) whilst at the same time, by making it politically unattractive to lodge an objection, to encourage the creation of a uniform system for all the States, which are party to the convention in question. Opinions differ as to whether the acts of international organizations operating under the tacit acceptance (opting-out) system have an independent law-making character, or constitute, in effect, an agreement analogous to an agreed amendment to the treaty between the States concerned.¹⁶ On the one hand, the view has been expressed by some authors that such acts, having been taken by a majority vote of the organization concerned,

¹¹ 1973 Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (adopted 3 March 1973, entered into force 1 July 1975) 993 UNTS 243.

¹² 1946 International Convention for the Regulation of Whaling.

¹³ R. Churchill & G. Ulfstein, 'Autonomous Institutional Arrangements' (n.2).

¹⁴ On the subject, see, in particular, K. Skubiszewski, 'A New Source of the Law of Nations Resolutions of International Organisations' in P. Guggenheim and M. Battelli (eds), *Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim* (Imprimerie de la Tribune de Genève 1968) 508.

¹⁵ P.C. Szasz, 'International Norm-Making' in E. Brown Weiss (ed), *Environmental Change and International Law: New Challenges and Dimensions* (UN University Press 1992) 41, 65.

¹⁶ R. Ago, 'Die Internationalen Organisationen und Ihre Funktionen im inneren Tätigkeitsgebiet der Staaten' in H. Wehberg, W. Schätzel and H.-J. Schlochauer (eds), *Rechtsfragen der internationalen Organisation: Festschrift für Hans Wehberg zu seinem 70 Geburtstag* (Vittorio Klostermann 1956) 20-38; H. Blix, *Treaty Making Power* (Stevens & Sons 1960) 293-6.

and becoming binding on the member States without their explicit agreement (as was traditionally always required for the formation of an international treaty), have a law-making character independent of the will of the member States.¹⁷

On the other hand, the view has equally been expressed that the ‘tacit acceptance’ procedure is no more than a system developed for the purpose of accelerating and simplifying the process of concluding a kind of international treaty; or of amending or modifying an existing treaty.¹⁸ The procedure of tacit acceptance combines the principle of consent to be bound and at the same time encourages the creation of uniform rules applicable to all State parties to the treaty.¹⁹

1.3 *Raison d’Être* of the Tacit Acceptance Procedure: The IMO Example

In relation to the amendment of the treaties within the realm of the IMO, tacit acceptance was only one of the means to do so. In order to better understand the purpose of the establishment and the role of tacit acceptance as a method of amending treaties, the classical procedure of amendment of certain treaties concluded under the IMO auspices will be first described.²⁰

The early IMO conventions were characterised by a complex and cumbersome procedure relating to amendments, which only came into force after a certain percentage of contracting States, usually two thirds, had ratified them. This meant that at times more ratifications were required to amend a convention than were originally required for its entry into force, in particular in relation to conventions with multiple State parties. Such a classical amendment procedure was a source of difficulties. As *Lost-Sieminska* explains, such an example were the amendments to the SOLAS Convention, which entered into force twelve months after the date on which the amendments were ratified by two thirds of the contracting governments, including two thirds of the governments represented on the Maritime Safety Committee (MSC). In the early days of the SOLAS Convention, such a provision did not pose undue problems since, at the time of the adoption of the Convention, amendments required ratification by only fifteen States for their entry into force, seven of which had fleets consisting of at least one million gross tons of merchant shipping. However, the late 1960s witnessed the expansion of the number of State parties to SOLAS, which had reached 80 and the tonnage was also continuously rising due to the emergence of new States, which developed their shipping industry. Such an expansion of the number of State parties had an impact on the total number required to amend the Convention, leading to instances where the acceptance of amendments took a longer time than that of the ratification of the Convention itself.

¹⁷ K. Skubiszewski, *Uchwały Prawotwórcze Organizacji Międzynarodowych. Przegląd Zagadnień i Analiza Wstępna (Law-Making Resolutions of International Organisations. Survey of Problems and the Preliminary Analysis)* (Praca Wydana z Zasiłku Polskiej Akademii Nauk 1965) 69.

¹⁸ G.I. Tunkin, *Theory of International Law* (WE Butler tr, Harvard University Press 1974) 106. The same view is expressed by A. Chanaki, *L’adaptation des traités dans le temps* (Bruylant 2013) 183.

¹⁹ *Ibid* 183.

²⁰ D. Lost-Sieminska, ‘*The International Maritime Organization*’ in M. Bowman and D. Kritsiotis (eds), *Conceptual and Contextual Perspectives on the Modern Law of Treaties* (Cambridge University Press 2018) 907, 920.

The rapid advancement of technology in the shipping industry resulted in amending the SOLAS Convention six times after it entered into force in 1965. In 1974, a new Convention was adopted in order to incorporate all these amendments as well as other minor changes. This new Convention has been subsequently amended on numerous occasions.²¹

Complex requirements concerning amendments to the IMO conventions resulted in long delays in bringing them into force. The tacit acceptance procedure was introduced to remedy this state of affairs. Following the examples of the ICAO, the WHO and the other above-listed organizations, the IMO conventions applied the tacit acceptance procedure to the amendment of provisions of a technical nature, included in the annexes and appendices of treaties. The classical amendment procedure has been retained for non-technical articles, 'which have limited practical importance'.²²

Without tacit acceptance, it would have proved impossible to keep Conventions up to date and IMO's role as the international forum for technical issues involving shipping would have been placed in jeopardy.²³ As expected, the tacit acceptance procedure has greatly sped up the amendment process. Amendments generally enter into force within 18 to 24 months. On the contrary, the classical amendment procedure of the 1960 SOLAS Convention did not result in any of the amendments adopted between 1966 and 1973 in entering into force due to insufficient number of ratifications.²⁴ Due to its effectiveness, the tacit acceptance procedure has been applied in the majority of the IMO's technical conventions and also has been incorporated in other instruments such as on liability for oil pollution damage.

The advantages of tacit acceptance are numerous, in particular due to its quick, simple and efficient modification of conventions to conform to the development of technology in shipping industry. A very important element of this procedure is, as it was observed, that it provides certainty as to the date upon which an amendment becomes effective, rather than leaving this to the timing of individual acceptances. *Lost-Sieminska* notes that in reality, the classical amendment procedure meant that amendments would never have entered into force and, as a consequence, every State would have adopted its own national rules for shipping safety and environmental protection, inevitably leading to chaos.²⁵

Most of the amendments of technical annexes of the SOLAS Convention are 'deemed to have been accepted at the end of two years from the date on which it is communicated to Contracting Governments' unless the amendment is objected to by more than one third of the contracting governments, or contracting governments owning not less than 50% of the world's gross merchant tonnage. The MSC may vary this period by up to one year.

The MARPOL provides for an amendment to be deemed to have been accepted at the end of a period determined by the appropriate body at the time of its adoption, which period shall not be

²¹ The classical amendment procedure has been used to non-technical provisions; tacit acceptance is used in relation to amendment of technical provisions (*ibid* 917).

²² *Ibid* 918.

²³ See in more detail, IMO, 'Introduction' (IMO, 2019), available at: <http://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/Home.aspx>, accessed 20 September 2019.

²⁴ D. Lost-Sieminska, 'The International Maritime Organization' (n. 20) 917.

²⁵ *Ibid* 918.

less than ten months. The entry into force of such amendments can be blocked in a similar fashion as with the SOLAS Convention, i.e. if they are objected to by not less than one third of the State parties or by parties owning not less than 50% of the world's gross merchant tonnage.²⁶ The whole procedure of adoption of amendments under the SOLAS Convention and MARPOL is very complex, due to the binary solution regarding the consideration of amendments: amendment after the consideration by the Organization (i.e. IMO committees consider the proposed amendment) and amendment by the COP, in which case only the parties consider the amendments.²⁷

In the IMO practice, all decisions, including the adoption of amendments, are taken by consensus. In case of a lack of consensus, both SOLAS and MARPOL provide that a two thirds majority of the parties adopts amendments.²⁸ It appears that, at least within the framework of the IMO sponsored treaties, tacit acceptance is a simplified and effective method of speeding up entry into force of amendments. However, the undisputed efficiency of this method appears to be hindered by the unclear and complex relationship between the role of the Marine Environment Protection Committee (MEPC) and the parties, and the role of the MEPC and the parties versus the Assembly in the adoption of amendments.²⁹ The troubled relationship between the State parties to MARPOL and the MEPC as the body responsible for this Convention is an example of the procedural difficulties regarding the decision on amendments. There are currently 171 States eligible for membership to the Committee: 170 members of the Organization and one State that is a non-member of the Organization but is a Party to MARPOL. Of those States only 75 are parties to the 1997 Protocol.³⁰ Such a structure illustrates very well the difficulty regarding the situation in which the majority of the MEPC will have a different view than the two thirds of the parties.³¹ Therefore, the main divisive problem concerning the adoption of amendments was the issue of departing from the principle of consensus and their adoption by a majority vote.³²

Notwithstanding the internal problems concerning the adoption of the amendments to the IMO conventions, the use of the system of tacit acceptance appears to be applied recently even more extensively than before. Such an example is the Guidelines for Ships Operating in Arctic Ice-Covered Waters that were adopted by the MSC and MEPC in 2002, i.e. the so-called Polar Code. The method of transposing it into 'hard' binding law was subject to much discussion. Finally, it was decided that it will be adopted through dissecting the Code into various parts and attaching these in the form of annexes to the existing Conventions, such as the SOLAS and the MARPOL, adopting them through the tacit acceptance procedure.³³

To give an example, outside the IMO framework this time, in order to demonstrate that the tacit acceptance procedure is not merely a specialised tool unique to the workings of the IMO, the

²⁶ *Ibid* 919.

²⁷ *Ibid*.

²⁸ In the SOLAS a two-thirds of the contracting governments and in the MARPOL a two-thirds majority of the parties (*ibid*).

²⁹ See in depth on this aspect, *ibid*.

³⁰ MARPOL, Annex VI.

³¹ D. Lost-Sieminska, 'The International Maritime Organisation' (n. 20) 922.

³² *Ibid* 921.

³³ *Ibid*.

CITES may be turned to. The CITES COP has adopted criteria for the consideration by its Parties regarding proposals concerning amending Appendices I (species of wild fauna and flora threatened with extinction) and II (species of wild fauna and flora which may become extinct unless a strict regulation of their trade has been enacted) of the CITES.³⁴ The updating of these lists is carried out under a tacit acceptance procedure.³⁵ Interestingly enough the possibility of 'opting-out' for the State parties is called a 'reservation' in CITES.³⁶

1.4 Characterization of the Tacit Acceptance Procedure

In the view of the present author, the legal character of the tacit acceptance ('opting-out') procedure has more recently been defined as a simplified amendment to a treaty, rather than an expression of a unilateral act of an organization.³⁷ The most notable feature of this procedure is its efficiency in the adoption of amendments. However, one of the characteristics of this method of amendment of a treaty is that it is used in relation to amendments of the provisions, which are of a technical nature, not in a relation to provisions that set out the main rights and obligations of State parties to the treaty.

Nevertheless, such an inherently 'technical' procedure has led to some questions of a more theoretical nature, such as the issue of the exact moment of consent to be bound in tacit amendment: the moment of the voting or the moment of silence. The present author agrees with the approach which views the silence of the State as the expression of consent to be bound.³⁸

The voting concerning the adoption of the decision is not an expression of consent to be bound; it does not have a contractual character. Silence, on the other hand, is the element which triggers the legal obligation and, as it was stated, it is the source of validity for the rule. The other question which arose from the analysis of tacit amendment, is whether it is a means of expression of consent to bound which falls under the chapeau of 'any other means' of Article 11 VCLT or this Article only enumerates active and not 'passive' ways of consent to be bound. It appears from the flexible character of Article 11 VCLT that the tacit amendment procedure does not seem to depart from the consensualist paradigm of Article 11.³⁹

The theoretical questions concerning the tacit amendment procedure may have been solved to some extent. The same cannot be said about the practical implementation of this mechanism. It is interesting to note that the awkwardness of characterizing the tacit acceptance procedure that we face at the international level is reflected in equal measure at the domestic level. Demonstrative of this is the fact that in certain States, such as Poland, the procedure of tacit acceptance, at least within the IMO, is treated as an amendment to a treaty, not a *sensu stricto* act of an international organization, and thus is subject to the same procedure of internal approval

³⁴ CITES, 'Resolution Conf 9.24 (Rev. CoP17)' (CITES, 2019), available at: <<https://www.cites.org/sites/default/files/document/E-Res-09-24-R17.pdf>> accessed 20 September 2019.

³⁵ CITES Art XV(1) and (2).

³⁶ CITES Art XV(3).

³⁷ D. König, 'Tacit Consent / Opting Out Procedure' [2013] MPEPIL 1478 [1-21].

³⁸ *Ibid* [19].

³⁹ V. Pergantis, *Paradigm of State Consent in the Law of Treaties: Challenges and Perspectives* (Elgar International Law series) (2017) 122-5.

(parliamentary and other) as a formal amendment to a treaty.⁴⁰ However, in other States, such as Croatia and Nigeria, the tacit acceptance procedure is *automatically transposed into the national legal order*.

2. Treaty Bodies: a General Framework

This part of the chapter will deal with the general description of the functions of COPs established on the basis of multilateral treaties (not only in MEAs).

2.1 Conferences of the Parties in Multilateral Environmental Agreements

The phenomenon of COPs is relatively recent. MEAs have started to be established after the 1972 Stockholm Conference on Human Environment. COPs were created in order to make the managing of MEAs more efficient and flexible, in contrast to previous very bureaucratic arrangements.⁴¹ Early MEAs exemplify the development of functions of COPs. Their functions have evolved from the basic COP with limited powers as in the Ramsar Convention on Wetlands of International Importance.⁴² Original Article 6 of the Convention provided that the COP would 'as the necessity arises, convene Conferences on the Conservation of Wetlands and Waterfowl'. It also stated that the COP had an advisory character. This Article was amended in 1986 in order to create a Conference of the Contracting Parties to be tasked with the overseeing and promoting of the implementation of the Convention. The reference to the advisory character of the Convention was deleted.⁴³

The 1972 London Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping created a body (Consultative Meeting of States Parties) that enjoyed more powers than this of the Ramsar Convention.⁴⁴ This body, however, lacked any express authority to establish subsidiary bodies and had very limited powers of supervision.⁴⁵ The term 'Conference of the Parties' was first used in the 1973 Convention on Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES).⁴⁶

⁴⁰ Information obtained through D. Lost-Sieminska, the Head of the Legal Section of the IMO and I. Parlov (expert maritime lawyer in Croatia). In Poland, originally the changes to the IMO Conventions adopted within the Maritime Environment Protection Committee were subject to the ratification by the Parliament *en bloc* according to Art 14 of the Law on International Treaties (Official Journal No 39, item 443, 2002 with amendments). Recent practice is simplified through the act Council of Ministers (the same Statute). However, if changes are significant, the procedure of ratification will be employed.

⁴¹ R. Churchill & G. Ulfstein, 'Autonomous Institutional Arrangements' (n. 2).

⁴² Convention on Wetlands of International Importance, especially as Waterfowl Habitat (adopted 2 February 1971, entered into force 21 December 1975) 996 UNTS 243.9; see on the development of COPs: L.K. Camenzuli, 'The Development of International Environment Law at the Multilateral Environmental Agreements' Conference of the Parties and its Validity', 2007, available at: https://www.iucn.org/downloads/cel10_camenzuli.pdf.

⁴³ Protocol to Amend the Convention on Wetlands of International Importance, especially as Waterfowl Habitat (the Paris Protocol) (signed 2 December 1982, entered into force 1 October 1986) 22 ILM 698.

⁴⁴ London Convention on the Prevention of Marine Pollution from Dumping of Wastes and Other Matter (signed 29 December 1972, entered into force 30 August 1975) 1946 UNTS 120. See also the 1966 Protocol (signed 11 July 1966, entered into force 24 March 2006) 36 ILM 1.

⁴⁵ L.K. Camenzuli (n. 42) 5.

⁴⁶ Convention of Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (signed 3 March 1978, entered into force 1 July 1975) 993 UNTS 243, Article XI.

The powers of COPs vary and there is no standard which would be common to all COPs. Camenzuli has observed one common trend, however, that their powers are expanding, including at present law-making.⁴⁷ She has identified the following general powers: setting priorities and reviewing the implementation of the convention, based on the reports submitted by governments; consolidating and analysing information from governments, NGOs, and individuals to make recommendations to the Parties on the implementation of the convention; making decisions necessary for promoting the effectiveness of the convention; revising the convention when necessary; and acting as a forum for discussing matters of importance.⁴⁸ As a rule the powers of COPs are set out in treaty. However, certain treaties leave open ended the extent of the powers of COPs. For example, the London Convention provides that COP is 'to consider any additional action that may be required' (Article XIV (4) (f)). The 1979 Convention on Long-range Transboundary Air Pollution provides that the COP can '[f]ulfil such other functions as may be appropriate under the provisions (...) of the Convention' (Article 10 (2) (c)).⁴⁹ UNFCCC states that the COP is to '[e]xercise such other functions as are required for the achievement of the objective of the Convention' (Article 7 (2)).⁵⁰ Functions of COPs regard both external and internal matters of managing the convention.⁵¹ Several areas of functioning of COPs can be identified, in which they develop international law. They are the following: (a) the powers of decision of the amendment and modification of convention and the adoption of new protocols; (b) the decision-making and resolution powers; (c) supervisory powers; (d) interpretative powers; (e) powers in respect of the establishment of non-compliance mechanisms.⁵²

As it was observed above, there is no uniform and consistent approach to the legal nature of the COPs in the legal debate. The most prevalent, is that they are of a hybrid character, positioned between issue-specific diplomatic conferences and the permanent plenary bodies of international organizations and that they exercise their functions at the interface of the law of treaties and the law of international organizations.⁵³ This is a very wide approach, lacking a more specific and detailed definition. In fact, as it will be analysed in a further part of this chapter, COPs functions relating to MEAs are based mostly on the law of treaties, as codified in the VCLT.⁵⁴ Nolte in his seminal work, *Treaties and Subsequent Practice*, stated that they are situated somewhere in between a diplomatic conference and an international organization.⁵⁵ They constitute useful *fora* for state parties to evolve treaty regimes and cooperate. They are treaty bodies in the sense that they are created on the basis of treaties; they are not to be equated, however, with bodies which comprise independent experts or bodies with a limited membership.⁵⁶

⁴⁷ L.K. Camenzuli (n. 42) 5-6.

⁴⁸ *Ibid* 7.

⁴⁹ Convention on Long-range Transboundary Air Pollution (signed 13 November 1979, entered into force 10 March 1983) 1302 UNTS 20117.

⁵⁰ The 1992 United Nations Framework Convention on Climate Change (signed 9 May 1992, entered into force 29 December 1998) 170 UNTS 79.

⁵¹ L.K. Camenzuli (n. 42) 7.

⁵² *Ibid* 8.

⁵³ E.g. J. Brunnée (n. 2).

⁵⁴ Vienna Convention on the Law of Treaties (opened for signature 23 May 1969, entered into force 27 January 1980) 1155 UNTS 331. See e.g. M. Fitzmaurice, 'Nothing New Under the Sun' (2005) NJIL.

⁵⁵ G. Nolte (ed), *Treaties and Subsequent Practice* (Oxford University Press 2013) 365.

⁵⁶ *Ibid*.

COPs are more or less periodical settings which are open to all parties of a treaty. As such, they can be seen as the continuing common venue of the parties of a treaty where authoritative interpretations in terms of the VCLT can take place. COPs represent a vehicle for the continuing and evolving expression of the will of the parties, allowing for the concretization and adaptation of treaty provisions over time.⁵⁷

The extensive functions of MEAs is one of the examples of the growing area of so-called ‘creative legal engineering’.⁵⁸ The powers of the organs based on MEAs, particular COPs gave rise to varying views as to the nature of the convention organs or bodies concerned in making the decisions. According to one view, they can be seen as free standing entities, involving institutional arrangements, or structures, which are independent from the parties, and having, at least to a certain extent, an autonomous character the sense of having their own law-making or rule-making power, or no power, or at least, power to generate or alter, the obligations, as between themselves, of the parties; and to formulate, or operate, mechanisms, such as compliance mechanisms, within the treaty regime which may have effects which are binding on the parties. *Churchill* and *Ulfstein* call such institutions ‘autonomous institutional arrangements’ (AIA).⁵⁹ If we adhere to the view that COPs orates, can be seen as no more than a form of diplomatic conferences providing a continuous, or at least regular, context within decisions can more readily be made than through the calling of ad hoc diplomatic conferences. In fact, it is submitted that COPs and MOPs may partake character of either, depending on both the substantive nature of what is discussed, and on whether or not their decisions will require subsequent validation to become binding on the parties.

2.2 Theories on the Legal Nature of the COPs Decisions

Essentially, the examples of COP decision-making are examples delegated authority which fall within existing well-trodden paths of treaty being either (in the case of the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer type amendment procedures) subject to subsequent validation by traditional means of amendment of a treaty under the 1969 VCLT; or (in case of the Montreal Protocol adjustments) the subject of prior mandate or of power by the originating convention or protocol.

The second type of method based on the MEA and concerning the role of AIAs in relation to modification of States’ obligations under the convention is derived from ‘enabling clauses’, which charge COPs with the task of elaborating rules in some particular without expressly providing for actual amendment of the convention (they may well result in modifications of the parties’ obligations). The distinguishing characteristic of the enabling clauses, and the decisions made in line with them, is that they do not provide a detailed guidance for the making of the decision by the COP and do not, in particular, contain any express provision (like Article 2(9) of the Montreal Protocol) for the decision made under them to be binding (whether made by consensus or by majority). Despite this, matters decided by COPs/MOPs on the basis of enabling clauses are often claimed to be binding on the parties; or, at least, it is often claimed that they ought to be. These claims are by no means undisputed.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ R. Lefeber, ‘Creative Legal Engineering’ (2004) 13 LJIL 1.

⁵⁹ R. Churchill & G. Ulfstein, ‘Autonomous Institutional Arrangements’ (n. 2).

More controversial are situations where the underlying treaty does not explicitly provide a COP with such authority, or where it merely contains a clause that gives a COP a general power to undertake actions that are necessary to achieve the purpose of an agreement. Such an example may lead to the establishment of the non-compliance procedure (NCP) under the Basel Convention.⁶⁰ The most extensive (and controversial) use made of enabling clauses is in the Kyoto Protocol, to the structure of which they are central. A series of key provisions to the climate change regime, elements which were also highly controversial, were left to be decided at meetings of the COP under enabling clauses. The most striking are the three articles (Articles 6, 12 and 17) which authorize the COP to elaborate guidelines, and set up machinery to regulate, the so-called 'flexible mechanisms', and Article 18, which charges the COP/MOP with elaborating and instituting the NCP. Of these, it is with Articles 17 and 18, which are by far the most controversial, that we will be mostly concerned.

The provisions of Article 17, which charges the COP with the task of defining 'the relevant principles, modalities, rules and guidelines, in particular for verification, reporting and accountability for emissions trading', are among the most pivotal of the whole Protocol. Trading in emissions was one of the most contentious issues during the negotiations of the Protocol; and the regime for emissions trading is a central factor for its success. Equally contentious in its negotiation was the form of the NCP pursuant to Article 18 of the Kyoto Protocol, which differs significantly from that of other NCPs which had been created before it. In particular, the structure of the Kyoto Protocol was more complex than that of earlier NCPs, having two implementation organs called, respectively, the Compliance Branch and the Enforcement Branch. While the function of the Compliance Branch was basically similar to that of the compliance committee under earlier NCPs, that of the Enforcement Branch, in the light of the list of possible consequences of non-compliance contained in Article XV of the Kyoto Compliance Mechanism and in relation to their possible impact on the participation of Parties in the flexible mechanisms, have generally been seen as having, potentially, a more stringent, even punitive, character than those of other NCPs. In fact, in anticipation of this possibility, Article 18 of the Kyoto Protocol contained the sentence: '[A]ny procedures and mechanisms under this Article entailing binding consequences shall be adopted by means of an amendment to this Protocol'. Because of this, though the general considerations as to the legal nature of enabling clauses apply also in a general way to the enabling clauses of the Kyoto Protocol, there are additional considerations in this respect which arise from these particular factors.

2.3 Subsequent Practice and Agreement: Evolutionary Interpretations and COPs Decisions

Decisions of COPs have also been treated as a subsequent practice in the meaning of Article 31 (3) (a, b) VCLT. As *Davies* opined: '[a]n authentic interpretation by a given treaty regime's CoP should legitimately be regarded as such an agreement or evidence of such a practice particularly bearing in mind the CoP's role as the plenary and political body in which all State Parties are represented and can actively participate'.⁶¹ Another possibility is that decisions of COPs are an example of so-called 'evolutionary interpretation, which is a consequence of approaching a treaty as a 'living

⁶⁰ 1989 Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal (signed 22 March 1989, entered into force 5 May 1992) 1673 UNTS 57.

⁶¹ P. Davies, 'Non-Compliance – A Pivotal or Secondary Function of COP Governance?' in M. Fitzmaurice and D. French (eds), *International Law and Governance* (Leiden: Brill/Nijhoff 2013) 86.

instrument'.⁶² In the jurisprudence of the European Court of Human Rights (ECTHR), it means that the Court responds in its interpretation of the European Convention on Human Rights (ECHR) and its Protocols in light of the present day conditions.⁶³ Especially, in relation to the interpretation of human rights treaties such an interpretation and its scope raised the question of the legitimacy, a problem which exceeds the framework of this chapter. However, it may be said that through general authorisation in MEA, MEAs gave a very general authorization to create new rules, principles and regulations for their parties. Thus it may be said that they the organs of MEAs have the powers to interpret the treaty in an evolutionary manner through crystallization (but also modification) of general provisions.⁶⁴ The changing practices and circumstances over the course of time and changing practical realities, social attitudes and normative demands call for flexible and evolutionary approaches to treaty interpretation.⁶⁵

There is of course an inherent problem of the distinction between evolutionary interpretation and subsequent practice, an issue which has arisen in international case law. It was also dealt with by the International Law Commission's (ILC) Conclusions on Subsequent Practice and Agreement.⁶⁶

These both institutions of international law result in changes in treaty obligations and somewhat move treaty into a new direction. However, the legal basis is different (even if the result would be similar or even identical). Draft Conclusion 8 is relevant to the problem of the treaty evolution.⁶⁷ There is the question of the effects of time on a treaty (so-called intertemporal law). The ILC explained that the main question is:

whether a treaty should be interpreted in the light of the circumstances and the law at the time of its conclusion ("contemporaneous" or "static" interpretation), or in the light of the circumstances and the law at the time of its application ("evolutive", "evolutionary", or "dynamic" interpretation).⁶⁸

The purpose of Draft Conclusion 8 is to emphasize:

(...) that subsequent agreements and subsequent practice, as any other means of treaty interpretation, can support both a contemporaneous and an evolutive interpretation (or, as it

⁶² See M.J. Bowman, 'Normalizing' the International Convention for the Regulation of Whaling' (2008) 29(3) MJIL 293, 338–339; M. Fitzmaurice, 'Dynamic (Evolutive) Interpretation of Treaties, Part I', 21 Hague Yearbook of International Law (2008) 101, and 'Dynamic (Evolutive) Interpretation of Treaties, Part II', 22 Hague Yearbook of International Law (2009) 3; P. Davies (n. 61) 83-84; D. Moeckli and N.D. White, 'Treaties as "Living Instruments"' in M.J. Bowman and D. Kritsiotis, *Conceptual and Contextual Perspectives on the Modern Law of Treaties* (Cambridge University Press 2018) 136.

⁶³ D. Moeckli and N.D. White (n. 62) 148.

⁶⁴ M. Fitzmaurice (n. 62) 4.

⁶⁵ M.J. Bowman (n. 62) 459.

⁶⁶ Draft Conclusions on Subsequent agreement and Subsequent Practice in relation to the Interpretation of Treaties with commentaries, adopted by the ILC at its 70th Session. Commission's Report A/73/10. The YYILC of the ILC 2018, vol. II, part 2.

⁶⁷ 'Interpretation of treaty terms as capable of evolving over time Subsequent agreements and subsequent practice under articles 31 and 32 may assist in determining whether or not the presumed intention of the parties upon the conclusion of the treaty was to give a term used a meaning which is capable of evolving over time', ILC Draft Conclusions 83.

⁶⁸ *Ibid.*

is often called, evolutionary interpretation), where appropriate. The Commission, therefore, concluded that these means of treaty interpretation “may assist in determining whether or not an evolutive interpretation is appropriate with regard to a particular treaty term.⁶⁹

Draft Conclusion 8 deals with the thorny issue of intentions of parties and refers to ‘presumed intention’ of the parties to the treaty. It explains that:

[a]nd although interpretation must seek to identify the intention of the parties, this must be done by the interpreter on the basis of the means of interpretation that are available at the time of the act of interpretation and that include subsequent agreements and subsequent practice of parties to the treaty. The interpreter thus has to answer the question of whether parties can be presumed to have intended, upon the conclusion of the treaty, to give a term used a meaning that is capable of evolving over time.⁷⁰

The significance of the intention is confirmed by scholars, as it is viewed as a cornerstone of evolutionary interpretation i.e. obligations can evolve only if the parties intended that a particular term, or the treaty as a whole, have an evolutionary character. One of the unresolved and difficult issues is how to establish such an intention.⁷¹

Taking into account many unresolved questions and the practical impact on the States’ obligations of the application of evolutionary interpretation, it is not surprising that the ILC recommends in general a cautious approach to it.⁷²

In conclusion, the short and long-term consequences of evolutionary interpretation and interpretation based on subsequent practice should be taken into consideration in light of the usual factors of the Vienna rule. In choosing whether to apply one or the other technique, the following questions should be considered: whether application of one or the other technique will have a different expansive potential; whether they favour the subsequent intentions of the parties or put the future development of the treaty somewhat beyond the parties’ grasp; and whether the interpretation will carry with it horizontal consequences. These considerations should be taken in light of the intention of the parties to the extent that this is expressed in the plain text, in light of the object and purpose of the treaty and with regard to its context.⁷³

2.4 The Theories of ‘soft’ effect

A number of theories have been formulated in the attempt to define the legal nature of the decisions of COPs.

- (1) Theories deriving the binding force of COPs decisions from the intention of the parties. These theories have a number of permutations and are in a broad sense treaty based.
- (2) Theories, which assuming that the decisions do not have formally binding legal force, no-

⁶⁹ *Ibid* 65.

⁷⁰ *Ibid* 66.

⁷¹ J. Arato, ‘Subsequent Practice and Evolutive Interpretation: Techniques of Treaty Interpretation Over Time and Their Diverse Consequences’, 9 *The Law and Practice of International Courts and Tribunals* (2014) 443, 466.

⁷² ILC Draft Conclusions 67.

⁷³ J. Arato (n. 71) 494.

netheless attempt to find some interminable ('soft law' of *de facto* legislation) status for them.

(3) Theories outside the law of treaties.

2.4.1 Theories Based on the Law of Treaties

This complex issue can be analysed from two different points of view. One point of view derives the binding force of the COPs decisions from the wording of the Kyoto Protocol, the word 'rules', which indicates a binding character. The second approach looks beyond the text of the treaty and attempts to find binding force in a procedural rule of consensus between the parties to the treaty. The example is the adoption of the NCP in the Basel Convention (without any enabling clause) but apparently without any objection from the parties.

Such a treaty adopted by consensus can be seen as a treaty in a simplified form, binding on parties. However, an observation was made that in such cases, the wording is very important and the word 'shall' is used by such decisions, thus implying their binding force.⁷⁴ The complex question of the process of construing the intentions of the parties has to be based on all available written sources, such as enabling clauses but also surrounding circumstances, including both prior and subsequent practice of the parties, according to Article 31 of the VCLT. Theories based generally on the law of treaties, give rise to certain particular questions in this area. For example, there is a view that in particular Article 31 (paragraphs 1 and 2) of the VCLT is a ground for decisions of COPs. There are ample examples of such decisions, such as the decision of the meeting of the Consultative Meeting of States Parties to the London Convention, which banned dumping all of radioactive waste at sea, and the decision of the CITES banning international trade in African elephants products.⁷⁵ Such decisions, although important, leave to parties the right not to accept them. Some of these decisions (such as in the London Convention) are adopted later by the classical amendment to the Convention. Certain functions of the Consultative Meetings of the London Convention in the area of the interpretation, are considered as an international legislation. An example relates to the disposal of wastes under the seabed from the land but from the tunnelling.⁷⁶ *Camenzuli* is of the view that in such cases the action of COP might better be regarded as an agreement *inter partes* modifying or supplementing the MEA, constituting an agreement within a treaty falling under Articles 39 and 1 of the VCLT, rather than subsequent practice of States under Article 31 (3) (a) and (b) of the VCLT.⁷⁷

It may be noted that indeed these Resolutions of the Consultative Meetings of the Contracting Parties to the London Convention, on which the later amendments were built, are an example of subsequent agreement.⁷⁸

Another interesting question of the law of treaties is the relationship to State responsibility,

⁷⁴ J. Brunnée, 'Reweaving the Fabric of International Law? Patterns of Consent in Environmental Framework Agreements' in R. Wolfrum and V. Roeben (eds), *Development in International Law-Making* (Berlin: Springer 2005) 111.

⁷⁵ L.K. Camenzuli (n. 42) 20-25

⁷⁶ Res. 1D.41(13) 1990.

⁷⁷ L.K. Camenzuli (n. 42) 20.

⁷⁸ G. Nolte (n. 55) 369.

based on the VCLT, and how this is related to NCPs. Some of them such as a classical NCP established by the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, includes in its indicative of measures ‘suspension of specific rights and privileges’ in cases of non-compliance.⁷⁹ According to the rules governing the NCP, such a suspension is effected through the relevant rules of international law concerning the suspension in international law. In-depth consideration of this subject matter exceeds the framework of this chapter. Suffice it to say that the VCLT Article 60 governs the suspension of a treaty in case of material breach; non-material breaches are subject to countermeasures, which are part and parcel of State responsibility.⁸⁰ However, not all NCPs procedures rely on general rules of international law contained in the VCLT in cases of suspension. For example, the NCP procedure under the CITES, lists as one of the measures, suspension in trade relations the party in breach.

2.4.2 Soft Effect Theories

Considering in particular the MOP decisions in relation to the flexible mechanisms of the Kyoto Protocol, it has been postulated that, even if they do not have binding effect in the full sense, they may affect Parties’ rights and obligations. Failure to comply with them may have consequences as regards compliance and this has been described as ‘*de facto* law making’.

This term is arguably subject to the same criticism as the term ‘soft law’, in terms of its attempt to blur what should (at least in the sphere of legal thought, as opposed to that of international relations) be a clear distinction between what is legally binding and what is not; nevertheless, it does describe a real situation which is important in terms of international relations, in terms of the effectiveness and functioning of treaty regimes, and in terms of its influence on the formation of legally binding rules.

2.4.3 Theories Based outside the Law of Treaties

Finally, it has been suggested that international institutional law is applicable to COPs/MOPs (or in general AIAs). The consequence approach would be applicability of the concept of ‘implied powers’ that constitute another possible basis for considering the decisions of COPs/legally binding decisions. This has been put forward with particular strength in relation to the mechanisms on the basis that they may be assessed as a privilege granted treaty organs, rather than as rights deriving from the treaty itself.

3. COPs: the Amendment and Modification Procedure to Multilateral Environmental Agreements

It may be said that in the majority of cases, the amendment procedure adopted in MEAs follows the classical amendment procedure as envisaged in the VCLT. The procedure has evolved from the

⁷⁹ The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer (signed 26 August 1987, entered into force 26 August 1989) 1522 UNTS 3; Decision IV/5 November 1992 in UN Doc. /OzIPro4 /5, 25 November 1992.

⁸⁰ T. Treves et al (eds), *Non-Compliance Procedures and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements* (The Hague: T.M.C. Asser Press 2009).

requisite of two-thirds majority in older MEAs⁸¹ to the procedure based on consensus and failing that on two-thirds majority.⁸² In cases of the adoption of protocols, there is a combination of the requirement of consensus, two-thirds majority and three-quarters majority. According to a classical rule of the adoption of amendments, they enter into force after the number of required ratifications, and only for these States which ratified them. However, the Montreal Protocol has instructed the procedure, which exemplifies the law-making character of COPs. The Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer to which the Montreal Protocol is attached provided for a classical amendment procedure in relation to the Convention and its Protocols (Article 9 (5)) of the Vienna Convention.⁸³ Such procedure was used in relation to the Montreal Protocol for e.g. the addition of new substances and other matters fundamental to functioning of the Montreal Protocol.⁸⁴

The other technique to modify the Montreal Protocol are so-called adjustments. These are only regulated by the Montreal Protocol, not by the Vienna Convention. Adjustments are specially set out to, for example, regulate periods of phasing out of certain substances. Adjustments are adopted by consensus but failing that on the basis of the majority (Article 2 (9)(c)).⁸⁵ The majority decision would be binding on all parties, including the minority.⁸⁶ Therefore adjustments are a clear example of COPs law-making. Thus far there was no adjustment adopted by the majority.⁸⁷ This is a very well-known example of COPs law-making in relation to amendment and modification of MEAs. There are, however, less known but equally interesting examples, which in fact were adopted by the parties as binding.

One example is the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (Bern Convention).⁸⁸ Article 4(1) of the Bern Convention stipulates that each party must 'take appropriate and necessary legislative and administrative measures to ensure the conservation of the habitats of the wild flora and fauna species, especially those specified in Appendices I and II, and the conservation of endangered natural habitats'.

Article 4(2) provides that the parties in their planning and development policies 'shall have regard to the conservation requirements of the areas protected under the preceding paragraph,

⁸¹ E.g. the London Convention; the Ramsar Convention.

⁸² E.g. the Montreal Protocol.

⁸³ The Vienna Convention on the Protection of the Ozone Layer (signed 22 March 1985, entered into force 22 September 1988) 1513 UNTS 323.

⁸⁴ There were the following amendments: the 1990 London Amendment; the 1992 Copenhagen Amendment; the 1993 Vienna amendment; the 1997 Montreal Amendment; the 1999 Beijing Amendment; the 2019 Kigali Amendment.

⁸⁵ Article 2 (9) (c): 'In taking such decisions, the Parties shall make every effort to reach agreement by consensus. If all efforts at consensus have been exhausted, and no agreement reached, such decisions shall, as a last resort, be adopted by a two-thirds majority vote of the Parties present and voting representing at least fifty per cent of the total consumption of the controlled substances of the Parties'.

⁸⁶ Article 2 (9) (d): 'The decisions, which shall be binding on all Parties, shall forthwith be communicated to the Parties by the Depositary. Unless otherwise provided in the decisions, they shall enter into force on the expiry of six months from the date of the circulation of the communication by the Depositary'.

⁸⁷ G. Ulfstein, 'Treaty Bodies and Regimes' in D. Hollis (ed), *The Oxford Guide to Treaties* (Oxford University Press 2012) 439.

⁸⁸ 1979 Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (adopted 19 September 1979, entered into force 1 June 1982) 1284 UNTS 209.

so as to avoid or minimise as far as possible any deterioration of such areas'. According to Davies these provisions have been criticised due to their ambiguous character. As a result, the Standing Committee addressed this situation. It adopted 'Recommendation No 25 (1991) on the conservation of natural areas outside protected areas proper', which calls upon parties to consider adopting a variety of measures, such as the setting-up of environmental corridors and a network of nature parks to fulfill obligations under Article 4. In relation, for example, to the Convention on Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), there is a procedure of downlisting or uplisting species protected by the CITES, which means moving them between Appendices based on the decision of the COP of the CITES, a procedure which also modifies (amends) to a certain extent obligations of the State parties, which differ under all three Appendices.⁸⁹

4. COPs: Interpretative Function

COPs can be engaged in the legislative or *quasi*-legislative function in relation to the parties of MEAs through the interpretation of certain ambiguous treaty provisions. It must be said that at times there is a very fine line drawn between the interpretation of MEAs and their modification by COPs decisions. It may even be said that this line is almost artificial. In fact, the same examples are often submitted to prove both modification and interpretation.⁹⁰

There are several examples of such functions.⁹¹ One of the most important examples is that of CITES, which has provided the interpretation of certain provisions of the treaty. One of such interpretation was the definition of the species to be considered as a captive stock. There are some provisions relating to the captive stock and artificially propagated species in the text of the CITES (Article VII (4)). CITES provide that specimens of Appendix I animals 'bred in captivity for commercial purposes' and specimens of Appendix I plants 'artificially propagated for commercial purposes', shall be considered as Appendix II specimens. Appendix I provides a very strictest protection and allows trade under limited conditions. CITES Animals Committee had observed that such a bare formulation in the CITES had led to various divergent and unsatisfactory interpretations by the parties to the CITES. CITES COP clarified the ambiguous provisions of the CITES by the Resolution Conf. 10.36 which said, *inter alia*, that an animal specimen 'bred in captivity' must be 'born or otherwise produced in a controlled environment' (sexual reproduction); or were in a controlled environment when offspring development commenced (asexual reproduction). The breeding stock must be established in accordance with the provisions of CITES and relevant national laws in a manner not detrimental to the survival of the species in the wild'.⁹² The criteria in relation to plants were established by CITES Gigiri (Kenya) COP.

⁸⁹ P. Davies (n. 61) 93-94.

⁹⁰ E.g. according to P. Davies (n. 61) the example of the Bern Convention is illustrative of the interpretation not modification, at 93.

⁹¹ P. Davies (n. 23) 91-93.

⁹² There were more detailed conditions such as: 'Specimens must be maintained 'without the introduction of specimens from the wild, except for the occasional addition to animals, eggs or gametes' to *inter alia*, 'prevent or alleviate deleterious inbreeding' either be managed in a way shown to be 'capable of reliably producing second generation offspring in a controlled environment' or have 'produced offspring of second generation or subsequent generation in such an environment', see P. Davies (n. 23) 92.

The Executive Body of the LRTAP has interpreted unclear provisions of the Sulphur Dioxide Protocol, which provided that the parties 'shall reduce their natural annual sulphur emissions of their transboundary fluxes by at least 30% as soon as possible and at least by 1993, using 1980 levels as the basis of calculation and reduction' (Article 2). Executive Body reached a 'common understanding' interpreting this obligation:

The obligation for the Parties to reduce their national annual Sulphur emissions or their transboundary fluxes by at least 30 % (...) at the latest by 1993 (...) means that reduction to that extent should be reached in that time frame and the levels maintained or further reduced after being reached.⁹³

In 1996, the Executive Body has interpreted in a similar manner Article 2 (1) of the LRTAP 1988 Sofia Protocol on the control of emissions of Nitrogen Oxides. This Article provides that parties shall 'take effective measures to control and/or reduce their national annual emissions of nitrogen oxides (...) so that these, at the latest by 31 December 1994, do not exceed their national annual emission of nitrogen oxides (...) for the calendar year 1987'. The clarification provided by the Executive Body in 1996, observed that this provision 'should be taken to mean that emission levels for the years after 1994 should not exceed those specified in that paragraph'.⁹⁴ As it was noted by *Davies* the application of both interpretations had a serious effect in finding certain States to be in non-compliance.⁹⁵

The last example which *Davies* analysed was that of the 1979 Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (CMS Convention).⁹⁶ The definitional question has arisen concerning the what is the migratory 'endangered' species covered by Appendix I. The definition in Article 1(e) of the Convention was very succinct and defined 'endangered' as where 'it is in danger of extinction throughout all or a significant portion of its range'. The CMS COP has adapted a Resolution 5.3 to precise the term 'endangered' which is to be interpreted to mean a species 'facing a very high risk of extinction in the wild'. The guidance on this are to be sought by the parties by findings of the IUCN or be the assessment by the CMS Convention's Scientific Council. As *Davies* explains this listing has resulted in adding two new species to Appendix I of the CMS.⁹⁷

In general, as *Tardieu* observed the COPs have inherent powers to interpret MEAs, even without a specific authorization. They have the task of making the objectives of the Convention more precise, without modifying the provisions of MEAs. *Tardieu* argues that such an interpretative activity is rather about adjusting some elements according to the objectives of the Convention than its modification, since its draftsmen considered *ab initio* certain elements as variables.⁹⁸

⁹³ The Third Report of the Implementation Committee, EB,AIR/2000/2, para. 28, cited in P. Davies (n. 23) 94.

⁹⁴ The Third Report of the Implementation Committee, EB,Air/2000/2, para. 1, cited in Davies (n 23) 4.

⁹⁵ P. Davies (n. 61) 94

⁹⁶ Conservation of Migratory Species of Wild Animals (signed 23 June 1979, entered into force 1 November 1983) 1651 UNTS 333.

⁹⁷ P. Davies (n. 61) 95.

⁹⁸ A. Tardieu (n. 2) 123, 'si les conventions ne prévoient pas expressément l'interprétation authentique de leurs dispositions par la conférence des parties, elles lui attribuent néanmoins souvent la tâche de préciser concrètement l'objet de la convention en établissant des nomenclatures ou en déterminant le contenu de nomenclatures créées par les rédacteurs de la convention. Il s'agit plus d'ajuster certains éléments conformément aux objectifs de la convention que de modifier cette dernière puisque ses rédacteurs considèrent *ab initio* ces éléments comme des variables'.

This observation reflects the interpretative practice in the majority of cases, but we have to bear in mind that in certain cases, the difference between the interpretation and modification (amendment) is almost undistinguishable.

It may be observed that innovative interpretative techniques adopted by COPs in MEAs are not always shared by COPs in other multilateral conventions. An instructive example is the Framework Convention on Tobacco Control (FCTC).⁹⁹ In broad brushstrokes, a question has arisen as to decision powers of the FCTC COP concerning the regulation of the trade in tobacco products i.e. the relation of the FCTC and the World Trade Organization (WTO). Powers of the COP are defined by Article 23(5) of the Convention and the Rules of Procedure (Rule 50).¹⁰⁰ *Gruszczynski* correctly states that the text of these provisions does not explicitly grant any powers to the FCTC COP to adopt binding substantive rules. It only authorises the FCTC COP to adopt decisions necessary to promote effective implementation of the Convention, in contrast with Article 2.9 of the Montreal Protocol, based on which binding obligations can be imposed on State parties.¹⁰¹ The same author is of the view that such powers cannot be implied. He has based his reasoning on the institution of consent to be bound as fundamental to the creation of binding international obligations. The formulation of a general clause of Article 23 with the corresponding rule in the COP Rules of Procedures does not 'vest the COP with law-making authority and implies the consent of all Parties (including those which vote against a particular decision) to be bound by COP decisions'.¹⁰² Therefore, *Gruszczynski* opines that COP decisions, which are not based on explicit language in a treaty cannot create binding obligations on States.¹⁰³

There are also other indications that FCTC COP has no law-making powers towards State parties. For example, the language used in Article 23(5) of the FCTC does not include the term 'rules' or 'norms but merely 'decisions necessary to promote its [the Convention's] effective implementation'.¹⁰⁴ Finally, guidelines to various provisions of the FCTC are adopted in the form of COP decisions, and they are considered as a type of soft law, which require a subsequent formal consent of State parties to give them legal force. As *Gruszczynski* states: '[a]ll these elements clearly suggest that the FCTC does not provide any general power to the COP to adopt decisions that would create binding obligations on the State-Parties'.¹⁰⁵

⁹⁹ WHO Framework Convention on Tobacco Control (opened for signature 16 June 2003, entered into force 27 February 2005) 2302 UNTS 166. See on this L. Gruszczynski (n. 2).

¹⁰⁰ Article 23 (5): '[t]he Conference of the Parties shall keep under regular review the implementation of the Convention and take the decisions necessary to promote its effective implementation and may adopt protocols, annexes and amendments to the Convention, in accordance with Articles 28, 29 and 33'. Rule 50: '2. For all other decisions [than on budgetary and financial matters], the Conference of the Parties shall make every effort to reach agreement by consensus. 3. If all efforts to reach consensus on decision referred to in paragraph 2 have been exhausted and no agreement has been reached, the Conference of the Parties shall proceed as a last resort as follows: (a) decision on substantive matters shall be taken by a three fourths majority vote of the Parties present and voting, unless otherwise provided by the Convention, or by these rules [...]'. cited in L. Gruszczynski (n. 2) 670.

¹⁰¹ L. Gruszczynski (n. 2) 673.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ *Ibid.* 674.

¹⁰⁵ *Ibid.*

5. COPs: Non- Compliance Procedures

This Section will deal with so-called non-compliance procedures, which concern measures directed at the parties to MEAs in cases of non-compliance with the treaty provisions or the decisions of COPs. Non-compliance procedures can be named quasi-legal as they – with the possible exception of the non-compliance mechanism under the Kyoto Protocol – do not result in ‘absolutely’ binding decisions from which States cannot escape. However, it may be mentioned that decisions of COPs on non-compliance carry a great weight and although formally non-binding, they have proven to be a very effective mechanisms to bring States to compliance. Moreover, through compliance procedures COPs exercise powers that shape the obligations of States parties to MEAs. The question that may be asked concerning compliance procedures in relation to law-making is whether they ‘make’ law for the parties to MEAs. Since the establishment of a Non-Compliance under the Montreal Protocol in 1992, it has been a common practice of States parties to MEAs to create treaty bodies, called ‘Compliance’ or ‘Implementation Committees’ which have the function of determining a State party’s compliance with its international obligations and reporting non-compliance to the COPs.¹⁰⁶

It may be observed that the functions of non-compliance bodies are based on a composite notion of compliance comprising monitoring, verification and including national reporting, which is of a fundamental importance for the functioning of MEAs but may be quite unsatisfactory.¹⁰⁷ As Davies explains it is the UNFCCC, which is a blueprint for other MEAs regarding the role of COPs in determining that reports from State parties would be made subject to review by a team of experts. Monitoring is a system set by COPs and this task is entrusted either to a non-compliance body or to a Secretariat, such in the LRTAP Convention.¹⁰⁸ Under the LRTAP regime, the Implementation Committee is responsible for the monitoring of the Parties’ reporting obligations and also their obligations to reduce emissions under the various protocols. On the basis of Resolutions, CITES COP has established mechanisms designed to improve compliance, such as the establishment of the ‘Review of Significant Trade’ procedure originally introduced pursuant to monitor trade in Appendix II species believed to be subject to significant trade.¹⁰⁹ This procedure originated in order to identify difficulties experienced by national Scientific Authorities in their determination as to whether continued trade in a species would be detrimental to that species’ survival. Non-compliance with the recommendations of the Animals or Plants Committee range may result by in the Standing Committee taking on appropriate action which may include a possible suspension of trade between Parties and the range State in non-compliance.¹¹⁰

¹⁰⁶ Montreal Protocol, Article 8 and Annex IV (Implementation Committee); 1998 Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention) (signed 23 June 1998, entered into force 30 October 2000) 2162 UNTS 447, Article 15; (Compliance Committee: Decision VI /12, Conference of the Parties of the Basel Convention, 2002, UN Doc.UNEP/CWH.6/40, 6 February 2003, Annex (Committee); Kyoto Protocol (signed 11 December 1997, entered into force 16 February 2005) 2303 UNTS 262, Article 18 (Compliance Committee). Under the CITES, the role of the Compliance Committee is performed by the Standing Committee. Generally on non-compliance see T. Treves (n. 42).

¹⁰⁷ P. Davies (n. 61) 100-104.

¹⁰⁸ *Ibid* 97.

¹⁰⁹ CITES Resolution Conf. 12.8 (Rev. CoP13) cited in P. Davies (n. 61) 97.

¹¹⁰ P. Davies (n. 61) 98. There are numerous other examples, see also *infra* 98-100.

NCPs were designed to respond to a breach of environmental obligations in a multilateral, not a bilateral, context, which is 'capable of accommodating community interests in a truly satisfactory manner'. Environmental obligations, in particular relating to global issues are not reciprocal in nature.¹¹¹ Therefore the classical settlement of dispute procedures as envisaged by Article 33 of the UN Charter, bilateral in nature, are not suitable for addressing non-compliance within a multilateral context and therefore remedying non-compliance relating to global issues such as climate change, protection of biodiversity or the ozone layer. There are alternative explanations as to why NCPs are more suited to deal with non-compliance than traditional disputes procedures. It may be that States prefer NCPs, due to the fact that they exercise more control over the whole process and its result than over third-party mechanisms, such as the judicial or arbitral procedures. These procedures have less stringent effects; the decisions of non-compliance bodies are not final in the form of *res judicata* and are less intrusive. NCPs are based on the approach favouring prevention, which suits better the general trend in international environmental law, relying to a greater degree on such means as reporting or verification processes rather than having recourse to settlement of disputes procedures.

The character of the NCPs is well defined by the NCP of the Basel Convention. In its Objectives it is stated as follows:

The objective of the mechanisms is to assist Parties to comply their obligations under the Convention and to facilitate, promote, monitor and aim to secure the implementation of the compliance with the obligations under the Convention.

The mechanism's nature is described in the following terms:

The mechanism shall be non-confrontational, transparent, effective and preventive in nature, simple, flexible, non-binding oriented in the direction of helping parties to implement provisions of the Basel Convention. It will pay particular attention to the special needs of developing countries with economies in transition, and is intended to promote co-operation between the Parties. The mechanism should complement work performed by other Convention bodies and by its Basel Convention Regional Centres.¹¹²

The classical, first NCP was established under the 1987 Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer to the 1985 Vienna Convention on the Protection of the Ozone Layer. At present almost all MEAs established Non-Compliance procedures. It has to be said that although NCPs share certain common features, they are designed to reflect the character of the MEA on the basis of which they are established. For example, in the Aarhus Convention, which is a hybrid human right and environmental treaty, civil society plays a major role in submitting cases to the Compliance Committee.

The main features of the NCP of the Montreal Protocol are its facilitative character and transparency. In addition, the NCP under the Montreal Protocol follows the requirements of due process:

¹¹¹ B. Simma, *From Bilateralism to Community of Interests* (1994) 221 Recueil des Cours 217.

¹¹² See: information available at the Convention's webpage: <http://www.basel.int/TheConvention/ImplementationComplianceCommittee/Mandate/tabid/2296/Default.aspx>.

notification, right to fair hearing, and impartiality. It may be observed that although NCP is not a judicial procedure, it has certain of its characteristics, such as the right to a fair hearing, which according to paragraph 10 of the NCP accords to the Party potentially in non-compliance, the right to participate in the consideration by the Committee of that submission'. The Party in alleged non-compliance is not allowed participate in the elaboration and adoption of recommendations concerning its own compliance (paragraph 11 of the NCP). Three organs are involved in the NCP: the Implementation Committee, the Secretariat and the COP. The main function of the Secretariat regarding non-compliance is to receive the reports of Parties concerning non-compliance and submitting them to the Implementation Committee. The Secretariat as well may observe non-compliance on the basis of the reports of the Parties and inform the Implementation Committee (paragraphs 1, 2, 4 of the NCP). The main task of the Implementation Committee is to act in advisory capacity to the COP. It must be stressed that the final decision of non-compliance rests with COP.

It is composed of ten representatives of the Parties and is elected by the COP for a term of two years, based on equitable geographical representation (paragraph 5 of the NCP). The COP is the highest body, representing all Parties. It has the powers to adopt a decision on non-compliance and to decide what measure will be applied in the event of non-compliance (see below). The NCP may be triggered either by the Secretariat, by any Party (Parties) concerned about non-compliance or potential non-compliance of another party (paragraph 1 of the NCP) and by the Party in non-compliance itself (paragraph 4 of the NCP). The NCP includes several procedural safeguards for a Party under this procedure. A Party, which is not a member of the Implementation Committee and is identified as being potentially in non-compliance, or has itself made such a submission, shall be entitled to participate in the meetings of the Implementation Committee, when it considers its non-compliance (paragraph 10 of the NCP). The NCP is also based on confidentiality, i.e. the Parties and the Implementation Committee involved in deliberations protect the confidentiality of information they receive (paragraph 15 of the NCP).

Exceptionally, only the Kyoto Protocol allowed its compliance committee to make all decisions without the participation of COP in the final decision. Decision of both Branches of the Compliance mechanisms are final (there is a limited possibility of an appeal from a decision of the Enforcement Branch to the COP). As Davies observes 'the issue remains as to whether, in particular, any Enforcement Branch decisions of a punitive nature could be regarded as legally binding'.¹¹³ Where a State Party had failed to comply with its emissions reduction target under the Kyoto Protocol's 2008–2012 period, the Enforcement Branch shall *inter alia* deduct 'a number of tonnes equal to 1.3 times the amount in tonnes of excess emissions' from that State Party's assigned amount in a second commitment period. But Article 18 of the Kyoto Protocol stipulates that non-compliance procedures 'entailing binding consequences shall be adopted by means of an amendment to this Protocol'. As *Davies* argues 'in the absence of such a formal amendment, a State in non-compliance might argue that any future decision by the Enforcement Branch to deduct emissions lacks consequences of a legally binding nature'.¹¹⁴ The compliance mechanism set up under the Kyoto Protocol was abandoned in the Paris Agreement,¹¹⁵ based on Article 15, which is an enabling clau-

¹¹³ P. Davies (n. 61) 111

¹¹⁴ *Ibid* 111-12.

¹¹⁵ Paris Agreement (signed 22 April 2016, entered into force 4 November 2016) 2187 UNTS 90.

se.¹¹⁶ The task of the Committee is facilitative: 'The Article 15 Committee is expected to enhance the effective functioning of the Paris Agreement both by encouraging parties to implement the Agreement and by holding them accountable for aspects of their performance'.¹¹⁷ The Committee is part of the mechanism established under Article 15(1) of the Agreement. It is a standing, expert body with a mandate to address situations related to the performance of individual parties.¹¹⁸ The complex procedure under the Paris Agreement has been described as follows:

The Article 15 modalities and procedures are carefully designed to respect the transparent, non-adversarial, facilitative and non-punitive nature of the Committee's work. They also respect parties' sovereignty and their respective national capabilities and circumstances (...). The Committee can only apply facilitative measures, and cannot impose penalties, fines, fees, sanctions, or enforcement measures of any kind. However, there will be an element of public and political accountability associated with the Committee's recommendations, including the 'findings of fact', as these relate to the non-performance of the relevant provisions.¹¹⁹

The more common measures adopted in the case of non-compliance are these listed in the Montreal Protocol:

- a) appropriate assistance, including assistance for reporting of data, technical assistance, technology financial assistance, information transfer and training; cautions;
- c) suspension, in accordance with applicable international law concerning suspension of the operation of specific rights and privileges under the Protocol, subject to time limits, including those concerned rationalization, production, consumption, trade, technology, financial mechanism and institutional arrangements.

Finally, mention must be made of the CITES NCP, which differs to a certain extent from other NCP procedures. It has been put together based on various elements, already in existence but lacking coherence as a uniform regime.¹²⁰ In contrast to existing NCPs, the CITES regime has no Implementation or a Compliance Committee but the Standing Committee is the focal body acting in accordance with instructions from an authority delegated by the COP. It deals with all matters, concerning compliance, including, *inter alia*, monitoring and assessing overall compliance with obligations under the CITES and adopting measures in cases of non-compliance. These measures include: giving advice, asking for special reports from parties, issuing a caution, providing technical assistance, and requesting a compliance plan to be submitted and recommending the suspension of commercial or all trade in specimens of one or more CITES-listed species, in case a party's compliance matter is 'unresolved and persistent and the Party is showing no intention to achieve compliance (...)' (paragraph 30).

¹¹⁶ Paris Agreement, Decision 20/cma.1, Modalities and Procedures for the effective operation of the committee to facilitate implementation and promote compliance referred to in Article 15, paragraph 2, of the Paris Agreement, fccc/PA/CMA/2018/3/Add.2 (19 March 2019) (hereinafter Art. 15 MP); G. Zihua, Ch. Voigt, J. Werksman, 'Facilitating Implementation and Promoting Compliance With the Paris Agreement Under Article 15: Conceptual Challenges and Pragmatic Choices' (2019) 9 Climate Law, 65-100.

¹¹⁷ G. Zihua et al. (n. 116) 66.

¹¹⁸ *Ibid* 70.

¹¹⁹ *Ibid* 98-99.

¹²⁰ CITES Resolution Conf. 14.3.

According to the NCP procedure, any decision of the Standing Committee is subject to review by the COP (paragraph 10(c)). Interestingly, in contrast with other MEAs, in practice, Standing Committee's recommendations to the parties to suspend trade with another party have been notified by the CITES Secretariat to the parties without an official confirmation by a COP decision.¹²¹ Therefore, it may be said that '[w]hile the CoP has determined the remit of the Standing Committee, it has effectively delegated much of its authority to it on compliance issues (subject to possible review by the CoP at its regular meetings)'.¹²²

7. Legitimacy of COPs Decisions in Amendment and Modification of the Treaty

Although much has been written about the legitimacy of international environmental law and the far-reaching functions of COPs, an elaborate analysis of these theories is outside the scope of this Chapter. However, in view of the present author, two such theories evidence the complexity of capturing the legitimacy of acts of COPs, i.e., the theory of fairness of *Thomas Franck*¹²³ and the interactional theory of *Lon Fuller*.¹²⁴

Bodansky commenting on legitimacy in the context of international environmental law expressed the view that although environmental law had developed 'through a consensual rather than an authoritative process' the phenomenon of authority plays an ancillary role.¹²⁵ This statement holds as well in relation to the issue of legitimacy in the case of COPs, due to their—at times—authoritarian functions and activities, influencing the behaviour of States. As was explained above in this chapter, such authoritarian functions involve evolving the content of certain vague general principles, even of fundamental importance for the State parties (such as the fleshing out of flexible mechanisms in the Kyoto Protocol); and setting out procedures of the most significant importance for States (impacting on their behaviour, such as non-compliance mechanisms).

The question of legitimacy of actions and functions of COPs has taken a central place in discussion relating to the role of COPs. As was stated by *Bernstein*:

Legality is potentially violated when a treaty body, group of experts such as scientists empowered by a treaty (...) or even a representative body of state delegates, makes a decision that appears to go beyond the mandate given to them by the statute to which states consented.¹²⁶

The question of legitimacy can be analysed from the point of view of fairness, a theme that was elaborated in seminal works of Professor *Franck*. A full account of this author's theory exceeds the purpose of this chapter. However, it is worthwhile to remind oneself of the main tenets of his theory, in order to pose the question whether far-reaching obligations of States outside their juris-

¹²¹ P. Davies (n. 61) 113.

¹²² *Ibid.*

¹²³ T. Franck, *Fairness in International Law and Institutions* (Oxford University Press 1995).

¹²⁴ L. Fuller, *The Morality of the Law* (Yale University Press 1964).

¹²⁵ D. Bodansky, 'The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law' (1999) 93 AJIL 596, 604.

¹²⁶ S. Bernstein, 'Legitimacy in a Global Environmental Governance' (2005) 1 JILIR 139, 153-4.

diction fall within the concept of legitimacy, understood as fairness. It was emphasised by *Franck* that the key factor of legitimacy is fairness, which accommodates a popular belief that a system of rules, to be fair, must be firmly rooted in a framework of formal requirements about how the rules are made, interpreted and applied.¹²⁷ The belief that a rule is legitimate reinforces the perception of its fairness and contributes to compliance. Fairness, he further explains, is the only formula which will command respect and ensure compliance.¹²⁸ The attributes of legitimacy are symbolic validation, determinacy, adherence and coherence. The first of these, determinacy, is defined by *Franck* as '[t]he ability of a text to convey a clear message. To appear transparent in the sense that can see through the language of law to its essential meaning'.¹²⁹

The perceived legitimacy of a rule also relies on the generality (coherence) of principles the rules apply. The belief of illegitimacy is rooted in the rule's lack of generality, i.e. its applicability only in one instance. Such rules are, as *Franck* observes, 'unprincipled'; 'they do not treat likes and alike and they therefore lack coherence'.¹³⁰ The rule is coherent:

[w]hen its application is treats cases alike and when the rule relates in a principled fashion to other rules in the same system. Constancy requires that a rule, whatever its content, be applied uniformly in every 'similar' or 'applicable' instance.¹³¹

COPs amend/modify MEAs by fleshing out certain of their fundamental provisions, and formulate general, coherent and well determined new rules, which are applicable in a repeated fashion in the practice of state parties, as it was evidenced in cases of the CITES and the Kyoto Protocol. The same reasoning applies to non-compliance procedures. Although each and every non-compliance case is different, and analysed separately by COPs, the rules of procedure and the measures to be adopted in cases of non-compliance are set out; and they are applicable to all cases. Again, it may be said, the test of fairness is fulfilled by decisions adopted by COPs in the event of non-compliance. Therefore, legitimacy perceived as fairness characterises COPs decisions.

There are attempts by theorists to explain the question of legitimacy of COPs' decisions based on the 'interactional theory' of *Lon Fuller*, transposed into the field of international environmental law by *Jutta Brunnée and Stephen Toope*.¹³² This theory of 'internal morality' is based on avoidance of contradiction, generality and congruence with underlying rules. *Fuller's* 'internal morality' is associated with the essential processes by which law is created, interpreted and administered.¹³³ In this theory, legitimacy is based on cooperation and interaction between actors (the governing and governed) rooted within the social practice and conventions they created, within the context of norms and institutions they established.¹³⁴ Legitimacy is based on a 'thick' acceptance of the need

¹²⁷ T. Franck (n. 123) 7 et seq.

¹²⁸ *Ibid* 13.

¹²⁹ *Ibid* 30

¹³⁰ *Ibid* 38.

¹³¹ T. Franck (n. 123).

¹³² J. Brunnée and S. Toope, 'International Law and Constructivism: Elements of an Interactional Theory of International Law' (2000) 19 *Columbia Journal of Transnational Law* 19, 49-53; J. Brunnée, 'COPing with Consent' (n. 2) 15.

¹³³ J. Brunnée and S. Toope, 'International Law' (n. 132) 56.

¹³⁴ J. Brunnée and S. Toope (n. 132).

for emerging norms, which is 'promoted by reference to past practice, contemporary aspirations and the deployment of reasoning by analogy'.¹³⁵

The interactional perspective is not based on formal 'bindingness', and thus abandons the division between soft and hard law. The differentiation between legal norms and non-legal norms is effected through internal characteristics, which entail distinctive legal legitimacy and persuasiveness, requiring that rules be compatible with one another and reasonable, that official action is congruent with known rules and that rules are transparent and relatively predictable. The degree to which these requirements are met, defines the legitimacy of the norms or legal system, 'and their power to promote adherence'.¹³⁶

Brunnée describes as follows the working of this theory:

States (and other international actors), through their interaction, influence the scope and content of international norms and institutions. In turn, these norms and institutions furnish the context within which interaction takes place and shape the identities of the actors themselves. In other words, in this continuous process, actors come to understand themselves and their interests in light of their interaction with others and in light of the norms that frame the interaction. International law is generated as patterns of social practice emerge and increasingly influential mutual expectations and shared understandings of actors evolve.¹³⁷

Brunnée explains that due to its characteristics, the interactional theory (without the formal division between binding and non-binding norms), depicts in a more accurate way the role of COPs as legislators as 'in an interactional account, legislation, whether at the national or international level, is never unidirectional imposition of authority'.¹³⁸ COPs' legislating process, according to this theory, is engaged in a broader collective process, congruent with the expectations of society; and meets internal requirements. In this theory of law-making, state consent plays a secondary role.

States may be most likely to agree to make law "enforceable" when it has become binding in the interactional sense. Alternatively, states may be most likely to insist on formal consent where there is an insufficient foundation of shared understandings (such as when a protocol or an amendment on new substances or control measures has to be negotiated). In this context, the requirement of formal consent may in fact provide a protective mechanism that facilitates effective interactive processes by enabling states to participate, at least in principle, as equals.¹³⁹

Brunnée analyses the question of legitimacy within the context of COPs through the prism of interactional theory. Law-makers, such as COPs, should keep the various legitimacy criteria in constant reference; the rules will gain more legitimacy (be more persuasive and influential) when there is stronger adherence to the criteria, with the participation of all actors.¹⁴⁰

The question of legitimacy can also be analysed through the lens of simple consent, which of course is anything but simple. However, as *Bowman* opined:

¹³⁵ *Ibid* 66.

¹³⁶ J. Brunnée, 'COPing with Consent' (n. 2) 36.

¹³⁷ *Ibid* 34.

¹³⁸ *Ibid* 38.

¹³⁹ J. Brunnée, 'COPing with Consent' (n. 2).

¹⁴⁰ *Ibid* 46.

legitimacy is itself often a prerequisite to efficacy in international affairs, and the great virtue of collective decision-making through treaty institutions is that it has the capacity for continual self-legitimation through its inherently inclusive and consensual nature. Of course, what counts as “consent” for legal purposes depends very much upon the circumstances, and it is clear that simply forgoing the chance to object may often be sufficient. Accordingly, mere acquiescence can serve as an extremely powerful vector for legitimating change in international legal relationships, but at the very least this will require the conferral of a formal opportunity to dissent, which regular plenary meetings obviously provide.¹⁴¹

This short section is meant to be illustrative of the complex question of the legitimacy of the decisions of COPs. The present author does not presume that there is one theory which would ‘legitimize’, in a persuasive and absolutely acceptable fashion, the legitimacy of COPs’ functions. However, the quest for justification evidences the dilemma faced by states. Such functions of COPs reformulate the notion of consent as classically established, therefore resulting in attempts at legitimatization.

Conclusions

The legal character of COPs and their decisions has been subject to many debates, but in the view of the present author, it still remains unclear and elusive to define. There is no doubt that COPs retain certain autonomy but are not fully-fledged international organisations. It must be said, however, that they have quite wide functions and they exert a considerable power on States parties to MEAs and in respect of interpreting or even modifying treaty provisions. This is an extraordinarily broad jurisdiction. States through consent to be bound by a MEA, subject themselves to obligations stemming from the treaty and are obliged to follow them in accordance with the principle *pacta sunt servanda*. MEA is a primary legislation in relation to its State parties. Decisions of COPs are a secondary legislation to which State parties only have consented in the broadest sense through the indirect means of being bound by a treaty, which has established the COP.

Non-Compliance Procedures are set out by decisions of COPs, which are the ultimate organ to impose measures in cases on non-compliance. Such measure can be very far reaching, including the suspension in the rights of a State-Party. The extent of jurisdiction exercised by Compliance Body (established by COP) of the Kyoto Protocol, had resulted in Saudi Arabia protesting that it should have been done through a classical amendment to the treaty rather than the decision of the COP. Such extensive powers raise the question of legitimacy of COPs decisions. It may be that the debate regarding the broadness of these powers resulted in new order of NCPs having softer and more facilitative character (e.g. the compliance procedure under the Paris Agreement). Such protestations, as in case of Saudi Arabia, are very rare, however, States appear to accept the role of COPs in NCPs and evolving treaty provisions beyond the text of the treaty.

The phenomenon of COPs is indeed one of the most intriguing and fascinating developments in contemporary international law.

¹⁴¹ M.J. Bowman, ‘Beyond the “Keystone” CoPs: The Ecology of International Governance in Conservation Treaty Regimes’ in M. Fitzmaurice and D. French (eds), *International Law and Governance* (Brill/Nijhoff 2013), 27.

Tymczasowe stosowanie traktatów w świetle prawa międzynarodowego i prawa polskiego

prof. dr hab. Cezary Mik*

Uwagi wprowadzające

Z punktu widzenia bieżącej praktyki międzynarodowej podstawowym instrumentem regulacyjnym są traktaty, a zatem – jak pojmuje je art. 2 lit. a Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23.5.1969 r.¹ – porozumienia (umowy) między państwami zawarte w formie pisemnej, poddane prawu międzynarodowemu, bez względu na to, z ilu dokumentów się składają i jaką noszą nazwę. Wraz z rozwojem struktury wspólnoty międzynarodowej, traktaty zaczęły zawierać również organizacje międzynarodowe².

W stosunkach międzynarodowych zawiera się traktaty dwustronne oraz traktaty wielostronne. Zwłaszcza w przypadku traktatów wielostronnych, które wymagają najczęściej minimalnej liczby stron do ich wejścia w życie, ale także niektórych traktatów dwustronnych, przede wszystkim o złożonej strukturze strony (np. organizacja integracyjna i państwa członkowskie, same państwa członkowskie działające jako blok), niejednokrotnie pojawia się z jednej strony problem przedłużającego się oczekiwania na wejście w życie umowy w ogóle, z drugiej nawet jeśli traktat wielostronny wchodzi w życie, nie wszystkie zainteresowane państwa stają się od razu jego stronami. Jeśli waga traktatu jest istotna lub oczekiwania związane z traktatem są poważne albo, niezależnie od znaczenia traktatu i oczekiwań z nim związanych, jeśli strony wyrażą taką wspólną wolę, pojawia się kwestia stosowania traktatu przed jego wejściem w życie. Znaczenie tymczasowego stosowania traktatów, znanego od pewnego czasu, współcześnie wzrasta, chociaż wciąż nie jest to zjawisko nagminne. W każdym razie przejawem wzrostu jego znaczenia jest zaakceptowanie projektu decyzji Komisji Prawa Międzynarodowego dotyczącej włączenia tego tematu do swoich prac przez Zgromadzenie Ogólne ONZ³. Kwestia tymczasowego stosowania traktatów jest również doniosła dla Polski zarówno wówczas, gdy Polska samodzielnie podejmuje decyzje w tym zakresie, jak i wówczas, gdy decydem jest Unia Europejska, do której Polska należy.

W nawiązaniu do międzynarodowej i polskiej perspektywy tymczasowego stosowania traktatów opracowanie składa się z dwóch zasadniczych części. W pierwszej części ma miejsce charakterystyka tymczasowego stosowania traktatu w prawie międzynarodowym, w drugiej w polskim porządku prawnym. Zarazem, z uwagi na podstawowe znaczenie aspektu prawnomiędzynarodowego dla zrozumienia analizowanej instytucji prawnej, rozbudowana została część pierwsza pracy. Obejmuje ona

* Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

¹ Konwencja weszła w życie 27.1.1980 r., UNTS vol. 1155, 116 stron.

² Zob. Konwencję wiedeńską o prawie traktatów między państwami a organizacjami międzynarodowymi i między organizacjami międzynarodowymi z 21.3.1986 r., która nie weszła jeszcze w życie (liczba stron wzrasta, lecz bardzo wolno), A/CONF.129/15, 44 strony, w tym 30 państw-stron oraz Palestyna (nie ma jednak wystarczającej liczby państw-stron, tj. 35).

³ Rezolucja z 9.12.2011 r. pt. Report of the International Law Commission on the work of its sixty-third session, pkt 7, A/RES/66/98.

krótką refleksję historyczną, określenie współczesnego znaczenia tymczasowego stosowania traktatu, omówienie aktualnej regulacji zawartej w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r., omówienie prac Komisji Prawa Międzynarodowego rozwijających reguły dotyczące tymczasowego stosowania traktatu, analizę i ocenę charakteru i skutków prawnych rozpatrywanej instytucji, jej relacji do struktury traktatu, a także do różnych instytucji uregulowanych w Konwencji wiedeńskiej. W części drugiej analiza będzie obejmowała analizę tymczasowego stosowania traktatu z perspektywy Konstytucji oraz ustawy o umowach międzynarodowych z 14.4.2000 r.⁴ oraz z punktu widzenia (ubogiej) praktyki i doktryny polskiej.

I. Tymczasowe stosowanie traktatów w świetle prawa międzynarodowego

1. Rys historyczny i współczesne znaczenie

W doktrynie prawa międzynarodowego nie ma zgody co do tego, czy tymczasowe stosowanie traktatów jest instytucją znaną od długiego czasu czy też instytucją relatywnie nową. W tym kontekście R.E. Dalton⁵ wskazuje, że niekiedy początków tymczasowego stosowania traktatów doktryna upatruje jeszcze w traktatach westfalskich z 1648 r. (w traktatach francuskim i szwedzkim z Cesarstwem). Z kolei np. J.H.W. Verzijl dostrzegł stosowanie tymczasowe w praktyce traktatowej XVIII w. Wszakże nawet jeśli miało miejsce tymczasowe stosowanie traktatu, to do XIX w. okres między zawarciem a wejściem w życie w gruncie rzeczy był bardzo krótki. Do XIX w. dominowały też traktaty dwustronne, w stosunku do których stosowanie tymczasowe znacznie rzadziej było i jest wykorzystywane. Stosowanie tymczasowe miało zatem niewielkie znaczenie. Dopiero rozwój parlamentaryzmu w XIX i XX w. spowodował procesy wiązania się i wejścia w życie traktatami i wytworzył problem oczekiwania na związanie się traktatem i jego wejście w życie⁶. Są jednak również poglądy, że tymczasowego stosowania traktatów jest nową instytucją prawną, wynalazkiem II połowy XX w.⁷

Dalton wspomina również, że przed 1969 r. termin „tymczasowe stosowanie traktatu” był rzadko używany. Jego zdaniem, jednym z pierwszych przypadków, kiedy odwołano się do niego wyraźnie była Konwencja francusko-grecka o handlu, żegludze i osiedleniu z 1929 r. (ratyfikowana w 1931 r.). W praktyce posługiwano się głównie zwrotem „tymczasowe wejście w życie traktatu”. Tymczasowe stosowanie traktatu czy nawet tymczasowe jego wejście w życie nie występuje w znanych z XIX w. kodyfikacjach prywatnych, ani też w projektach opracowanych lub konwencjach przyjętych w I połowie XX w. (projekt harwardzki Konwencji o prawie traktatów z 1935 r., chociaż w toku prac nad tym projektem zagadnienie było omawiane na tle układu z Rapallo z 1922 r.;

⁴ Dz.U. Nr 39, poz. 443, z późn. zmianami.

⁵ R.E. Dalton, *Provisional Application of Treaties*, w: D.B. Hollis (ed.), *The Oxford Guide to Treaties*, Oxford University Press (OUP) 2012, s. 221-223.

⁶ M. Frankowska, *Prawo traktatów*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007, s. 72.

⁷ Tak H. Krieger, komentarz do art. 25 KWPT, w: O. Dörr, K. Schmalenbach (eds.), *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg 2012, s. 411.

Konwencja z Montevideo o prawie traktatów z 1928 r.)⁸. Podkreślano raczej zasadę związania traktatami dopiero od chwili ich wejścia w życie w wyniku ratyfikacji (np. art. 6 Projektu harwardzkiego, art. 5 Konwencji hawańskiej)⁹.

W toku prac Komisji Prawa Międzynarodowego nad artykułami dotyczącymi prawa traktatów¹⁰ wszyscy sprawozdawcy wnosili o uwzględnienie analizowanej instytucji, chociaż stosowali dla niej różne określenia (zazwyczaj jednak provisional entry into force dla odróżnienia full entry)¹¹. Dwaj sprawozdawcy, tj. G. Fitzmaurice¹² i H. Waldock¹³, przedstawili konkretne projekty, uwzględniające praktykę międzynarodową w tej materii. Niemniej Komisja Prawa Międzynarodowego odniosła się ostatecznie tylko do projektu Waldocka, zresztą częściowo negatywnie (co do wygaśnięcia tymczasowego wejścia w życie). Ponadto reakcja niektórych państw była wstrzemięźliwa, jeśli nie wroga (np. Stanów Zjednoczonych¹⁴). Większość wszakże opowiedziała się za zachowaniem postanowienia w przyszłej Konwencji, aczkolwiek w zmodyfikowanej w stosunku do projektu Waldocka postaci. Zgodnie z art. 22 projektu Komisji Prawa Międzynarodowego¹⁵:

⁸ R.E. Dalton, *op. cit.*, s. 224-226.

⁹ Zob. też załączniki do Report on the Law of Treaties by J. L. Brierly, Special Rapporteur, A/CN.4/23, Yearbook of the International Law Commission 1950, vol. II, s. 243-248.

¹⁰ Zob. charakterystykę tych prac, a także prac Konferencji dyplomatycznej: International Law Commission, *Provisional application of treaties*, Memorandum by the Secretariat, 1 March 2013, A/CN.4/658, s. 4 i n.

¹¹ Tak R.E. Dalton, *op. cit.*, s. 226. Szerzej na temat prac Komisji: A. Quast Mertsch, *Provisionally Applied Treaties: Their Binding Force and Legal Nature*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2012, s. 28-44 (dalej cytowane jako: A. Quast Mertsch, *Provisionally Applied Treaties*).

¹² Zob. art. 42 ust. 1 projektu z 1956 r. (1. Entry into force is definitive, unless it is provided that the treaty shall cease to be in force on the non-occurrence of some event considered to be essential to its operation. A treaty may, however, provide that it shall come into force provisionally on a certain date, or upon the happening of a certain event, such as the deposit of a specified number of ratifications. In such cases an obligation to execute the treaty on a provisional basis will arise, but, subject to any special agreement to the contrary, will come to an end if final entry into force is unreasonably delayed or clearly ceases to be probable.) Report on the Law of Treaties by Mr. G.G. Fitzmaurice, Special Rapporteur, A/CN.4/101, Yearbook of the International Law Commission 1956, vol. II, s. 116. Autor wyjaśniał, że tymczasowe wejście w życie ma być sposobem przeciwdziałania nienależytego przedłużania się okresu oczekiwania na wejście w życie traktatu (s. 127).

¹³ Zob. zwł. art. 20 ust. 6 (Mode and date of entry into force: 6. Notwithstanding anything contained in the preceding paragraphs of this article, a treaty may prescribe that it shall come into force provisionally on signature or on a specified date or event, pending its full entry into force in accordance with the rules laid down in this article.) oraz art. 21 ust. 2 lit. a-b (Legal effects of entry into force: 2. (a) When a treaty lays down that it shall come into full force provisionally upon a certain date or event, the rights and obligations contained in the treaty shall come into operation for the parties to it upon that date or event and shall continue in operation upon a provisional basis until the treaty enters into full force in accordance with its terms. (b) If, however, the entry into full force of the treaty is unreasonably delayed and, unless the parties have concluded a further agreement to continue the treaty in force on a provisional basis, any of the parties may give notice of the termination of the provisional application of the treaty; and when a period of six months shall have elapsed, the rights and obligations contained in the treaty shall cease to apply with respect to that party). Autor wskazuje, że współczesna praktyka tymczasowego wejścia w życie traktatu nie jest "infrequent". First Report on the Law of Treaties by Sir Humphrey Waldock, Special Rapporteur, A/CN.4/144 and Add. 1, Yearbook of the International Law Commission 1962, vol. II, s. 68-73.

¹⁴ Jak podaje S. E. Nahlik, *Kodeks prawa traktatów*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1976, s. 172, Stany Zjednoczone żądały skreślenia postanowienia mającego być podstawą tymczasowego wejścia w życie traktatu jako zbędnego (bo objętego postanowieniem poprzednim, tj. dotyczącym wejścia w życie) i szkodliwego (bo prowadzi do trudności interpretacyjnych). Podobne stanowisko zajmowały Japonia, Malesja czy Wietnam Południowy.

¹⁵ W wersji j. angielskiego: Article 22. Entry into force provisionally (w ramach sekcji 3: Entry into force of tre-

Artykuł 22. Wejście w życie tymczasowo (w ramach działu 3: Wejście w życie traktatów)

1. Traktat może wejść w życie tymczasowo, jeżeli:

- (a) sam traktat stanowi, że wchodzi on w życie tymczasowo do czasu ratyfikacji, przyjęcia, zatwierdzenia lub przystąpienia przez umawiające się państwo; lub
- (b) państwa negocjujące tak uzgodniły w inny sposób.

2. Ta sama zasada dotyczy tymczasowego wejścia w życie części traktatu.

W stosunkowo krótkim komentarzu¹⁶ Komisja wyjaśniła, że postanowienie to uwzględnia aktualną praktykę, która zdarza się „with some frequency to-day”¹⁷. Komisja uzasadniła, że włączenie art. 22 do projektu wynika z konieczności wzięcia pod uwagę sytuacji pilnych, kiedy to przed zakończeniem procedur krajowego związania traktatem powinien on już działać. Dostrzegła, że problemem może być podstawą tymczasowego wejścia w życie traktatu (sam traktat czy też pomocnicze porozumienie), nie rozstrzygając wszakże kwestii. Podkreśliła, że nie ma jednak wątpliwości, że klauzule traktatowe tego dotyczące (albo ich alternatywy w postaci dodatkowych umów lub wymiany listów bądź w innej formie) mają skutek prawny i że rodzą moc wiążącą na zasadzie tymczasowej. Komisja zwróciła też uwagę, że tymczasowe wejście w życie traktatu może dotyczyć części traktatu¹⁸.

Problematykę tymczasowego stosowania traktatów uwzględniła również Wiedeńska konferencja prawa traktatów (1968-1969)¹⁹. W toku prac nad Konwencją zgłaszano różne poprawki. W szczególności już w pierwszej fazie rokowań przyjęto propozycję czechosłowacko-jugosłowacką, zgodnie z którą należy mówić o tymczasowym stosowaniu traktatu (jako pewnej sytuacji faktycznej, a nie prawnej), a nie jego tymczasowym wejściu w życie (sceptyczny była wszakże sam *H. Waldock*). Ponadto Zjednoczone Królestwo zaproponowało zastąpienie sformułowania „may enter” określeniem „is applied” w celu podkreślenia, że państwa godzące się na stosowanie tymczasowe nie mają swobody, lecz zastosowanie ma reguła *pacta sunt servanda*²⁰. Uwzględniono również poprawki belgijską i polsko-węgierską zmierzające do dodania ustępu dotyczącego zaniechania tymczasowego stosowania (jako ust. 2; także przy sprzeciwie Waldocka, który skądinąd konsekwentnie uważał, że nie

aties): 1. A treaty may enter into force provisionally if: (a) The treaty itself prescribes that it shall enter into force provisionally pending ratification, acceptance, approval or accession by the contracting States; or (b) The negotiating States have in some other manner so agreed. 2. The same rule applies to the entry into force provisionally of part of a treaty.

¹⁶ Draft Articles on the Law of Treaties with commentaries 1966, Yearbook of the International Law Commission 1966, vol. II, s. 210.

¹⁷ Według A. Austa, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge University Press (CUP) 2000, s. 139, analizowana instytucja była jednak wykorzystywana rzadko, a nawet współcześnie nie używa się jej zbyt często.

¹⁸ Komisja Prawa Międzynarodowego stwierdziła: „No less frequent to-day is the practice of bringing into force provisionally only a certain part of a treaty in order to meet the immediate needs of the situation or to prepare the way for the entry into force of the whole treaty a little later”.

¹⁹ Zob. A. Quast Mertsch, *Provisionally Applied Treaties*, s. 44-62; M.E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2009, s. 353 (dalej cytowane jako: M. E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention*).

²⁰ R.E. Dalton, *op. cit.*, s. 228-229. Jugosławia proponowała też, że włączyć do Konwencji stwierdzenie, że traktat jest stosowany tymczasowo i “must be performed in good faith”. Jednak Komitet Redakcyjny uznał, że to ostatnie jest oczywiste i nie ma potrzeby podkreślania obowiązku (s. 230), co można uważać za wysoce wątpliwe.

może wygasnąć coś, co nie weszło w życie). W trakcie fazy drugiej usiłowano jednak podważyć rozpatrywaną instytucję i wyłączyć ją z Konwencji. Podnoszono m.in. argumenty odnoszące się do sprzeczności z konstytucjami państw (Gwatemala, Kostaryka, Kamerun, Grecja, Urugwaj, Kanada, Kolumbia)²¹.

Ostatecznie tymczasowego stosowania traktatów ujęto w art. 25 Konwencji, któremu nadano następujące brzmienie:

Artykuł 25. Stosowanie tymczasowe (dział 3: Wejście w życie i tymczasowe stosowanie traktatów)

1. Traktat lub część traktatu stosuje się tymczasowo przed jego wejściem w życie, jeżeli:

- a) sam traktat tak postanawia lub
- b) państwa negocjujące w jakikolwiek inny sposób tak uzgodniły.

2. Jeżeli traktat nie postanawia inaczej lub jeżeli państwa negocjujące inaczej nie uzgodniły, tymczasowe stosowanie traktatu lub części traktatu w odniesieniu do danego państwa powinno ustać, gdy państwo to notyfikuje innym państwom, między którymi traktat jest stosowany prowizorycznie, że nie zamierza zostać stroną traktatu.

Postanowienie przyjęte przez Konferencję wiedeńską nie spotkało się z nadmiernym entuzjazmem²². Wskazywano, że samo tymczasowe stosowanie nie zostało zdefiniowane w konwencyjnym słowniczku, jest ogólnikowe i lakoniczne, brakuje mu precyzji. Nie wskazano skutków i implikacji prawnych tej instytucji²³. Podnosi się też, że nawet jeśli praktyka tymczasowego stosowania traktatów znana jest od XIX w., to wciąż jest relatywnie ograniczona i nowa, ciesząc się słabym zainteresowaniem doktryny²⁴.

Niewątpliwie art. 25 Konwencji trudno uznać za szczytowe osiągnięcie myśli prawnotraktatowej. Jest jednak wyrazem dostrzeżenia problemu, który stopniowo intensyfikował się w praktyce traktatowej. Jak wskazuje *J.M. Gómez-Robledo*, według Sekcji Traktatów UNTS w latach 1946-2015 zarejestrowano 1783 traktaty, które mogą być tymczasowo stosowane, a także 1349 przypadków tymczasowego stosowania w praktyce²⁵. Z kolei *A. Quast Mertsch*, powołując się na oświadczenia Sekretariatu Generalnego ONZ dotyczące traktatów I um= rejestrowanych w ONZ, że około 3% rocznie rejestrowanych traktatów jest stosowanych tymczasowo²⁶. *R.E. Dalton* dodaje też, że pojawiają się traktaty, w których wskazuje

²¹ S.E. Nahlik, *op. cit.*, s. 174.

²² Jednak ani Komisji Prawa Międzynarodowego, ani Konferencja dyplomatyczna pracujące nad artykułami dotyczącymi prawa traktatów zawieranych między państwami a organizacjami międzynarodowymi i między organizacjami międzynarodowymi nie ustaliły odmiennego art. 25 Konwencji wiedeńskiej z 1986 r. Zob. też International Law Commission, Provisional application of treaties, Memorandum by the Secretariat, 25 November 2014, A/CN.4/676.

²³ Według D. Mathy, komentarz do art. 25 KWPT, w: O. Corten, P. Klein (eds.), *The Vienna Conventions on the Law of Treaties. A Commentary*, vol. I, OUP 2011, s. 641, to właśnie te materie były przyczyną trudności w konwencyjnej regulacji tymczasowego stosowania traktatu.

²⁴ *A. Quast Mertsch, Provisionally Applied Treaties*, s. 22-23.

²⁵ *J.M. Gómez-Robledo, The Provisional Application of Treaties*, 2 University of Vienna Law Review 2018, No. 2, s. 186.

²⁶ *A. Quast Mertsch, Provisional Application of Treaties and the Internal Logic of the 1969 Vienna Convention*,

się jurysdykcję w sporach dotyczących tymczasowego stosowania traktatu (Traktat Karty Energetycznej jako pierwszy, art. 45)²⁷. Tymczasowe stosowanie traktatów ma miejsce w bezpośrednich dwu- i wielostronnych relacjach traktatowych państw czy też organizacji międzynarodowych, zwłaszcza integracyjnych, a także w przypadku traktatów zawieranych w ramach organizacji międzynarodowych (jak np. ONZ, IMO, UNESCO). Odnosi się także czasami do statutów organizacji międzynarodowych (np. zrewidowany Traktat z Chaguaramas ustanawiający Wspólnotę Karaibską).

Rosnące znaczenie praktyczne tymczasowego stosowania traktatów, jak i powstające w związku z tym problemy prawne skłoniły Komisję Prawa Międzynarodowego do podjęcia tematu i sformułowania projektu wytycznych. Prace Komisji Prawa Międzynarodowego nie są zakończone, aczkolwiek zakończył się ich pierwszy etap (odbyło się pierwsze czytanie projektu obejmującego 12 wytycznych). Specjalnym sprawozdawcą tematu jest *J.M. Gómez-Robledo*, który przygotował pięć raportów (w latach 2013-2016 i w 2018 r.). Ponadto Sekretariat Generalny opracował trzy memoranda (w 2013 r., 2014 r., 2017 r.). Pierwsze czytanie projektu Przewodnika (Guide) miało miejsce w 2018 r. Projekt poddano ocenie ze strony państw i niektórych innych podmiotów. W lipcu 2019 r. odbyła się ostatnia dyskusja na posiedzeniu plenarnym Komisji²⁸.

2. Funkcje tymczasowego stosowania traktatów

O znaczeniu praktycznym określonej instytucji prawnej świadczą funkcje, jakie ta instytucja może wypełniać. Nie zostały one dotąd jednoznacznie usystematyzowane w prawie międzynarodowym. Na tle art. 25 Konwencji wiedeńskiej i związanej z nią praktyki międzynarodowej obszerny zestaw takich funkcji przedstawił w komentarzu do Konwencji *H. Krieger*²⁹. Wskazał on, że tymczasowe stosowanie traktatu może stanowić:

1) narzędzie działania w sytuacji nadzwyczajnej (emergency tool; np. w kontekście konfliktu zbrojnego czy kryzysu ekologicznego); 2) gwarancję zachowania wrażliwych kompromisów osiągniętych w toku negocjacji; 3) środek budowy zaufania między sygnatariuszami (np. w dziedzinie kontroli zbrojeń); 4) zachętę do ratyfikacji; 5) środek zapobiegający lukom w przypadku zobowiązań generowanych przez traktaty następujące po sobie (a zatem środek zapewniający bezpieczeństwo prawne i umożliwiający efektywne przejście między reżimami traktatowymi, np. między traktatami surowcowymi); 6) środek zapobiegający kolizji zobowiązań w razie poprawek czy zmian w traktatach; 7) instrument pozwalający na uniknięcie politycznych przeszkód w wiązaniu się traktatem na poziomie krajowym albo gdy istnieje pewność ratyfikacji po pewnym czasie; 8) środek umożliwiający przygotowanie wejścia w życie traktatu, gdy konieczne jest ustanowienie komisji przygotowawczej.

Z kolei spoglądając na tymczasowego stosowania traktatu w sposób bardziej konstrukcyjny *A. Quast Mertsch* zauważa, że odwołanie do tej instytucji następuje wówczas, gdy spełnione są dwa kryteria:

w: M.J. Bowman, D. Kritsiotis (eds.), *Conceptual and Contextual Perspectives on the Modern Law of Treaties*, CUP 2018, s. 306 (dalej cytowane jako: *A. Quast Mertsch, Provisional Application of Treaties*).

²⁷ R.E. Dalton, *op. cit.*, s. 241-245.

²⁸ Analytical Guide to the Work of the International Law Commission, https://legal.un.org/ilc/guide/1_12.shtml.

²⁹ H. Krieger, komentarz do art. 25 KWPT, *op. cit.*, s. 408-411. Zob. także np. M. E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention*, s. 352; D. Mathy, komentarz do art. 25 KWPT, *op. cit.*, s. 643.

1) istnieje luka między, z jednej strony, zawarciem traktatu i, z drugiej strony, jego wejściem w życie (traktat nie wchodzi w życie z dniem podpisania – tymczasowe stosowanie traktatu jest pomostem między obu reżimami); 2) państwa nie są skłonne z różnych powodów do czekania na wejście w życie traktatu (*Quast Mertsch* wymienia wszakże takie powody, zaliczając do nich: pilność materii – traktat jest odpowiedzią na bieżący lub nadchodzący kryzys; istnieje potrzeba zapewnienia ciągłości prawnej między sukcesywnie następującymi po sobie traktatami dotyczącymi tych samych materii; gdy ratyfikacja traktatu jest oczekiwana z dużą pewnością lub z dużą niepewnością)³⁰.

J.M. Gómez-Robledo podaje natomiast cztery główne powody tymczasowego stosowania traktatów³¹. Zalicza do nich: 1) sytuacje wyjątkowe (emergency situations): w ujęciu autora klauzule tymczasowego stosowania znajdują szczególną użyteczność w razie katastrof naturalnych lub w innych wyjątkowych wypadkach (traktaty dotyczące wypadków jądrowych, konwencje o minach przeciwpiechotnych, czy broni kasetonowej); 2) elastyczność: potrzeby państw mogą sprawić, że pożądane będzie przyspieszenie wdrażania traktatu, a potrzeby te obejmują niezliczoną liczbę sytuacji, które trudno sklasyfikować (Syria, broń chemiczna); 3) ostrożność (precaution): państwa uciekają się do tymczasowego stosowania, gdy osiągną porozumienie o bardzo mocnym charakterze politycznym i starają się zbudować niezbędne zaufanie, aby zapobiec zmianie przez państwa ich stanowiska podczas procesu ratyfikacji (Traktat o otwartych przestworzach, traktat o granicy morskiej USA-Kuba z 1977 r., Traktat o całkowitym zakazie prób z bronią jądrową); 4) przejściowość: bliskie jest wejście w życie traktatu (porozumienie w sprawie Części XI UNCLOS).

Komisja Prawa Międzynarodowego w komentarzu do projektu Przewodnika dotyczącego tymczasowego stosowania traktatów z 2018 r.³² wskazała z kolei, że:

Tymczasowe stosowanie jest mechanizmem dostępnym dla państw i organizacji międzynarodowych w celu nadania natychmiastowego skutku wszystkim lub niektórym postanowieniom traktatu przed spełnieniem wszystkich wewnętrznych i międzynarodowych wymagań dotyczących jego wejścia w życie. Tymczasowe zastosowanie służy celowi praktycznemu, a zatem przydatnemu, na przykład gdy przedmiot wymaga pewnego stopnia pilności lub gdy negocjujące państwa lub organizacje międzynarodowe chcą między innymi zbudować zaufanie przed wejściem w życie. Mówiąc bardziej ogólnie, tymczasowe stosowanie służy ogólnemu celowi przygotowania lub ułatwienia wejścia w życie traktatu. Należy jednak podkreślić, że tymczasowe stosowanie stanowi mechanizm dobrowolny, do którego państwa i organizacje międzynarodowe mogą się stosować lub nie, i które mogą podlegać ograniczeniom wynikającym z prawa wewnętrznego państw i zasad organizacji międzynarodowych.

Nie wkraczając zbyt szczegółowo w problematykę funkcji tymczasowego stosowania traktatu,

³⁰ A. Quast Mertsch, *Provisional Application of Treaties*, s. 306.

³¹ J.M. Gómez-Robledo, *op. cit.*, s. 188-191. Zob. także First report on the provisional application of treaties, Juan Manuel Gómez Robledo, Special Rapporteur, pkt 27-35, A/CN.4/664, 3 June 2013, s. 7-9, gdzie sprawozdawca wymienia: 1) pilność (urgency); 2) elastyczność (flexibility); 3) ostrożność (precaution); 4) zapewnienie przejścia do nieuchronnego wejścia w życie (transition to imminent entry into force); 5) inne (przyspieszenie implementacji, stworzenie zachęty do ratyfikacji, uniknięcie opóźnień związanych z ratyfikacją traktatu).

³² Text of the draft Guide to provisional Application of Treaties and commentaries thereto, General Commentary, pkt 3, A/73/10.

można przyjąć, że jest to instrument zwiększający elastyczność prawa międzynarodowego. Podczas Konferencji wiedeńskiej przedstawiciel Kostaryki podniósł w tym kontekście, że tymczasowe stosowanie traktatu jest środkiem pośrednim między traktatem w formie uproszczonej a traktatem, który wchodzi w życie dopiero po tym, jak spełnione są wszelkie wymogi ostatecznego związania³³. Niezależnie od trafności tej oceny faktem jest, że tymczasowe stosowanie traktatu umożliwia działanie traktatu w całości lub części, a zatem wywieranie skutków prawnych, zanim on formalnie wejdzie w życie i zanim zacznie formalnie obowiązywać w stosunku do konkretnego sygnatariusza. Może to mieć istotne znaczenie zarówno w przypadku stosunków na poziomie międzynarodowym, jak i wówczas, gdy umowa ma na celu implementację na poziomie krajowym.

3. Aktualna regulacja prawna

3.1. Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z 1969 r.

3.1.1. Ogólna charakterystyka językowa art. 25 Konwencji

Poddając analizie prawnej instytucję tymczasowego stosowania traktatu tak, jak została ona utrwalona w art. 25 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r., należy najpierw dokonać jej charakterystyki wstępnej. Powinna ona rozpocząć się od ogólnych uwag językowych. Przytoczmy zatem art. 25 w wersjach w językach angielskim i francuskim (które są językami autentycznymi) i porównajmy z wersją, w jakiej został przetłumaczony na język polski w „Dzienniku Ustaw”. Dokonując tego zestawienia zaznaczmy od razu krusywą elementy *prima facie* brzmiące odmiennie (nie tożsame). Tak też art. 25 stanowi:

Wersja w j. angielskim	Wersja w j. francuskim
<p>Article 25. Provisional application</p> <p>1. A treaty or a part of a treaty is applied provisionally pending its entry into force if:</p> <p>(a) the treaty itself so provides; or</p> <p>(b) the negotiating States have in some other manner so agreed.</p> <p>2. Unless the treaty otherwise provides or the negotiating States have otherwise agreed, the provisional application of a treaty or a part of a treaty with respect to a State <i>shall be terminated</i> if that State notifies the other States between which the treaty is being applied provisionally of its intention not to become a party to the treaty.</p>	<p>Article 25. Application à titre provisoire</p> <p>1. Un traité ou une partie d'un traité s'applique à titre provisoire <i>en attendant son entrée en vigueur</i> :</p> <p>a) Si le traité lui-même en dispose ainsi; ou</p> <p>b) Si les Etats ayant participé à la négociation en étaient ainsi convenus d'une autre manière.</p> <p>2. A moins que le traité n'en dispose autrement ou que les Etats ayant participé à la négociation n'en soient convenus autrement, l'application à titre provisoire d'un traité ou d'une partie d'un traité à l'égard d'un Etat <i>prend fin</i> si cet Etat notifie aux autres Etats entre lesquels le traité est appliqué provisoirement son intention de ne pas devenir partie au traité.</p>

Między przytoczonymi wersjami językowymi nie ma istotnych różnic. Jedyne w ust. 2 w wersji j. angielskiego mowa o wygaśnięciu (termination) stosowania tymczasowego, podczas gdy w wersji j. francuskiego mówi się o ustaniu (prendre fin). Tymczasem tekst art. 25 w wersji polskojęzycznej brzmi następująco :

³³ D. Mathy, komentarz do art. 25 KWPT, *op. cit.*, s. 641-642. Autor podnosi też, że tymczasowe stosowanie traktatu może być wykorzystane do zmiany przepisów wcześniejszej konwencji, bez przeprowadzania procedury poprawek (s. 643).

1. Traktat lub część traktatu stosuje się tymczasowo *przed jego wejściem w życie*, jeżeli:

- a) sam traktat tak postanawia lub
- b) państwa negocjujące w jakikolwiek inny sposób tak uzgodniły.

2. Jeżeli traktat nie postanawia inaczej lub jeżeli państwa negocjujące inaczej nie uzgodniły, tymczasowe stosowanie traktatu lub części traktatu w odniesieniu do danego państwa *powinno ustać*, gdy państwo to notyfikuje innym państwom, między którymi traktat jest stosowany prowizorycznie, że nie zamierza zostać stroną traktatu.

Na tle tego porównania można sformułować pewne uwagi. Po pierwsze, w art. 25 ust. 1 *in capite* w wersjach zakłada się, że chodzi o sytuację, kiedy proces wiązania się traktatem już toczy się (*pending, en attendant son entrée*), a nie jedynie o jakiś stan „przed wejściem w życie traktatu”. Po drugie, w ust. 2 tego artykułu w językach autentycznym mowa kategorycznie (tryb oznajmujący czasownika) o wygasaniu/ustaniu tymczasowego stosowania (*shall be terminated, prend fin*), a nie tylko o powinności, aczkolwiek wygasanie/ustanie stosowania ma miejsce pod warunkiem notyfikacji zamiaru niewiązania się traktatem. Po trzecie, tłumaczenie na j. polski jest wewnątrznie niespójne, ponieważ w ust. 1 mowa o stosowaniu tymczasowym, podczas gdy w ust. 2 o stosowaniu prowizorycznym.

3.1.2. Elementy konstrukcyjne tymczasowego stosowania traktatu w ujęciu art. 25 Konwencji

Co zawiera art. 25 Konwencji, a jakich kwestii nie reguluje? Po pierwsze, Konwencja przyjmuje, że tymczasowe stosowanie traktatu jest instytucją objętą swobodą traktatową. Oznacza to, że działa ona tylko wtedy, kiedy w ten lub inny sposób strony tak postanowiły (ust. 1) i tak długo, jak na to się godzą. Po drugie, z art. 25 Konwencji można wyczytać (raczej *implicite*), że tymczasowe stosowanie może dotyczyć całego traktatu lub jego części. Po trzecie, Konwencja wskazuje, że jeśli strony nie ustaliły tego, wygaśnięcie tymczasowego stosowania następuje na skutek notyfikacji zamiaru niewiązania się traktatem.

Art. 25, ani Konwencja jako taka nie definiują tymczasowego stosowania traktatu, a w szczególności nie regulują formalnie daty początkowej tymczasowego stosowania (od kiedy – z punktu widzenia procedury negocjowania i zawierania traktatu – jest ono możliwe) oraz następstw prawnych tej sytuacji³⁴. W konsekwencji nie jest jasne, czy tymczasowe stosowanie traktatu ma zastosowanie do wszystkich postanowień traktatu, ani to, w jakim zakresie postanowienia Konwencji wiedeńskiej mogą być powoływane w odniesieniu do stosowania tymczasowego.

3.1.3. Podstawa prawna tymczasowego stosowania traktatu w ujęciu art. 25 Konwencji

W toku prac nad projektem Konwencji wiedeńskiej prawa traktatów toczyła się m.in. dyskusja co do tego, czy należy mówić o tymczasowym wejściu w życie czy tymczasowym stosowaniu traktatów. Dylemat ten był związany nie tylko z logiką językową, ale także z podstawą prawną tymczasowego stosowania traktatu. W każdym razie argumentem na rzecz pierwszego rozwiązania było przekonanie, że podstawą tymczasowego działania traktatu jest umo-

³⁴ Już w pierwszym sprawozdaniu *First report on the provisional application of treaties*, pkt 36, s. 10, specjalny sprawozdawca podkreślał, że art. 25 Konwencji „does not contain the entire legal regime that applies to this issue”.

wa (traktat bądź umowa subsydiarna/kolateralna). Jednak to nie ona wchodzi w życie, lecz traktat, do którego się odnosi. Argumentem na rzecz rozwiązania drugiego było przekonanie, że trudno mówić o tymczasowym wejściu w życie (umowa wchodzi w życie albo nie), a ponadto, że przed „właściwym” wejściem w życie nie może być mowy o obowiązywaniu traktatu. Jednak istotą tymczasowego stosowania jest działanie traktatu lub jego części przed jego wejściem w życie. Jaka zatem jest podstawa takiego działania?

Nie ulega wątpliwości, że wywieranie skutków przez traktat przed jego wejściem w życie musi mieć jakąś podstawę prawną. Nie może to być postanowienie traktatu przewidującego takie działanie, ponieważ jest ono integralną częścią nieobowiązującego jeszcze traktatu. Trudno tutaj odnaleźć również regułę zwyczajową. Z drugiej strony umieszczenie takiego postanowienia w traktacie (nie jest to warunek *sine qua non* jego tymczasowego stosowania; zamiar tymczasowego stosowania może być również wyrażony „w inny sposób” ustalony przez podmioty negocjujące) świadczy o zamiarze stron dopuszczenia do stosowania tymczasowego. Mamy zatem do czynienia z prawnym klinczem, z którego nie ma dobrego wyjścia. W tych warunkach nie ma innej możliwości (także wobec niekonstytucyjnego charakteru postanowienia traktatowego o stosowaniu tymczasowym), jak uznanie, że u podstawy tymczasowego stosowania traktatu leży jednak umowa dodatkowa, potwierdzająca czy też w pewnym sensie implementująca zamiar wyrażony w traktacie albo w inny sposób. Jej stronami są podmioty prawa międzynarodowego negocjujące traktat, którego stosowanie tymczasowe dotyczy.

W tym kontekście należy odrzucić pogląd, że koncepcja umowy subsydiarnej opiera się na fikcji. W istocie bowiem bez uzgodnienia tymczasowego stosowania nie może być o nim mowy. Za wadliwe trzeba też uznać twierdzenie, że jeśli nie ma formalnej umowy dotyczącej tymczasowego stosowania traktatu, to jego podstawą prawną jest zgoda na tymczasowe stosowanie wyrażona przez państwa w chwili przyjmowania tekstu³⁵. Zgoda taka bowiem musi być wspólna, niezależnie nawet od tego, ile państw zdecyduje się na tymczasowe stosowanie. Nie zmienia tej konkluzji art. 24 ust. 4 Konwencji wiedeńskiej³⁶, zgodnie z którym:

Postanowienia traktatu regulujące ustalenie autentyczności jego tekstu, wyrażenie zgody państw na związanie się traktatem, tryb lub dzień jego wejścia w życie, zastrzeżenia, funkcje depozytariusza oraz inne sprawy nie dające się uniknąć przed wejściem traktatu w życie mają zastosowanie od chwili przyjęcia jego tekstu.

U podstaw ich stosowania musi bowiem również leżeć porozumienie stron, którego potwierdzeniem są postanowienia traktatu. Trudno bowiem przyjąć, że postanowienia wymienione w art. 24 ust. 4 Konwencji obowiązują, będąc częścią nieobowiązującego jeszcze traktatu.

³⁵ Obszernie o tych teoriach pisze A. Quast Mertsch, *Provisionally Applied Treaties*, s. 142-158. Zob. też M.E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention*, s. 347-348. Autor podnosi, że za podstawę prawną stosowania klauzul wymienionych w art. 24 ust. 4 można byłoby uznać także prawo zwyczajowe. Czego jednak (jakich treści normatywnych) wówczas miała by dotyczyć praktyka i *opinio iuris*? Kiedy taki zwyczaj w odniesieniu do konkretnych klauzul konkretnego traktatu miałby się ukształtować?

³⁶ W komentarzach do art. 24 ust. 4 Konwencji uznaje się zwyczajowy status tego postanowienia. Zob. m.in. H. Krieger, komentarz do art. 24, *op. cit.* s. 403.

3.1.4. Status prawny art. 25 Konwencji

W przypadku tymczasowego stosowania traktatu sporny jest także status prawny art. 25 Konwencji. Spór ten istniał w chwili włączenia tej instytucji do Konwencji, ale nie zanikł do dzisiaj. Chodzi o to, czy art. 25 stopniowo rozwijał prawo międzynarodowe w tym zakresie, czy też stanowił jego kodyfikację. Albo inaczej, czy był/jest wyrazem reguły zwyczajowej, czy też obowiązywał/obowiązuje jedynie jako reguła konwencyjna. W doktrynie nie ma jednolitego stanowiska w tej materii. Niektórzy autorzy (np. M. E. Villiger³⁷) uznają, że już w chwili podpisywania Konwencji tymczasowe stosowanie traktatu stanowiło regułę zwyczajową. Większość doktryny zdaje się być bardziej powściągliwa (przynajmniej co do ust. 2 tego postanowienia). Jest ona natomiast bardziej skłonna przyznać, że art. 25 obecnie wyraża regułę zwyczajową³⁸.

Nie ulega wątpliwości, że już przed podjęciem prac w Komisji Prawa Międzynarodowego nad prawem traktatów pojawiła się praktyka dotycząca tymczasowego wejścia w życie/stosowania traktatów. Wspominano o tym podczas prac Komisji, wskazując wszakże, że ta praktyka nie jest zbyt częsta, a zatem także niezbyt intensywna. Można też powątpiewać, czy zasadne jest kojarzenie jej wówczas ze spójną opinio iuris w tej sprawie. Ponadto rozbieżności koncepcyjne, które utrzymywały się również w trakcie Konferencji wiedeńskiej (a nawet niekiedy trwają do dzisiaj, czego dowodzą również prace Komisji Prawa Międzynarodowego nad wytycznymi dotyczącymi tymczasowego stosowania traktatów rozpoczęte w 2013 r.) świadczą przeciwko pozytywnej konkluzji. Problemem jest także wewnętrzna słabość regulacyjna art. 25, który zawiera mało elementów konstrukcyjnych dla reguły zwyczajowej.

Inną sprawą jest, że nawet przyjęcie, iż tymczasowe stosowanie traktatu jest obecnie regułą zwyczajową, nie ma wielkiego znaczenia praktycznego. Co bowiem miałaby ona regulać? Przyzwolenie na tymczasowe stosowanie? A może miałaby określać datę jego rozpoczęcia albo następstwa prawne? Jest to wysoce nieprawdopodobne. Koniecznym warunkiem tymczasowego stosowania jest bowiem każdorazowe ustalenie zamiaru podmiotów negocjujących traktat. Art. 25 jako źródło praw i obowiązków podmiotów stosujących tymczasowo traktat niewiele w tej kwestii wnosi. Pewne znaczenie mógłby mieć jedynie ust. 2, gdy chodzi o brak ustaleń co do ustania tymczasowego stosowania.

3.1.4.1 Stosunek art. 25 do niektórych innych postanowień Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów

Jednym z zagadnień, które są dyskutowane w związku z art. 25 Konwencji jest jego stosunek do innych postanowień konwencyjnych. Nie był on przedmiotem zbyt szczegółowych analiz sprawozdawców Komisji Prawa Międzynarodowego (poza zagadnieniem tymczasowe stosowanie a tymczasowe wejście w życie), ani przedmiotem komentarza Komisji do projektu artykułów z 1966 r. Dopiero w trakcie najnowszych prac Komisji nad wytycznymi w sprawie tymczasowego stosowania traktatów zagadnienie to zostało rozpatrzone z większą uwagą w trzecim raporcie Specjalnego

³⁷ M.E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention*, s. 357, odwołując się do orzeczenia arbitrażowego w sprawie *Aminoil* z 1982 r.

³⁸ R.E. Dalton, *op. cit.*, s. 231-232; D. Mathy, komentarz do art. 25 KWPT, *op. cit.*, s. 640-641. Z kolei H. Krieger, komentarz do art. 25 KWPT, *op. cit.*, s. 413, uważa, że także ust. 1 stanowił wyraz krystalizacji prawa zwyczajowego, a nie jego kodyfikacji.

Sprawozdawcy (w odniesieniu do art. 11 Konwencji – sposoby wyrażenia zgody na związanie traktatem, art. 18 – obowiązek nieudaremniania przedmiotu i celu traktatu, art. 24 – wejście w życie, art. 26 – *pacta sunt servanda*, art. 27 – prawo wewnętrzne a przestrzeganie traktatów)³⁹. Zagadnienia wiążące się ze stosunkiem art. 25 do różnych instytucji konwencyjnych będą przedmiotem zainteresowania w dalszych częściach opracowania.

3.2. Projekt Przewodnika Komisji Prawa Międzynarodowego z 2018 r.

Niezadowolające unormowania tymczasowego stosowania traktatów w art. 25 Konwencji wiedeńskiej w warunkach rozwijającej się praktyki międzynarodowej w tym zakresie spowodowały podjęcie prac w Komisji Prawa Międzynarodowego nad regułami, które mogłyby doprecyzować, a w sporym zakresie również uzupełnić regulację konwencyjną. Komisja opracowała wstępnie projekt Przewodnika (Guide) dla tymczasowego stosowania traktatów (28.5.2018 r.)⁴⁰. Obejmuje on 12 wytycznych oraz projekt komentarza⁴¹.

Formalnie celem Przewodnika jest dostarczenie wytycznej w stosunku do prawa i praktyki w zakresie tymczasowego stosowania traktatów na podstawie art. 25 Konwencji i innych reguł prawa międzynarodowego (wytyczna 2). W rozumieniu Komisji bowiem do tymczasowego stosowania traktatu mają zastosowanie także inne niż traktatowe reguły prawa międzynarodowego, łącznie z regułami zwyczajowymi⁴². Komisja Prawa Międzynarodowego podkreśliła w ogólnym komentarzu do projektu Przewodnika (pkt 6), że:

Przewodnik powinien również pomóc w promowaniu spójnego stosowania terminów, a tym samym uniknąć nieporozumień. Szerokie stosowanie niektórych określeń, takich jak „tymczasowe wejście w życie” w przeciwieństwie do ostatecznego wejścia w życie, doprowadziło do nieporozumień co do zakresu i skutków prawnych koncepcji tymczasowego stosowania traktatów. W tym samym duchu dość często traktaty nie używają przymiotnika „tymczasowy”, lecz mówią zamiast o „tymczasowym” lub „przejściowym” zastosowaniu. W związku z tym ramy art. 25 konwencji wiedeńskich z 1969 r. i 1986 r., choć stanowią podstawę prawną tej materii, zostały skrytykowane jako trudne do zrozumienia i pozbawione precyzji prawnej. Celem niniejszego projektu wytycznych jest zapewnienie większej jasności w tym zakresie.

Wytyczne obejmują zakres Przewodnika, jego cel, regułę ogólną tymczasowego stosowania traktatu, formę porozumienia, początek stosowania tymczasowego, jego skutki prawne, zastrzeżenia, odpowiedzialność za naruszenia, wygaśnięcie i zawieszenie stosowania tymczasowego, kwestię relacji prawo krajowe państw i reguły organizacji międzynarodowej a przestrzeganie traktatów stosowanych tymczasowo oraz a przepisy państw/organizacji międzynarodowej dotyczące kompetencji do wyrażania zgody na stosowanie tymczasowe, wreszcie ograniczeń wynikających z prawa krajowego państw lub reguł organizacji w odniesieniu do porozumienia dotyczącego tymczasowego stosowania traktatu.

Ponadto w komentarzu ogólnym do projektu Przewodnika Komisja (pkt 5) wyjaśniła, że:

³⁹ International Law Commission, Third report on the provisional application of treaties, Juan Manuel Gómez Robledo, Special Rapporteur, A/CN.4/687, 5 June 2015, s. 7-15.

⁴⁰ A/CN.4/L.910.

⁴¹ A/73/10.

⁴² Komentarz do wytycznej 2, pkt 3.

Oczywiście niemożliwe jest udzielenie odpowiedzi na wszystkie pytania, które mogą pojawić się w praktyce, i uwzględnienie niezliczonej liczby sytuacji, które mogą napotkać państwa i organizacje międzynarodowe. Jednak ogólne podejście jest zgodne z jednym z głównych celów obecnych projektów wytycznych, którym jest uznanie elastyczności tymczasowego stosowania traktatów i uniknięcie pokusy, by być nadmiernie nakazowym (*overly prescriptive*). Zgodnie z zasadniczo dobrowolnym charakterem tymczasowego stosowania, które zawsze pozostaje opcjonalne, Przewodnik uznaje, że państwa i organizacje międzynarodowe mogą uchylić, za obopólną zgodą, rozwiązania określone w projekcie wytycznych, jeśli tak postanowią.

Komisja Prawa Międzynarodowego opracowała kilka klauzul wzorcowych (prace nie są jeszcze zakończone, niektóre wstępnie opracowane klauzule są zmieniane lub usuwane) dotyczących tymczasowego stosowania traktatów⁴³. Odnoszą się one do rozpoczęcia i wygaśnięcia stosowania tymczasowego, formy porozumienia, klauzul *opt in/opt out* dotyczących tymczasowego stosowania.

Jak zauważył specjalny sprawozdawca J. M. Gómez-Robledo⁴⁴, projektowane klauzule wzorcowe dotyczą elementów, które odzwierciedlają jednoznaczna praktykę państw i organizacji międzynarodowych, unikając elementów niejasnych i prawnie nieprecyzyjnych. Żadna klauzula wzorcowa nie jest wzięta dosłownie z istniejącego traktatu. Ich celem jest raczej wypełnienie luk i wykrycie słabości w badanych klauzulach dotyczących tymczasowego stosowania traktatów. W ogólnym komentarzu do projektu Przewodnika (pkt 7), Komisja Prawa Międzynarodowego wskazała również, że klauzule wzorcowe nie mają „w żaden sposób ograniczać elastycznego i dobrowolnego charakteru tymczasowego stosowania traktatów i nie pretendują do udzielenia odpowiedzi na cały szereg sytuacji, jakie mogą się pojawić”. Komisja ma powrócić do opracowywania klauzul wzorcowych jeszcze podczas drugiego czytania projektu Przewodnika.

4. Tymczasowe stosowanie traktatu – analiza instytucjonalna

4.1. Koncepcja tymczasowego stosowania traktatu

4.1.1. Natura prawna tymczasowego stosowania traktatu

Tymczasowe stosowanie traktatu można uznać za instytucję prawa traktatów, a być może nawet – rozumując szerzej – za instytucję prawa międzynarodowego (jeśli uznamy, że ma zastosowanie do innych niż traktaty źródeł prawa). Ani Konwencja wiedeńska z 1969 r., ani projekt Przewodnika nie definiują jednak tej instytucji. Projekt Przewodnika dookreśla jedynie skutek prawny stosowania tymczasowego (wytyczna 6).

Nie ulega wątpliwości, że stosowanie tymczasowe w normowanym zakresie dotyczy traktatów, a zatem porozumień zawieranych przynajmniej między państwami, między nimi a organizacjami międzynarodowymi i między organizacjami międzynarodowymi zawartych w formie pisemnej i podlegających prawu międzynarodowemu. Można przyjąć, że ten element instytucji tymczasowego stosowania traktatów nie jest dyskusyjny. Niemniej można zauważyć, w ślad za art. 3 Konwencji wiedeńskiej, że to ustalenie nie podważa zastosowania rozważanej instytucji do

⁴³ A/74/10.

⁴⁴ J. M. Gómez-Robledo, *op. cit.*, s. 188.

umów ustnych albo umów w formie pisemnej, poddanych prawu międzynarodowemu, lecz zawartych między innymi niż wymienione podmiotami. Ponadto, wychodząc poza ramy prawa traktatów, można z powodzeniem rozważać problem tymczasowego stosowania rezolucji prawnie wiążących czy nawet aktów jednostronnych. Jednak nie wszystkie źródła „nadają się” do tymczasowego stosowania. W szczególności trudno byłoby je rozważać w przypadku prawa zwyczajowego czy zasad ogólnych prawa.

Traktat jako przedmiot rozpatrywanej instytucji prawnej nie wyraża jej specyfiki. Tę artykułują dwa dodatkowe i powiązane nierozłącznie z sobą elementy, tj. tymczasowość i stosowanie. Generalnie stosowanie reguł prawnych dotyczy ich o ile już obowiązują. Stosowanie reguł prawnych skierowane jest do organów państwa czy organizacji międzynarodowej i wyraża ich obowiązek zapewnienia praktycznego działania reguł. Stosowanie reguł prawnych dotyczy zasadniczo przypadków indywidualnych. W konsekwencji chodzi o zapewnienie działania reguły prawnej w odniesieniu do konkretnych podmiotów w konkretnej sytuacji. W sferze prawa krajowego rozróżnia się przy tym administracyjne i sądowe stosowanie prawa.⁴⁵

W dziedzinie prawa międzynarodowego stosowanie traktatu nie powinno być rozumiane zbyt wąsko. W szczególności, jeśli stosowanie prawa rozumiemy jako zapewnienie jego działania, to w przypadku prawa międzynarodowego obejmuje ono również podjęcie przez podmioty prawa międzynarodowego, które stosują traktat, działań o charakterze wykonawczym (w tym przez ustanawianie norm generalnych, a nie tylko wydawanie norm indywidualnych). W tym kontekście być może właściwszym terminem opisującym sytuację bardziej wszechstronnie byłoby tymczasowe działanie (operation) traktatu. W każdym razie stosowanie traktatu oznacza wywieranie przez niego skutków prawnych niemal na takiej samej zasadzie, jakby traktat obowiązywał (wytyczna 6).

Jednak Komisja Prawa Międzynarodowego podkreśliła w komentarzu do wytycznej 6 projektu Przewodnika (pkt 5), że nie wszystkie reguły prawa traktatów mają zastosowanie do tymczasowego stosowania traktatu. W konsekwencji traktat stosowany tymczasowo nie wywiera takiego samego skutku, jak traktat, który wszedł w życie. Komisja jednak nie sprecyzowała, jakie reguły prawa traktatów ma na uwadze (w wytycznej 9 ust. 3 dotyczącej wygaśnięcia i zawieszenia stosowania tymczasowego stwierdza się jedynie, że *mutatis mutandis* stosuje się postanowienia części V, sekcji 3 Konwencji wiedeńskiej, tj. postanowienia dotyczące wygasania i zawieszania działania traktatów; nie jest jednak jasne, dlaczego nie stosuje się sekcji 5 definiującej następstwa tych zdarzeń prawnych).

Można zatem zapytać, jaka jest rzeczywista różnica między tymczasowym stosowaniem traktatu a sytuacją, kiedy on wszedł w życie? Różnicę tę wyraża pojęcie tymczasowości czy prowizoryczności (prowizorium). Pojęcie to należy rozumieć nie tyle i nie tylko w takim znaczeniu, że traktat stosuje się przez krótki relatywnie czas przed jego wejściem w życie. Traktaty mogą bowiem także obowiązywać przez czas określony, niekoniecznie długi. Ponadto, tymczasowe stosowanie może trwać – wbrew pierwszemu wrażeniu – całkiem długo, nawet lata⁴⁶. W czym zatem tkwi istota

⁴⁵ Zob. L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Zakamycze 2001, s. 15-17, 19-21. Szerzej i z innej perspektywy L. Morawski, *Podstawy filozofii prawa*, Toruń 2014, s. 207 i n.

⁴⁶ Doskonałym tego przykładem było stosowanie GATT z 1947 r. Zob. R. Kolb, *The Law of Treaties. An Introduction*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton 2016, s. 56.

tymczasowości? Należy dopatrywać się jej z jednej strony w niepewności co do tego, jak długo będzie trwało tymczasowe stosowanie (czy nie zostanie w pewnym momencie przerwane przez zainteresowaną stronę), a z drugiej w niepewności co do tego, czy traktat jako taki wejdzie w życie i/lub czy wejdzie on w życie w stosunku do konkretnego podmiotu prawa międzynarodowego. Innymi słowy, niepewność ta wyraża się w tymczasowości zgody na stosowanie traktatu (działa ona do czasu wejścia w życie traktatu albo notyfikowania rezygnacji z niego), a także w dopuszczalności jednostronnego zawieszenia lub zakończenia stosowania traktatu, chyba że strony negocjujące wyłączają taką możliwość (art. 25 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej, wytyczna 9)⁴⁷.

4.1.2. Swoboda państw/organizacji międzynarodowych w zakresie ustalenia tymczasowego stosowania traktatu

Tymczasowe stosowanie traktatu jest przedmiotem swobody zawierania traktatów. W rezultacie w szczególności strony negocjujące traktat mogą zdecydować (nie muszą), czy, kiedy i między którymi podmiotami ma dojść do tymczasowego stosowania traktatu⁴⁸, ustalają w jakiej formie ma ta decyzja być wyrażona, przesądzają jej treść (termin rozpoczęcia tymczasowego stosowania traktatu, jego zakres, dopuszczalność zawieszenia bądź wygaśnięcia stosowania tymczasowego). Mogą też określić skutki prawne tymczasowego stosowania traktatu w sferze międzynarodowej i krajowej. Swoboda traktatów w odniesieniu do ich tymczasowego stosowania została potwierdzona w art. 25 ust. 1 Konwencji oraz w wytycznej 3 projektu Przewodnika Komisji Prawa Międzynarodowego.

Swoboda decydowania o tymczasowym stosowaniu traktatu może podlegać ograniczeniom. Mogą one wynikać z rozwiązań wewnętrznych (prawa krajowego, rzadziej z reguł organizacji). W szczególności przepisy konstytucyjne państw mogą wykluczać tymczasowe stosowanie traktatów⁴⁹.

4.1.3. Umowa w sprawie tymczasowego stosowania traktatu

Mówiąc o umowie w sprawie tymczasowego stosowania traktatu należy odnieść się do jej natury prawnej, podmiotów ją podejmujących, możliwości jej modyfikacji oraz formy. Jak wskazano, decyzja w sprawie tymczasowego stosowania traktatu ma postać umowy. Jednak rozróżnione powinny być tutaj dwie sytuacje. Pierwsza z nich, to przypadek, kiedy jest negocjowany nowy traktat. Wówczas istotnie podmioty negocjujące w ten lub inny sposób ustalają, że będzie on tymczasowo stosowany. Drugi przypadek jest mniej oczywisty. Może bowiem pojawić się sytuacja, kiedy traktat już wszedł w życie, a przystępujące doń państwo jeszcze nie związało się nim

⁴⁷ Zob. też orzeczenie trybunału arbitrażowego *ad hoc* w sprawie Rząd Państwa Kuwejt p. Amerykańska Niezależna Spółka Naftowa (Aminoil) z 24.3.1982 r., gdzie stwierdzono, że umowa o tymczasowym stosowaniu traktatu w swym założeniu nie ma trwać wiecznie (par. 34). Tekst: <https://jsumundi.com/en/document/decision/en-the-american-independent-oil-company-v-the-government-of-the-state-of-kuwait-final-award-wednesday-24th-march-1982>

⁴⁸ Państwa mają możliwość decydowania o tymczasowym stosowaniu traktatu w każdej chwili, ale po ustaleniu ostatecznego charakteru, a przed wejściem w życie, też między niektórymi państwami negocjującymi. Zob. M. E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention*, s. 354-355.

⁴⁹ Wskazywały na to m.in. Brazylia, Gwatemala, Kolumbia, Kostaryka, Peru, wnosząc zastrzeżenia do art. 25 Konwencji. Do zastrzeżeń tych państw niektóre państwa wniosły sprzeciwy (Austria, Dania, Finlandia, Szwecja, Niemcy). Nie miały one jednak charakteru kwalifikowanego. Zob. H. Krieger, komentarz do art. 25 KWPT, *op. cit.*, s. 408; M. E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention*, s. 356.

ostatecznie, a zatem traktat nie wszedł wobec niego w życie. Wówczas między stronami traktatu a przystępującym do niego państwem może również dojść do zawarcia umowy o tymczasowym stosowaniu traktatu. Nie ma bowiem innej podstawy prawnej dla tymczasowego stosowania przez państwo przystępujące. Przy tym, w obu przypadkach, jeśli podmioty negocjujące decydują się na wpisanie klauzuli tymczasowego stosowania do traktatu, to umowa dotycząca tej materii powinna materialnie korespondować treści takiej klauzuli, ewentualnie ją precyzować czy uzupełniać. W sytuacji, gdy traktat obowiązuje umowa *ex definitione* musi korespondować z treścią klauzuli.

Inną kwestią jest, czy dopuszczalność tymczasowego stosowania traktatu oznacza obowiązek jego stosowania przez właściwe podmioty. Wszystko zależy od treści umowy. Jeśli podmioty negocjujące tak ustalą bądź w inny sposób można będzie to wykazać, że ich zamiarem było ustanowienie obowiązku tymczasowego stosowania traktatu, to taka sytuacja może mieć miejsce. Jednak równie dobrze podmioty negocjujące mogą zdecydować, że tymczasowe stosowanie traktatu będzie wymagało jeszcze dodatkowej deklaracji ze strony zainteresowanego podmiotu. Wówczas od jej złożenia będzie zależało, czy taki obowiązek się zaktualizuje. W rezultacie może powstać sytuacja, kiedy nie wszystkie negocjujące strony będą zobowiązane stosować traktat tymczasowo, lecz jedynie te, które się na to zdecydują (wówczas jednak będzie to ich obowiązek, a nie prawo). Niektóre państwa mogą też nie móc ze względów konstytucyjnych tymczasowo stosować traktatu. Podobny efekt może pojawić się również wtedy, kiedy poszczególne negocjujące podmioty stwierdzą, że nie są zainteresowane związaniem się traktatem⁵⁰.

Nie jest zupełnie jasne, czy tymczasowe stosowanie traktatu opiera się na zasadzie wzajemności, tzn. czy podmioty niestosujące traktatu mogą oczekiwać, że podmioty stosujące go tymczasowo będą to rzeczywiście czyniły albo też że mogą powołać się na naruszenie traktatu przez podmioty stosujące go tymczasowo⁵¹. Mając na uwadze czynnik tymczasowości i idącej w ślad za nim niepewności prawnej, można wywodzić, że nawet w przypadku traktatów niewyłączających wzajemności, powoływanie się na takie niewykonywanie traktatu powinno być wykluczone. Podmiot powołujący się na traktat nie stosuje go bowiem (nie jest jego stroną *in spe*), ani nie jest jego stroną (nie jest nim związany). Odróżnia to tymczasowe stosowanie traktatu od sytuacji, kiedy traktat wszedł w życie. Natomiast nie ma przeszkód, aby naruszenie zobowiązań przez podmiot stosujący traktat tymczasowo było podnoszone przez stronę traktatu (podmiot, który już związał się traktatem, który wszedł w życie) i, vice versa. Tymczasowe stosowanie traktatu przez podmiot jest zatem warunkiem minimalnym podnoszenia zarzutu naruszenia traktatu (niewykonania zobowiązania z niego wynikającego).

Treść umowy o tymczasowym stosowaniu traktatu nie jest jednoznacznie przesądzona. Z art. 25 Konwencji wiedeńskiej wynika tylko pośrednio, że umowa może przesądzać o pełnym bądź częściowym tymczasowym stosowaniu traktatu. Innymi słowy, umowa może przesądzać, że wykonaniu podlegają wszystkie zobowiązania traktatowe lub tylko niektóre. Ponadto jednak umowa może określać, zgodnie ze swobodnie wyrażoną wolą stron, że stosowanie będzie obowiązkiem lub prawem, a ponadto, że będzie dopuszczalne między niektórymi stronami, nie będzie możliwa jednostronna rezygnacja z tymczasowego stosowania itp.

⁵⁰ Zob. też A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. 266.

⁵¹ Zob. też pkt 6 opracowania.

Umowa w sprawie tymczasowego stosowania traktatu może mieć różną postać formalną. Art. 25 Konwencji wiedeńskiej stanowi w tej kwestii, że Może to być umowa pisemna, ustna czy nawet zawarta w sposób dorozumiany. Może to być umowa pełna lub, zdecydowanie częściowej, w formie uproszczonej⁵². Projekt Przewodnika Komisji Prawa Międzynarodowego, odnosząc się do zagadnienia formy umowy (wytyczna 4), stwierdza:

Oprócz przypadku przewidzianego w traktacie, tymczasowe stosowanie traktatu lub jego części można uzgodnić przez:

(a) odrębny traktat; lub

(b) wszelkie inne środki lub ustalenia, w tym rezolucję przyjętą przez organizację międzynarodową lub na konferencji międzyrządowej, lub deklarację państwa lub organizacji międzynarodowej, przyjętą przez inne zainteresowane państwa lub organizacje międzynarodowe.

Pomijając to, że Komisja uznała, że postanowienie traktatowe w sprawie jego tymczasowego stosowania stanowi podstawę dla tego rodzaju działania, w wytycznej 4 zdecydowanie nie formalizuje porozumienia, dopuszczając nawet rezolucję organizacji międzynarodowej, a zatem akt formalnie przyjęty przeciw przez podmiot prawnie odrębny od państw członkowskich (jak jednak tutaj wykazać zgodę podmiotów negocjujących traktat?!).

Umowa w sprawie tymczasowego stosowania traktatu, jak każda umowa międzynarodowa, może podlegać zmianom, a nawet zostać wygaszona. Zasadniczo zależy to od uzgodnień podmiotów negocjujących umowę. Przy tym, w przypadku, gdy tymczasowo stosowany traktat zawiera klauzulę tego dotyczącą, zmiany w umowie dotyczącej tymczasowego stosowania mogą, chociaż dla uniknięcia chaosu prawnego, w zasadzie nie powinny podważać treści klauzuli, mimo że nie jest ona jeszcze częścią obowiązującego prawa. Natomiast po wejściu w życie traktatu, nie ma przeszkód, aby strony zawarły następcze porozumienie zmieniające klauzulę traktatową.

4.1.4. Decyzja o tymczasowym stosowaniu traktatu

Umowę o tymczasowym stosowaniu traktatu należy odróżnić od decyzji w tej sprawie. Ta ostatnia jest bowiem podejmowana przez każdy zainteresowany podmiot (państwo, organizację międzynarodową) z osobna, zgodnie ze swoim prawem. Na jej podjęcie wpływają różne czynniki, w które prawo międzynarodowe zasadniczo nie wkracza. Natomiast podobnie, jak w przypadku wiązania się traktatami, doniosłe jest to, czy decyzja ta była ważna, tj. aby nie została podjęta z takim naruszeniem prawa wewnętrznego, które czyniłoby ją nieważną.

W przypadku wiązania się traktatami, autorzy Konwencji wiedeńskiej z 1969 r. przyjęli wzszechne domniemanie zakazu powoływania się na własne prawo wewnętrzne w celu unieważnienia decyzji o ostatecznym związaniu się traktatem. Zarazem ustalono, że domniemanie to można wzruszyć, jeśli wykaże się, że naruszenie było oczywiste i dotyczyło reguły wewnętrznej o znaczeniu fundamentalnym (art. 46). Podobne rozwiązanie przyjęła Komisja Prawa Międzynarodowego w od-

⁵² Jak wskazuje H. Krieger, komentarz do art. 25 KWPT, *op. cit.*, s. 414, forma umowy może być zróżnicowana. Może to być protokół, załącznik, osobna umowa, wymiana listów, konsensus. Trybunał arbitrażowy w orzeczeniu w sprawie Rząd Państwa Kuwejt p. Amerykańska Niezależna Spółka Naftowa (Aminoil) z 24.3.1982 r., *op. cit.*, stwierdził wręcz, że forma uproszczona takiej umowy stanowi *raison d'être* umowy w sprawie tymczasowego stosowania traktatu, określanej w orzeczeniu jako porozumienie tymczasowe (interim agreement) w odróżnieniu od porozumienia ostatecznego (par. 33).

niesieniu do decyzji o tymczasowym stosowaniu traktatu⁵³. W rezultacie, jak stanowi wytyczna 11 Projektu Przewodnika:

1. Państwo nie może powoływać się na fakt, że jego zgoda na tymczasowe stosowanie traktatu lub części traktatu została wyrażona z naruszeniem przepisu prawa wewnętrznego dotyczącego kompetencji do wyrażenia zgody na tymczasowe stosowanie traktatów jako nieważności jego zgody, chyba że naruszenie to było oczywiste i dotyczyło reguły jego prawa wewnętrznego o fundamentalnym znaczeniu.

2. Organizacja międzynarodowa nie może powoływać się na fakt, że jej zgoda na tymczasowe stosowanie traktatu lub części traktatu została wyrażona z naruszeniem reguł organizacji dotyczących kompetencji do wyrażenia zgody na tymczasowe stosowanie traktatów jako unieważniającej jego zgodę, chyba że naruszenie to było oczywiste i dotyczyło reguły o podstawowym znaczeniu.

Uchybienie regule prawa wewnętrznego musi być oczywiste, co trzeba rozumieć jako uchybienie obiektywnie widoczne „na pierwszy rzut oka” dla innych podmiotów stosujących tymczasowo traktat w dobrej wierze⁵⁴, niewymagające specjalnego dowodzenia. Musi ono dotyczyć reguły o fundamentalnym znaczeniu, co można pojmować jako regułę konstytucyjną w przypadku państw oraz regułę statutową w przypadku organizacji międzynarodowych.

Również podobnie, jak w przypadku zawierania traktatu, kiedy to można podpisać traktat lub ostatecznie nim się wiązać z zastrzeżeniem, będącym refleksem decyzji zainteresowanego podmiotu (art. 19 Konwencji wiedeńskiej z 1969 r.), także w przypadku podejmowania decyzji w sprawie tymczasowego stosowania traktatu można sformułować zastrzeżenie odnoszące się do wyłączenia lub zmiany skutku prawnego traktatu w okresie jego tymczasowego stosowania. Komisja Prawa Międzynarodowego, która sformułowała w tym względzie wytyczną 7, nakazuje stosowanie Konwencji wiedeńskiej z 1969 r. na zasadzie analogicznej, jednak z uwzględnieniem istniejących różnic między tymi stanami prawnymi (*mutatis mutandis*)⁵⁵. Komisja podkreśliła wszakże różnicę między zastrzeżeniami, a deklaracjami interpretacyjnymi, które również mogą być składane przy okazji tymczasowego stosowania traktatu⁵⁶. Komisja nie była jednak jednomyślna w sprawie unormowania zastrzeżeń do tymczasowego stosowania traktatu, mimo że co do zasady akceptowano pogląd, że nie ma przeszkód, aby dopuścić formułowanie takich zastrzeżeń⁵⁷.

⁵³ Zob. komentarz do wytycznej 11, w: the draft Guide to provisional Application of Treaties and commentaries thereto, pkt 2, s. 221. Zob. też A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 269.

⁵⁴ Zob. komentarz do wytycznej 11, w: the draft Guide to provisional Application of Treaties and commentaries thereto, pkt 4, s. 222.

⁵⁵ W Komentarzu do wytycznej 7, the draft Guide to provisional Application of Treaties and commentaries thereto, pkt 4, s. 216, Komisja wyjaśniła, że chodziło tu o podkreślenie, że zastosowanie mogą znaleźć niektóre, niekoniecznie wszystkie, postanowienia Konwencji wiedeńskiej dotyczące zastrzeżeń. Nie pokusiła się wszakże o podanie, które z postanowień konwencyjnych nie znajdują zastosowania w przypadku zastrzeżeń do tymczasowego stosowania traktatu.

⁵⁶ Komentarz do wytycznej 7, w: the draft Guide to provisional Application of Treaties and commentaries thereto, pkt 3, s. 216. Jednak na temat korzystania z zastrzeżeń i deklaracji interpretacyjnych w związku z tymczasowym stosowaniem traktatu nie ma mowy w Guide to Practice on Reservations to Treaties 2011, Yearbook of the International Law Commission 2011, vol. II, Part Three, s. 23 i n.

⁵⁷ Zob. komentarz do wytycznej 7, gdzie Komisja stwierdziła: "Different and quite divergent views were expressed in the Commission as to whether it was appropriate or necessary to include a provision on reservations

Ponadto, co już bardziej specyficzne dla samego tymczasowego stosowania traktatu, Komisja Prawa Międzynarodowego przyjęła, że dopuszczalne jest wyrażanie zgody na stosowanie tymczasowe z ograniczeniami wynikającymi, odpowiednio, z prawa krajowego bądź z reguł organizacji. Tego rodzaju ograniczenia mogą być włączane do klauzuli tymczasowego stosowania traktatu, umowy o tymczasowym stosowaniu traktatu albo też formułowane w inny sposób i dotyczyć całości lub części traktatu stosowanego tymczasowo (wytyczna 12)⁵⁸.

4.1.5. Początek i koniec tymczasowego stosowania traktatu

4.1.5.1. Uwaga ogólna

Tymczasowe stosowanie traktatu ma miejsce w określonym przedziale czasu, który ma swój początek i koniec. Jest to zatem działanie, które ma miejsce w określonym przedziale czasu. Aby jednak tymczasowego stosowania traktatu mogło w ogóle mieć miejsce, konieczne jest odróżnienie momentu początkowego i końcowego, tj. ustalenie, że między początkiem a końcem stosowania tymczasowego istnieje pewien okres czasu, w którym tymczasowe stosowanie traktatu jest możliwe. Innymi słowy, tymczasowe stosowanie traktatu nie mogłoby mieć miejsca, gdyby data początkowa i końcowa były tożsame albo bardzo nieodległe. W konsekwencji tymczasowe stosowanie traktatu w zasadzie nie może mieć miejsca na przykład wówczas, gdy podpisanie traktatu jest jednocześnie formą związania się nim, albo gdy związanie się traktatem następuje przez przystąpienie, na mocy którego dochodzi do związania traktatem, a przeprowadzenie procedur krajowych jest bardzo nieodległe od daty przystąpienia. Brak przedziału czasu na tymczasowe stosowanie traktatu może zachodzić, gdy ma miejsce sukcesja automatyczna albo nawet sukcesja syngularna (nieautomatyczna), a data notyfikacji i przeprowadzenia procedur wewnętrznych są nieodległe czasowo.

4.1.5.2. Początek

Art. 25 Konwencji wiedeńskiej nie wskazuje początku tymczasowego stosowania. Stwierdza jedynie, że tymczasowe stosowanie traktatu ma miejsce „podczas procesu jego wejścia w życie (pending its entry into force)”. Jest to zarazem o tyle nieprecyzyjne, że – jak już szereg razy podnoszono – wejście w życie traktatu nie koliduje z możliwością jego tymczasowego stosowania w odniesieniu do państwa zainteresowanego następczym przystąpieniem do traktatu, ani też z możliwością przejścia zobowiązań traktatowych w ramach sukcesji.

Niemniej, logicznie rzecz biorąc, traktat jako dokument musi istnieć, aby mógł być tymczasowo stosowany. Ponadto, biorąc pod uwagę, że tymczasowe stosowanie ma zapewnić działanie traktatu zanim wejdzie on w życie i że ma miejsce podczas działania zmierzającego do jego wejścia

in the context of provisional application of a treaty or a part thereof in the Guide, although it was generally believed that, as a matter of principle, nothing prohibits the possibility of formulating reservations related to provisional application”, w: the draft Guide to provisional Application of Treaties and commentaries thereto, pkt 2, s. 215.

⁵⁸ W Komentarzu do wytycznej, przypis 1048, Komisja stwierdziła, że przykładów dostarczają m.in. umowy o wolnym handlu między państwami EFTA a wieloma innymi państwami, np. Albanią, Bosnią and Hercegowiną, Byłą Jugosławią, Republiką Macedonii, Chile, Czarnogórą, Egiptem, Filipinami, Gruzją, Kanadą, Koreą, Libanem, Meksykiem, Peru, Serbią, Singapurem, Tunezją Państwami Ameryki Środkowej, Radą Współpracy Zatoki Perskiej czy Unią Celną Państw Południowoafrykańskich. W umowach tych używa się różnych klauzul, w tym takich, jak: “if its constitutional requirements permit”, “if its respective legal requirements permit” lub “if their domestic requirements permit” (www.efta.int/free-trade/free-trade-agreements).

w życie, należy przyjąć domniemanie, że traktat powinien być dokumentem już zamkniętym (etap umocowania traktatu w rozumieniu art. 10 Konwencji wiedeńskiej), niepodlegającym dalszym negocjacom (a zatem tymczasowe stosowanie traktatu nie powinno mieć miejsca na etapie rokowań czy nawet przyjęcia tekstu w znaczeniu nadanym art. 9 Konwencji).

Projekt Przewodnika Komisji Prawa Międzynarodowego wypowiada się w tej materii jednak dość enigmatycznie. W wytycznej 5 stwierdza się bowiem, że tymczasowego stosowania traktatu rozpoczyna się z datą ustaloną w traktacie lub uzgodnioną w inny sposób (oraz zgodnie z warunkami i procedurami określonymi w traktacie lub inaczej uzgodnionymi).

Praktyka międzynarodowa nie jest jednoznaczna. Najczęściej datą początkową tymczasowego stosowania jest data podpisania traktatu. Niemniej zdarzają się również przypadki, kiedy tymczasowo stosowany jest traktat dopiero przyjęty⁵⁹.

4.1.5.3. Zakończenie

Zakończenie tymczasowego stosowania traktatu może nastąpić w sposób ustalony w traktacie (umowie o tymczasowym stosowaniu) lub przez podmioty negocjujące umowę lub ją tymczasowo stosujące. W braku specyficznego uregulowania tej materii, koniec tymczasowego stosowania traktatu następuje przez wejście w życie traktatu jako takiego albo w odniesieniu do strony bądź z datą uzyskania skuteczności przez notyfikowanie innym stronom braku zamiaru związania się traktatem (art. 25 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej, wytyczna 9 ust. 1 i 2 projektu Przewodnika). Ponadto Komisja stwierdziła w projekcie Przewodnika (wytyczna 9 ust. 3), że:

Niniejszy projekt wytycznych pozostaje bez uszczerbku dla stosowania, *mutatis mutandis*, odpowiednich zasad określonych w części V dział 3 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów [Wygaśnięcie i zawieszenia działania traktatów, art. 54 i n. – przyp. CM] lub innych odpowiednich zasad prawa międzynarodowego dotyczących wygaśnięcia i zawieszenia.

W komentarzu do tego ustępu wytycznej 9 Komisja Prawa Międzynarodowego wskazała, że mimo braku istotnej praktyki i uwzględnienia elastyczności zapewnionej w art. 25 ust. 2 Konwencji, użyteczne jest dodanie reguły, która pozwalałaby na wygaśnięcie lub zawieszenie tymczasowego stosowania w sytuacjach nieokreślonych Konwencją wiedeńską⁶⁰. W każdym razie potwierdza się w ten sposób możliwość położenia kresu tymczasowego stosowania traktatu zarówno w drodze jednostronnej notyfikacji zainteresowanej strony, jak i porozumienia wszystkich stosujących traktat podmiotów, a nawet w inny, przewidziany Konwencją sposób (np. późniejsza niemożliwość wykonania traktatu).

⁵⁹ H. Krieger, komentarz do art. 25 KWPT, *op. cit.*, s. 415.

⁶⁰ Komisja podaje różne przykłady takich sytuacji (np. strona nie chce dalej stosować tymczasowo traktatu, ale też nie zamierza zrezygnować z wiązania się nim, albo kres tymczasowego stosowania ma dotknąć tylko tę stronę, która dopuściła się istotnego naruszenia traktatu, a nie tymczasowego stosowania traktatu przez inne strony). Ponadto odwołanie się do działu 3 części V Konwencji i innych reguła prawa międzynarodowego ma generalnie umożliwić odpowiednie korzystanie z innych konwencyjnych i pozakonwencyjnych przyczyn wygaśnięcia traktatu. Komentarz do wytycznej 9, w: *the draft Guide to provisional Application of Treaties and commentaries thereto*, pkt 8-11, s. 219. Komisja nie odwołuje się jednak w przypadku tymczasowego stosowania traktatu w podobny sposób (*mutatis mutandis*) do postanowień Konwencji wiedeńskiej określających skutki wygasania traktatów.

Powody zakończenia tymczasowego stosowania traktatu mogą być zróżnicowane. Mogą one wynikać z uwarunkowań międzynarodowych lub wewnętrznych, prawnych i pozaprawnych, w jakich znalazła się strona.⁶¹ Zakończenie stosowania tymczasowego może nastąpić w każdym czasie, chyba że strony stosujące określą to inaczej.

Od opisanych zasad zakończenia tymczasowego stosowania traktatów istnieją nieliczne i specyficzne wyjątki. Dotyczą one w szczególności traktatów inwestycyjnych. Traktaty te bowiem zawierają niekiedy postanowienia, na mocy których nawet po zakończeniu obowiązywania strony mają obowiązek wykonywania zobowiązań przez określony w nich czas (klauzule przeżycia; survival clauses). Klauzule takie, jak np. art. 45 ust. 3 Traktatu Karty Energetycznej z 17.12.1994 r.⁶², niekiedy przewidują, że po zakończeniu tymczasowego stosowania nadal trwają zobowiązania w stosunku do inwestycji poczynionych podczas tymczasowego stosowania i wygasają dopiero z upływem określonego okresu czasu (w przypadku Traktatu Karty Energetycznej to aż 20 lat licząc od daty rzeczywistego zakończenia tymczasowego stosowania).

4.2. Następstwa prawne tymczasowego stosowania traktatu

4.2.1. Uwaga wstępna

Z punktu widzenia autonomii tymczasowego stosowania traktatu jako instytucji prawnej, a także rozumienia jej praktycznego znaczenia fundamentalne znaczenie ma określenie następstw stosowania tymczasowego. W tym kontekście pojawiają się przede wszystkim trzy zagadnienia: 1) czy tymczasowe stosowanie traktatu generuje zobowiązania w rozumieniu prawa międzynarodowego; 2) czy w okresie tymczasowego stosowania traktatu stosuje się regułę *pacta sunt servanda*; 3) jak wygląda kwestia odpowiedzialności za czyny międzynarodowo bezprawne popełnione w czasie tymczasowego stosowania traktatu; 4) jakie konsekwencje wewnętrzne może mieć traktat tymczasowo stosowany?

4.2.2. Charakter prawny tymczasowego stosowania traktatu

Okres tymczasowego stosowania traktatu niewątpliwie poprzedza okres jego obowiązywania. Jednak w okresie tym traktat tymczasowo, czasem nie w pełni, działa. Czy oznacza to, że generuje on dla podmiotów, które zdecydowały się na tymczasowe stosowanie, zobowiązania prawne? Czy zatem w czasie tymczasowego stosowania traktat w gruncie rzeczy, w całości lub w części, wiąże strony, *de facto* je obowiązuje? Odpowiedź na te pytania nie jest prosta.

Jak wynika z wcześniejszych analiz⁶³, traktat ma być stosowany. Z konieczności, aczkolwiek art. 25 Konwencji wprost nie wypowiada się w tej sprawie, musi to oznaczać, że wywiera on skutki prawne wobec stron, a zatem, że aktualizują się ich traktatowe prawa i obowiązki⁶⁴. Zagadnienie to stara się doprecyzować Komisja Prawa Międzynarodowego, która w wytycznej 6 sformułowała następującą charakterystykę skutku prawnego stosowania tymczasowego:

Tymczasowe stosowanie traktatu lub części traktatu powoduje prawnie wiążący obowiązek

⁶¹ Second report on the provisional application of treaties, Juan Manuel Gómez Robledo, Special Rapporteur, pkt 79, A/CN.4/675, 9 June 2014, s. 15.

⁶² Polska jest jego stroną. Dz.U. 2003, Nr 105, poz. 985.

⁶³ Zob. pkt 4.1.1.

⁶⁴ Second report on the provisional application of treaties, pkt 44-68, s. 10-14.

stosowania traktatu lub jego części, tak jakby traktat obowiązywał między zainteresowanymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi, chyba że traktat stanowi inaczej lub nie uzgodniono inaczej.

Z reguły tej wynika, że traktat tymczasowo stosowany, w zakresie tego stosowania, wywierać powinien takie same skutki prawne, jak traktat, który już wiąże, chyba że strony uzgodnią inne rozwiązania w tej materii. Oznacza to, że traktat generuje zobowiązania dla stron i są to zupełne zobowiązania prawne (łącznie z roszczeniem i odpowiedzialnością), a nie naturalne⁶⁵. Skutki prawne traktatu stosowanego tymczasowo nie są tymczasowe, lecz ostateczne, chyba że strony uzgodnią inaczej. W efekcie, notyfikacja braku zamiaru związania nie powoduje skutków *ex tunc*, chyba że co innego ustalono (w czym zresztą wyraża się również niepewność stanu prawnego)⁶⁶.

4.2.3. Zastosowanie reguły *pacta sunt servanda* do okresu tymczasowego stosowania traktatu

Uznanie, że traktat tymczasowo stosowany faktycznie obowiązuje i generuje zobowiązania prawne wywołuje problem działania reguły *pacta sunt servanda*. Jednak art. 25 Konwencji wiedeńskiej nie przesądza odpowiedniego stosowania tej reguły do tymczasowego stosowania traktatu. Z kolei reguła ta, wyrażona w art. 26 Konwencji, stanowi bowiem, że traktat, który obowiązuje (jest „in force”) wiąże jego strony i musi być wykonywany w dobrej wierze. Odnosi się ona zatem do sytuacji, kiedy traktat wszedł w życie. Od tej daty dla jego stron powstaje obowiązek wykonywania zobowiązań z niego wynikających w dobrej wierze. Nic zatem dziwnego, że działanie reguły *pacta sunt servanda* do traktatu tymczasowo stosowanego nie jest oczywiste⁶⁷.

Warto wszakże zauważyć, że już w trakcie prac Komisji Prawa Międzynarodowego nad prawem traktatów wyrażano przekonanie, że reguła *pacta sunt servanda* działa w czasie tymczasowego wejścia w życie traktatu (takim określeniem posłużyła się Komisja). Co więcej, w komentarzu do ówczesnego art. 23 projektu Artykułów, Komisja zwróciła uwagę na pewne problemy z włączeniem terminu „in force” do postanowienia dotyczącego omawianej reguły. Zarazem podkreśliła, że nie ma wątpliwości, że obejmuje on także przypadek tymczasowego wejścia w życie traktatu. A zatem reguła *pacta sunt servanda* działa w tym przypadku⁶⁸.

W toku prac nad tymczasowym stosowaniem traktatu specjalny sprawozdawca stosunkowo już w drugim swoim raporcie (2014 r.) wypowiedział się jednoznacznie za działaniem reguły *pacta sunt servanda* do okresu tymczasowego stosowania traktatu⁶⁹.

W sprawozdaniu trzecim (2015 r.) potwierdził to stanowisko i dodał (pkt 57), że⁷⁰:

⁶⁵ Zob. decyzję trybunału arbitrażowego ICSID w sprawie jurysdykcji (na tle art. 45 Traktatu Karty Energetycznej), Ioannis Kardassopoulos p. Gruzja, 6.7.2007 r., pkt 209-223, ICSID Case No. ARB/05/18, s. 56-59. Trybunał odrzucił argument Gruzji, że tymczasowe stosowanie ma tylko aspiracyjny (niewiążący) charakter. Tekst: <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0444.pdf>. Zob. też R.E. Dalton, *op. cit.*, s. 243-244.

⁶⁶ Tak trafnie M.E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention*, s. 355-356.

⁶⁷ Zob. R.E. Dalton, *op. cit.*, s. 238-241. M.E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention*, s. 357, zauważył, że niekiedy to, czy stosuje się regułę *pacta sunt servanda* jest dyskusyjne (D. Vignes), ale większość doktryny opowiada się za działaniem tej reguły wobec traktatów stosowanych tymczasowo.

⁶⁸ Komentarz do art. 23, pkt 3. Yearbook of the International Law Commission 1966, vol. II, s. 211.

⁶⁹ Second report on the provisional application of treaties, pkt 65, s. 13.

⁷⁰ Third report on the provisional application of treaties, Juan Manuel Gómez Robledo, Special Rapporteur, pkt 56-59, A/CN.4/687, 5 June 2015, s. 12-13.

Reżim tymczasowego stosowania zakłada, że zobowiązania wynikające z tymczasowo stosowanego traktatu będą w pełni przestrzegane do momentu wejścia w życie traktatu lub do czasu jego tymczasowego stosowania zakończonych za obopólną zgodą państw, między którymi traktat jest tymczasowo stosowany, lub dopóki państwo nie powiadomi innych państw tymczasowo stosujących traktat o zamiarze nie przystąpienia do traktatu.

Dodał ponadto, że (pkt 58):

Pod warunkiem, że jest ono ważne, tymczasowe stosowanie wywołuje takie same skutki prawne jak każda inna umowa międzynarodowa, a zatem podlega zasadzie *pacta sunt servanda*. Jego skutki prawne są ostateczne i wykonalne, i nie mogą być następnie kwestionowane z uwagi na tymczasowy charakter zastosowania traktatu.

Jednak w swoim projekcie Przewodnika Komisja Prawa Międzynarodowego nie wypowiedziała się wyraźnie na temat działania reguły *pacta sunt servanda* w odniesieniu do tymczasowego stosowania traktatu. Jest to może o tyle zaskakujące, że jednocześnie ujęła w nim wytyczną 10, której przedmiotem jest niedopuszczalność podnoszenia argumentów z prawa wewnętrznego strony stosującej tymczasowo traktat w celu usprawiedliwienia jego niewykonywania, a zatem zasada wzorowana na art. 27 Konwencji wiedeńskiej⁷¹, który stanowi naturalne przedłużenie i zabezpieczenie reguły *pacta sunt servanda*⁷². Wytyczna ta brzmi następująco:

1. Państwo, które zgodziło się na tymczasowe stosowanie traktatu lub jego części, nie może powoływać się na przepisy swojego prawa wewnętrznego jako uzasadnienia uchybienia zobowiązaniom wynikającym z takiego tymczasowego stosowania.
2. Organizacja międzynarodowa, która zgodziła się na tymczasowe stosowanie traktatu lub części traktatu, nie może powoływać się na zasady organizacji jako uzasadnienie uchybienia zobowiązaniom wynikającym z takiego tymczasowego stosowania.

Mimo że wytyczna milczy w tej sprawie, wyjątek od zasady w niej wyrażonej wynika z wytycznej 11 (ważność wyrażenia zgody na tymczasowe stosowanie traktatu).

Nie ulega zatem wątpliwości, że reguła *pacta sunt servanda* działa w okresie tymczasowego stosowania traktatu. Odnosi się ona tak do zobowiązań wynikających z traktatu tymczasowo stosowanego, jak i z umowy dotyczącej tymczasowego stosowania. Zarazem, w pierwszym przypadku, odnosi się jedynie do takiego zakresu traktatu, w jakim on jest tymczasowo stosowany, oraz na warunkach i zgodnie z procedurami ustalonymi przez strony w odniesieniu do tymczasowego stosowania traktatu.

4.2.4. Odpowiedzialność za czyny międzynarodowo bezprawne

Naturalną konsekwencją uznania, że w okresie tymczasowego stosowania traktatu podmioty stosujące traktat mają pełne zobowiązania prawne, jest również to, że w razie naruszenia tych zobowiązań powstaje odpowiedzialność za czyn międzynarodowo bezprawny. Zagadnienie to świadomie nie zostało uregulowane w art. 25 Konwencji wiedeńskiej (art. 73 Konwencji). Natomiast potwierdzenie tego ustalenia znalazło wyraz w wytycznej 8 projektu Przewodnika Komisji Prawa

⁷¹ Komentarz do wytycznej 10, pkt 2, s. 220.

⁷² Third report on the provisional application of treaties, pkt 60-70, s. 13-15.

Międzynarodowego. Czytamy tutaj, że:

Naruszenie zobowiązania wynikającego z traktatu lub części traktatu, który jest tymczasowo stosowany, pociąga za sobą odpowiedzialność międzynarodową zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa międzynarodowego.

Strony decydujące o tymczasowym stosowaniu traktatu nie mogą zupełnie wyłączyć tej odpowiedzialności (jej wykonaktować), gdyż oznaczałoby to, że ich zobowiązania tracą charakter prawny. Natomiast mogą zmodyfikować różne jej elementy, zwłaszcza w kształcie określonym projektami Artykułów o odpowiedzialności państwa oraz organizacji międzynarodowej za czyny międzynarodowo bezprawne (2001, 2011), np. zmienić przesłanki odpowiedzialności, poszerzyć lub zmodyfikować krąg okoliczności wyłączających odpowiedzialność państwa czy też swoiście ułożyć kwestię dochodzenia roszczeń i naprawienia szkody. Ponadto strony mogą zawęzić odpowiedzialność przez ustalenie, że tylko część traktatu podlega tymczasowemu stosowaniu.

Warto też zauważyć, że z zasady odpowiedzialności za naruszenie zobowiązań traktatowych aktualnych w okresie tymczasowego stosowania traktatu wynika, że strona nie może powoływać się na swoje prawo wewnętrzne lub jego naruszenie w celu uwolnienia się od odpowiedzialności⁷³. Wyjątek od tej zasady może wiązać się jedynie z wytyczną 12. Lecz także wówczas zastrzeżenie poszanowania przeszkód wynikających z prawa wewnętrznego należałoby sformułować w związku z decyzją o tymczasowym stosowaniu traktatu⁷⁴.

4.2.5. Wewnętrzne następstwa tymczasowego stosowania traktatu

Jak zauważył to specjalny sprawozdawca tematu, tymczasowe stosowanie traktatu generuje nie tylko następstwa w sferze międzynarodowej, ale także wewnętrznej podmiotów stosujących tymczasowo traktat.⁷⁵ Prawo międzynarodowe zasadniczo nie wkracza w te materię, aczkolwiek poszczególne klauzule czy umowy dotyczące stosowania tymczasowego mogą przewidywać rozwiązania w tej materii. Jednak generalnie, to do prawa wewnętrznego strony (prawa krajowego, reguł wewnętrznych organizacji) należy ustalenie następstw prawnych tymczasowego stosowania traktatu. Niemniej, zgodnie z ogólnymi zasadami wynikającymi z reguły *pacta sunt servanda*, podmiot stosujący tymczasowo traktat powinien podjąć właściwe wewnętrzne działania implementacyjne (działania wykonawcze, a nawet dopuścić do stosowania wewnątrz jego porządku prawnego odpowiednich reguł traktatowych), chyba że jest to sprzeczne z ustalonymi regułami tymczasowego stosowania (np. dopuszczalne jest wymazanie skutków *ex tunc*) albo jest to nie do pogodzenia z systemem prawnym strony (podmiot taki powinien jednak sformułować odpowiednie zastrzeżenie w tej materii; w jego braku skutki wewnętrzne traktatu powinny być takie, jak w razie jego wejścia w życie⁷⁶). Wewnętrzne stosowanie traktatu i jego zakres będą również uzależnione od charakteru zobowiązań, jakie wynikają z traktatu. Może być bowiem tak, że traktat nie wymaga implementacji wewnętrznej, albo domaga się jej jedynie w bardzo ograniczonym zakresie.

⁷³ Zob. też Third report on the provisional application of treaties, pkt 60 i 61, s. 13.

⁷⁴ Komentarz do wytycznej 10, pkt 3 i 4, s. 220.

⁷⁵ First report on the provisional application of treaties, pkt 37, s. 10.

⁷⁶ Zob. pkt 4.1.4.

5. Tymczasowe stosowanie traktatu a struktura traktatu: zakres tymczasowego stosowania

Z art. 25 Konwencji wiedeńskiej można się zorientować, że traktat może być stosowany tymczasowo w całości lub w części, stosownie do ustaleń zainteresowanych podmiotów. Mogą one teoretycznie również zdecydować, że cały traktat podlega tymczasowemu stosowaniu, lecz w jego trakcie można, np. w drodze jednostronnego oświadczenia, doprowadzić do wygaśnięcia jedynie niektórych zobowiązań wynikających z traktatu. Pozostałe będą nadal tymczasowo stosowane. Hipotetycznie może również zdarzyć się tak, że podmioty stosujące tymczasowo część traktatu zdecydują o poszerzeniu zakresu stosowania na cały traktat. Oznacza to, że zakres tymczasowego stosowania traktatu może ulegać w jego trakcie zmianom. O ile nie postanowiono inaczej, zmiany takie mogą zachodzić w każdym momencie w trakcie tymczasowego stosowania traktatu.

Na tymczasowe stosowanie traktatu można także spojrzeć inaczej. Mając na uwadze jego strukturę wewnętrzną, można w szczególności zastanawiać się, czy są takie postanowienia, które nie mogą być stosowane tymczasowo. W uproszczeniu można przyjąć, że traktat składa się z następujących elementów: preambuła, postanowienia początkowe (np. cele, zasady, zakres regulacji), łącznie niekiedy ze słowniczkiem, postanowienia regulujące prawa i obowiązki stron, postanowienia instytucjonalne (ustanawiające organy międzynarodowe zajmujące się wykonywaniem, stosowaniem i wykładnią traktatu, a nawet kontrolą jego wykonywania), postanowienia o *compliance*, postanowienia o rozstrzyganiu sporów, postanowienia końcowe (depozytariusz, sprostowania, poprawki i modyfikacje, obowiązywanie, wejście w życie, wygasanie, terytorialna, języki autentyczne, rejestracja i publikacja)⁷⁷.

Nie jest w pełni jasne, czy wszystkie te klauzule mogą być stosowane tymczasowo. Najbardziej podatne na stosowanie tymczasowe są postanowienia materialne. Pewne wątpliwości mogą natomiast dotyczyć klauzul instytucjonalnych (tworzenia i działania organów na podstawie traktatów), zwłaszcza w przypadku, gdy traktat nie wiąże albo gdy nie obowiązuje wszystkich stosujących go stron. Trudno bowiem tworzyć tymczasowe instytucje traktatowe, które mogą ostatecznie nie powstać, gdyż traktat nie wejdzie w życie, albo też takie, których skład będzie płynny z uwagi na rezygnację z tymczasowego stosowania przez niektóre podmioty stosujące traktat. Ponadto zwraca się uwagę, że nie wszystkie klauzule końcowe w istocie podlegają tymczasowemu stosowaniu. W szczególności A. Quast-Mertsch, na tle art. 24 ust. 4 Konwencji wiedeńskiej⁷⁸, zauważa, że tymczasowe stosowanie traktatu nie ma zastosowania do klauzul odnoszących się do stosowania, zmian, czasu obowiązywania oraz wygasania, one wchodzą w życie z momentem przyjęcia, chyba że co innego ustalono⁷⁹.

⁷⁷ W Final Clauses of Multilateral Treaties. Handbook, United Nations 2003, Tekst: <https://treaties.un.org/doc/source/publications/FC/English.pdf>, rozróżnia się pięć typów klauzul końcowych. Dotyczą one: 1. zawarcia traktatu; 2. jego stosowania; 3. zmian; 4. czasu obowiązywania; 5. wygasania.

⁷⁸ Postanowienie to brzmi: 4. Postanowienia traktatu regulujące ustalenie autentyczności jego tekstu, wyrażenie zgody państw na związanie się traktatem, tryb lub dzień jego wejścia w życie, zastrzeżenia, funkcje depozytariusza oraz inne sprawy nie dające się uniknąć przed wejściem traktatu w życie **mają zastosowanie** od chwili przyjęcia jego tekstu.

⁷⁹ A. Quast Mertsch, *Provisional Application of Treaties*, s. 309-311.

6. Tymczasowe stosowanie traktatu a wybrane postanowienia Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów

6.1. Uwaga wstępna

Tymczasowe stosowanie traktatów jest również analizowane z perspektywy jego stosunku do niektórych postanowień Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Dla potrzeb tego opracowania analiza ta będzie przeprowadzona w odniesieniu do tych postanowień Konwencji, które wiążą się z sytuacją poprzedzającą wejście w życie traktatu (art. 18 – obowiązek nieudaremniania przedmiotu i celu traktatu, art. 11 i n. – wyrażenia zgody na ostateczne związanie się traktatem, art. 19 i n. – wnoszenie zastrzeżeń i sprzeciwów), a także z wykonywaniem traktatów (art. 30 – kwestia kolicji traktatów), możliwymi ich zmianami (art. 39-41) i zawieszeniem działania traktatu (art. 57 i n.).

6.2. Tymczasowe stosowanie traktatu a okres do wejścia w życie traktatu

Tymczasowe stosowanie traktatu jako problem prawny pojawia się wówczas, gdy traktat jako uzgodniony dokument już istnieje. Z tej perspektywy dla tymczasowego stosowania traktatu nie mają znaczenia wcześniejsze czynności podjęte na drodze kształtowania traktatu, w tym zwłaszcza decyzje o wszczęciu rokowań i same negocjacje aż po moment przyjęcia tekstu, a w zasadzie nadania jego treści ostatecznego kształtu (umocowania). Tymczasowe stosowanie traktatu działa bowiem zazwyczaj od daty jego podpisania. W tej sytuacji pierwsze „zderzenie” instytucji prawa traktatów z tymczasowym stosowaniem traktatu pojawia się w kontekście zapewnienia obowiązku nieudaremniania przedmiotu i celu traktatu (art. 18 Konwencji wiedeńskiej), a także wyrażenia zgody na związanie się traktatem (art. 11) oraz, co do zasady zwiazanego z tym, zagadnienia zastrzeżeń (art. 19 i n.). Problematyka ta była rozważana przez specjalnego sprawozdawcę w toku prac Komisji Prawa Międzynarodowego w jego trzecim raporcie.

W odniesieniu do obowiązku nieudaremniania przedmiotu i celu traktatu (a zatem kluczowych jego postanowień, tych, które określają jego *raison d'être*) należy zauważyć, że działa on od momentu podpisania traktatu aż po jego wejście w życie, w tym także po ostatecznym związaniu się traktatem przez stronę, byle tylko przed wejściem w życie (art. 18). Wydawałoby się zatem naturalne, że znajduje on zastosowanie do okresu tymczasowego stosowania traktatu. Jeżeli jednak strony zdecydują się na tymczasowe stosowanie traktatu w całości, to biorąc pod uwagę fakt, że skutki prawne tymczasowego stosowania są co do zasady tożsame ze skutkami jego wejścia w życie, trudno zaprzeczyć, że obowiązek nieudaremniania przedmiotu i celu jest wówczas pochłonięty (jako bardziej ograniczony, zachowawczy i negatywny) przez nakaz wykonywania wszystkich zobowiązań traktatu stosowanego tymczasowo, zgodnie z regułą *pacta sunt servanda* (rozumowanie *a maiori ad minus*)⁸⁰. Z kolei, gdy tymczasowe stosowanie dotyczy jedynie części traktatu, to w zakresie, w jakim istotne postanowienia traktatu są objęte tymczasowym stosowaniem, są wchłonięte przez obowiązek wykonywania zobowiązań także innych niż istotne, chociaż nie wszystkich. A w razie, gdy stosowanie tymczasowe dotyczy części traktatu, która nie obejmuje postanowień istotnych (obejmuje je częściowo), to obowiązek nieudaremniania dotyczy pozostałej części zobowiązań traktatowych. Z kolei jeśli podmiot podejmie decyzję o zaprzestaniu tymczasowego stosowania traktatu, lecz nie zrezygnuje z późniejszego związania się traktatem, po zakończeniu tymczasowego stosowania spoczywa na nim jedynie obowiązek nieudaremniania przedmiotu i celu traktatu.

⁸⁰ Third report on the provisional application of treaties, pkt 50-52, s. 11.

Specjalny sprawozdawca kładł też nacisk na potrzebę odróżnienia różnych sposobów wyrażenia zgody na ostateczne związanie traktatem (art. 11 Konwencji wiedeńskiej) od decyzji w sprawie jego tymczasowego stosowania. Podnosił on, że o ile ostateczne sposoby związania się traktatem, w tym w formie uproszczonej, łączą się z jego wejściem w życie, o tyle tymczasowe stosowanie dotyczy sytuacji sprzed wejścia w życie traktatu. Niemniej sprawozdawca wskazał, że decyzja w sprawie tymczasowego stosowania traktatu może wyrażać się na zasadzie elastyczności w różny sposób. Co więcej, stwierdził, że sposoby wyrażania zgody na związanie się traktatem mogą być wykorzystane do wyrażenia zgody na jego tymczasowe stosowanie⁸¹.

Innym zagadnieniem, wywołującym wątpliwości w związku z okresem tymczasowego stosowania traktatu, jest kwestia wnoszenia zastrzeżeń do traktatu stosowanego tymczasowo. Jak wynika z art. 19 Konwencji wiedeńskiej, zastrzeżenia mogą być formułowane już na etapie podpisywania traktatu (co może stanowić formę jego umocowania), a zatem przed związaniem się traktatem, a ponadto w chwili ostatecznego wiązania się traktatem, choćby on jeszcze nie wszedł w życie, lecz był tymczasowo stosowany, chyba że zastrzeżenia są zakazane w ogóle bądź co do niektórych postanowień traktatowych albo są sprzeczne z przedmiotem i celem traktatu. W tym względzie należy stwierdzić, że w razie złożenia zastrzeżenia podmiot decydujący się na tymczasowe stosowanie traktatu może wraz z taką decyzją sformułować zastrzeżenie do traktatu, wobec którego inne podmioty stosujące tymczasowo, łącznie z tymi, które wyraziły już zgodę na ostateczne związanie się traktatem, mogą wnosić sprzeciwy, także kwalifikowane⁸². Zarazem zakończenie tymczasowego stosowania traktatu oznacza, że także zastrzeżenia sformułowane przy okazji podejmowania decyzji w tej sprawie.

W szeregu prowadzonych tutaj rozważaniach pojawiał się wątek dotyczący relacji między tymczasowym stosowaniem traktatu a jego wejściem w życie. Ma on szczególny wydźwięk w kontekście posługiwania się, również współcześnie i mimo krytyki doktryny⁸³, wadliwym zwrotem „tymczasowe wejście w życie” traktatu⁸⁴.

⁸¹ Third report on the provisional application of treaties, pkt 32-44, zwł. pkt 35, 43, 44, s. 8-10. Błędne jest jednak mniemanie sprawozdawcy, że dokument staje się traktatem dopiero z chwilą wyrażenia zgody na związanie się nim (pkt 36). Z traktatem mamy do czynienia już wówczas, gdy tekst dokumentu został przyjęty, a następnie uznany za ostateczny. Już od tych momentów traktat jest w stanie wywierać określone skutki (rzecz jasna nie *per se*, lecz np. na skutek zgody na jego tymczasowe stosowanie). Po podpisaniu traktatu aktualizuje się też obowiązek nieudaremniania przedmiotu i celu traktatu.

⁸² Według specjalnego sprawozdawcy, „a State may formulate reservations with respect to a treaty that will be applied provisionally if that treaty expressly so permits and if there are reasons to believe that the entry into force will be delayed for an indefinite period of time.” Podkreślił on przy tym, że – jak dotąd – nie ma praktyki formułowania zastrzeżeń w czasie decydowania o tymczasowym stosowaniu traktatu na podstawie wyraźnych klauzul traktatowych dopuszczających takie działanie. Natomiast nie ma przeszkód, aby zastrzeżenia były formułowane w przypadku, gdy tymczasowo stosowany traktat milczy. Zob. Fourth report on the provisional application of treaties, Juan Manuel Gómez Robledo, Special Rapporteur, pkt 33, 34, 36-38, A/CN.4/699, 23 June 2016, s. 8.

⁸³ Np. A. Aust, *op. cit.*, s. 139.

⁸⁴ Treaty Handbook Prepared by the Treaty Section of the Office of Legal Affairs, United Nations 2012, s. 23, 66-67. Podręcznik tłumaczy: „It is noted, nevertheless, that some treaties [i.a. commodity agreements – CM] include provisions for their provisional entry into force. This enables States that are ready to implement the obligations under a treaty to do so among themselves, without waiting for the minimum number of ratifications necessary for its formal entry into force, if this number is not obtained within a given period”.

Niezależnie od problemów terminologicznych, za kluczowe należy uznać rozróżnienie decyzji o ostatecznym związaniu się traktatem, która może (nie musi) pokrywać się z decyzją o tymczasowym stosowaniu, od wejścia w życie traktatu. Zarówno w przypadku traktatów wielostronnych, jak i traktatów dwustronnych niektóre strony (jedna ze stron, jeśli chodzi o traktaty dwustronne) mogą już ostatecznie związać się traktatem, który nie wszedł jeszcze w życie. Traktat wielostronny nie wchodzi w życie do czasu osiągnięcia minimalnego progu ratyfikacji bądź ratyfikacji przez wszystkie zainteresowane strony. Traktat dwustronny nie wchodzi one w życie do czasu upływu terminu uzgodnionego przez strony po wymianie dokumentów związania. Mimo to, w obu przypadkach, traktaty te mogą być tymczasowo stosowane. Jednak w takiej sytuacji, te strony, które związały się ostatecznie traktatem nie mogą już jednostronnie zdecydować o zakończeniu stosowania tymczasowego, zgodnie z art. 25 Konwencji wiedeńskiej. W ich przypadku możliwe jest jedynie wypowiedzenie lub wycofanie się z traktatu albo zakończenie związania w inny uzgodniony w traktacie sposób⁸⁵. W żadnym wypadku jednostronnie.

6.3. Tymczasowe stosowanie traktatu a wykonywanie traktatu

Relacja między wykonywaniem traktatu a jego tymczasowym stosowaniem dotyczy przynajmniej trzech zagadnień: kolizji zobowiązań między traktatami wcześniejszym i późniejszym, zwłaszcza w braku klauzuli abrogacyjnej, zmiany traktatu oraz zawieszenia działania traktatu.

6.3.1. Zagadnienie tymczasowego stosowania traktatu w warunkach kolizji zobowiązań traktatowych

Problematyka kolizyjna ma znaczenie dla traktatów wielostronnych i dwustronnych, aczkolwiek jest dużo bardziej złożona w pierwszym przypadku. Mogą tutaj występować następujące stany prawne: 1) traktat wcześniejszy i późniejszy są to traktaty dwustronne między tymi samymi stronami, przy czym teoretycznie tymczasowo stosowane mogą być obydwie (co jednak jest raczej zupełną hipotezą) lub jeden z nich (zwykle późniejszy); 2) traktat wcześniejszy lub późniejszy jest traktatem dwustronnym, a drugi z nich wielostronnym, przy czym strony traktatu dwustronnego są tożsame z niektórymi stronami traktatu wielostronnego. Obydwie traktaty mogą być tymczasowo stosowane albo jeden z nich (zwykle późniejszy, ale takim traktatem może być zarówno traktat dwustronny, jak i wielostronny, przy tym ten ostatni może już być wiążący dla niektórych stron bądź jedynie niektóre strony mogą się już nim ostatecznie związać); 3) traktat wcześniejszy i późniejszy są traktatami wielostronnymi, z których jeden lub odydwie są stosowane tymczasowo, przy czym mogą one być jeszcze niewiążące, wiążące dla niektórych stron albo niektóre strony mogą być nimi tylko ostatecznie związane. Tym co może skomplikować sytuację jest to, że mogą być zawarte między tymi samymi stronami, ale też mogą być częściowo podmiotowo nietożsame. Ponadto traktat późniejszy (obowiązujący lub tymczasowo stosowany) może być traktatem szczególnym, a traktat wcześniejszy traktatem ogólnym (relacja *lex generalis*). Mogą także mieć miejsce przypadki, gdy strony zawierają traktat dwustronny lub traktat wielostronny i podejmują decyzję o tymczasowym jego stosowaniu, lecz pozostaje on w pełnej lub częściowej kolizji z Kartą NZ bądź traktatem zawierającym klauzulę pierwszeństwa lub nadrzędności (art. 30 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów; ten ostatni może być wszakże jedynie tymczasowo stosowany). Poza tym, traktaty tymczasowo stosowane mogą być stosowane w ten sposób w całości lub w części, co dodatkowo może utrudniać ocenę sytuacji.

⁸⁵ Zob. też Treaty Handbook, s. 11.

Najprościej znaleźć rozwiązanie w ostatnim przypadku, ponieważ pierwszeństwo lub nadrzędność Karty czy określonych traktatów (np. statutów organizacji regionalnej integracji) wykluczają tymczasowe stosowanie, a niekiedy nawet pozwalają na podjęcie kroków zmierzających np. do ustalenia naruszenia obowiązków członkowskich. Nie jest również nadmiernie trudny przypadek pierwszy. Wówczas działają zwykłe reguły art. 30 Konwencji wiedeńskiej, a traktaty tymczasowo stosowane należy uważać.

Znacznie trudniejsze do analizy i ustalenia stanu prawnego są pozostałe przypadki. Najbardziej kłopotliwy jest wszakże stan, gdy traktat (wcześniejszy i/lub późniejszy) już obowiązuje między niektórymi stronami, lecz jest stosowany tymczasowo przez pozostałe zainteresowane podmioty. W takim układzie istnieją trzy typy zobowiązań prawnych: między podmiotami stosującymi tymczasowo traktat, między nimi a podmiotami związanymi traktatem oraz między tymi ostatnimi. Z punktu widzenia prowadzonych rozważań ważne są przede wszystkim zobowiązania pierwszego i drugiego rodzaju. Może mieć miejsce przy tym jednak sytuacja, że strony rozpatrywanych traktatów nie będą w pełni tożsame, a ponadto że traktat wcześniejszy i/lub późniejszy będzie stosowany tymczasowo w całości lub w części. Prowadzi to do złożonego układu stosunków, kiedy to dwie strony traktatu wcześniejszego i późniejszego mogą stosować traktat tymczasowo, jedna z nich może stosować traktat tymczasowo, a druga może być nim związana lub wobec niej może już obowiązywać. Mimo tej złożoności, trzeba jednak stosować reguły art. 30 ust. 3-5 Konwencji wiedeńskiej, co oznacza, że w zakresie, w jakim strony stosują traktat tymczasowo trzeba je uważać za znajdujące się w takim położeniu, jakby były nim związane. Nie oznacza to jednak eliminacji wszelkich problemów. Trzeba bowiem pamiętać o swoistej niepewności, jaką generuje stan tymczasowego stosowania traktatu, w szczególności o tym, że decyzja o tymczasowym stosowaniu może być względnie łatwo zmieniona.

Kolizja może również dotyczyć traktatów, z których przynajmniej jeden jest już tymczasowo stosowany. Mogą zatem pojawiać się przypadki, gdy traktat obowiązujący zostaje podporządkowany traktatowi, któremu nadano nadrzędną pozycję, a który jest jedynie tymczasowo stosowany (ewentualnie obydwa są stosowane tymczasowo). Kolizja może również występować między wcześniejszym traktatem obowiązującym lub tymczasowo stosowanym a późniejszym traktatem tymczasowo stosowanym. Wreszcie sprzeczność może pojawić się między traktatem ogólniejszym już obowiązującym a traktatem szczególnym tymczasowo stosowanym. Wymienione kolizje mogą okazać się kłopotliwe zwłaszcza wówczas, gdy niektóre lub wszystkie podmioty stosujące traktat tymczasowo rezygnowałyby z jego dalszego stosowania i nie zamierzałyby się nim wiązać w przyszłości. Są to sytuacje hipotetyczne, które jednak nie mogą być wykluczone w praktyce międzynarodowej.

6.3.2. Tymczasowe stosowanie traktatu a zmiana traktatu

Tymczasowe stosowanie traktatu nie stoi na przeszkodzie dokonywaniu zmian w traktatach, które jeszcze nie wiążą lub już wiążą. Pełne zastosowanie znajduje tutaj część IV Konwencji wiedeńskiej (Poprawki i modyfikacja traktatów; art. 39-41)⁸⁶. Zagadnienie odnosi się przy tym do traktatów wielostronnych. Warto w tym kontekście podnieść, że nie jest raczej możliwe wejście w życie poprawki i jedynie tymczasowe stosowanie traktatu, do którego takie poprawki są wno-

⁸⁶ Tak trafnie Komisja Prawa Międzynarodowego w komentarzu do wytycznej 6 projektu Przewodnika, pkt 6, s. 215.

szone. Możliwa jest natomiast sytuacja odwrotna. Ponadto jednak możliwa jest sytuacja, kiedy traktat zmieniany obowiązuje, lecz nie wszystkie strony (pozostałe stosują go jedynie tymczasowo), a przyjmowane są poprawki, które wchodzą w życie (o ile traktat nie uzależnia ich wejścia w życie od związania się przez wszystkie strony traktatu).

6.3.3. Tymczasowe stosowanie traktatu a zawieszenie działania traktatu

Formalnie nie ma przeszkód, aby zawiesić działanie traktatu tymczasowo stosowanego. Pojęcie działania traktatu nie jest wyjaśnione w Konwencji wiedeńskiej, lecz można przyjąć, że obejmuje tak czas, kiedy traktat obowiązuje, jak i kiedy jest tylko tymczasowo stosowany. W tym zakresie może mieć zastosowanie art. 57 Konwencji, który przewiduje, że działanie traktatu (lub jego niektórych postanowień w ramach podzielności traktatu – art. 44 Konwencji) może być zawieszono zarówno w stosunku do wszystkich jego stron, jak i niektórych z nich nie tylko na podstawie wyraźnie określonych postanowień konwencyjnych, ale także na mocy zgody wszystkich stron i to w każdym czasie, po konsultacjach z innymi stronami. W przypadku traktatu wielostronnego możliwe jest też zawieszenie tymczasowego stosowania traktatu między niektórymi jego stronami na zasadach określonych w art. 58, a zatem na podstawie porozumienia między nimi, którego zamiar zawarcia i zakres postanowień podlegających zawieszeniu powinny być notyfikowane pozostałym stronom. Nie ma również przeszkód, aby do zawieszenia czy nawet wygaśnięcia tymczasowego stosowania doszło w wyniku istotnego naruszenia traktatu (obowiązującego między niektórymi stronami lub tymczasowo stosowanego między wszystkimi lub niektórymi stronami), zgodnie z art. 60 Konwencji. Podobny skutek, w ramach określonych Konwencją i prawem zwyczajowym, mogą mieć późniejsza niemożliwość wykonania traktatu (art. 61) oraz zasadnicza zmiana okoliczności (art. 62).

II. Tymczasowe stosowanie traktatów w polskim porządku prawnym

1. Położenie prawne traktatów w polskim porządku prawnym

Reguła tymczasowego stosowania traktatu została sformułowana w Konwencji z 1969 r. Jak wynika z wcześniejszych analiz, trudno jednoznacznie ustalić, czy zawarty w niej art. 25 był już wówczas regułą zwyczajową i czy w związku z tym już na tamtym etapie wiązał on Polskę. Jak wiadomo, Konwencja wiedeńska nie była stosowana tymczasowo, a zatem również art. 25 nie mógł podlegać takiemu stosowaniu.

Konwencja weszła w życie 27.1.1980 r. Od tego przynajmniej czasu art. 25 wiąże, aczkolwiek w zasadzie dla państw-stron Konwencji, wśród których aż do 1990 r. nie było Polski. Polska przystąpiła do Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów (bez zastrzeżeń i deklaracji interpretacyjnych) ze skutkiem od 2.7.1990 r.⁸⁷ W okresie 1969-1990 można byłoby co najwyżej rozważać, czy Polska nie była związana powstającą (jak wynika z poprzednich ustaleń, raczej ułomną treściowo) regułą zwyczajową dotyczącą tymczasowego stosowania traktatu. Problem jednak polega również na tym, że w rozważanym okresie w Polsce (i zresztą aż do 1997 r.) ewentualne związanie prawem

⁸⁷ Oświadczenie Prezydenta RP z 27.4.1990 r., Dz.U. 1990, Nr 74, poz. 439.

zwyczajowym dotyczącym tymczasowego stosowania traktatu nie miało konstytucyjnej podstawy prawnej.

Do czasu wejścia w życie Konstytucji RP z 2.4.1997 r., tj. do 17.10.1997 r.⁸⁸, położenie prawne traktatów w polskim porządku prawnym nie było uregulowane. Wiadomo było jedynie, że – na podstawie Konstytucji PRL z 22.7.1952 r.⁸⁹ – Rada Państwa, a po zmianach demokratycznych Prezydent⁹⁰, ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe. Konstytucja z 1997 r. wprowadziła zasadę przestrzegania przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego (art. 9)⁹¹, a ponadto określiła system źródeł prawa (art. 87-94). W ramach tego ostatniego ustaliła, że źródłem prawa powszechnego w Polsce są ratyfikowane umowy międzynarodowe (art. 87 ust. 1). Konstytucja uregulowała też zasadnicze (ratyfikacja bez zgody ustawowej – art. 89 ust. 2) i szczególne tryby ratyfikacji (za zgodą ustawową – art. 89 ust. 1, aczkolwiek w praktyce ma on bardzo szerokie zastosowanie i stał się faktycznie zasadą ustrojową, a także w związku z przekazaniem kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu – art. 90). Konstytucja unormowała także pozycję umów ratyfikowanych i ogłoszonych w Dzienniku Ustaw oraz z nimi zrównanych (art. 91 ust. 1 i 2, art. 241). Zaliczyła ona takie umowy do krajowego porządku prawnego i zapewniła im wysoką, ponadustawową pozycję. Spowodowała także, że umowy ratyfikowane mogą być bezpośrednio stosowane, chyba że ich stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Konstytucja stanowi, że konieczne jest wydanie ustawy dotyczącej umów międzynarodowych, precyzującej zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania i wypowiedzania tych umów (art. 89 ust. 3)⁹². Ustawa taka została uchwalona 14.4.2000 r.⁹³ i obowiązuje od 17.6.2000 r.⁹⁴

Natomiast Konstytucja nie przesądziła statusu nieratyfikowanych umów międzynarodowych. Na jej podstawie można byłoby wręcz wywodzić, że częścią polskiego porządku prawnego są jedynie akty powszechnie obowiązujące, które wymienia art. 87 Konstytucji. Z drugiej jednak strony zatwierdzona, lecz nieratyfikowana, umowa międzynarodowa, została zawarta zgodnie z prawem międzynarodowym i polskim. Konstytucja przewiduje bowiem zatwierdzanie umów międzynarodowych w ramach kompetencji Rady Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 10), a ustawa o umowach międzynarodowych wyraźnie dopuszcza wiązanie się umowami międzynarodowymi w formie za-

⁸⁸ Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁸⁹ Konstytucja PRL weszła w życie z datą jej uchwalenia. Dz.U. 1952, Nr 33, poz. 232, ze zm.

⁹⁰ Ustawa z 7.4.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. 1989, Nr 19, poz. 101.

⁹¹ Zob. K. Gałka, *Zasada przestrzegania prawa międzynarodowego jako zasada konstytucyjna (art. 9)* [w:] C. Mik, Ł. Kułaga (red.), *Polskie prawo stosunków międzynarodowych. Zagadnienia wybrane*, Toruń 2018, s. 95 i n., wraz z cytowaną tam literaturą.

⁹² Zob. komentarze do art. 87 (P. Wiącek), 89 (P. Wiącek), 90 (M. Szpunar) i 91 (A. Capik, A. Łazowski) [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, T. II, Komentarz. Art. 87-243*, Warszawa 2016, s. 51 i n. Na marginesie można odnotować, że tylko w komentarzu do art. 91 w ogóle odniesiono się do tymczasowego stosowania traktatów (s. 156-157).

⁹³ Dz.U. 2000, Nr 39, poz. 443, ze zm.

⁹⁴ Ustawa, podobnie jak Konstytucja, posługuje się terminem „umowa międzynarodowa”, a nie traktat. Zgodnie z art. 2 pkt 1 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”. W tym ujęciu jest niemal tożsama z konwencyjnym pojęciem traktatu.

twierdzenia (art. 12 ust. 1)⁹⁵. Zatwierdzona umowa międzynarodowa zatem wiąże Polskę w rozumieniu art. 9 Konstytucji i podlega wykonaniu⁹⁶. Nie zmienia tego faktu ogłoszenie umowy jedynie w publikatorze urzędowym „Monitor Polski” (art. 18 ust. 3 ustawy), a nawet brak takiej publikacji. Umowa zatwierdzona jedynie nie ma mocy powszechnie obowiązującej. Rozumienie tego kryterium ma znaczenie kluczowe dla działania takich umów w polskim porządku prawnym.

2. Milczenie Konstytucji i ustawy o umowach międzynarodowych w odniesieniu do tymczasowego stosowania traktatów

Tak Konstytucja, jak i ustawa o umowach międzynarodowych⁹⁷ milczą w sprawie tymczasowego stosowania umów, niezależnie od statusu prawnego tych umów. W szczególności, mimo kilkukrotnych nowelizacji ustawy, nie włączono tej materii do ustawy⁹⁸. Tymczasem ewentualne włączenie do ustawy tymczasowego stosowania traktatów miałyby znaczenie praktyczne tak dla sfery stosunków zagranicznych państwa, zapewniając wiarygodność jako strony umowy, jak i z punktu widzenia podmiotów podlegających polskiej jurysdykcji. W pierwszym przypadku znakomicie ułatwia procedowanie (dzisiaj niesformalizowane) dyplomacji i zapewnia przejrzystość decyzyjną w tej materii, a ponadto nie jest bez znaczenia także dla relacji między organami państwa w odniesieniu do świata zewnętrznego. W drugim ma to szczególną wagę wówczas, gdy umowa w istocie wymaga implementacji krajowej. Pojawiają się w tym wypadku pytania, czy tymczasowe stosowanie traktatu oznacza dla organu polskiego obowiązek wykonania zobowiązań traktatowych, co ma zrobić organ polski, gdy tymczasowo stosowana umowa wprowadzona do prawa krajowego wygaśnie lub zostanie zawieszona jej діялanie, czy w przypadku tymczasowego stosowania umowy podmiot podlegający polskiej jurysdykcji może wyprowadzać jakiegokolwiek uprawnienia, które organ krajowy powinien uwzględnić, albo też czy w okresie tymczasowego stosowania traktatu organ krajowy może na jego podstawie nałożyć na taki podmiot jakiegokolwiek obowiązki. Niezależnie od tych dylematów, w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej, powstaje wątpliwość, jakie skutki wywołuje tymczasowe stosowanie umowy, której stroną jest Unia Europejska (wyłącznie czy nawet razem z państwami członkowskimi, w tym z Polską).

⁹⁵ Można przyjąć, że jest to rozwiązanie formalnie wykraczające poza dyspozycję art. 88 ust. 3, art. 89 ust. 3 Konstytucji, ale mające uzasadnienie praktyczne.

⁹⁶ Podobnie K. Wójtowicz w komentarzu do art. 9 Konstytucji [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP, T. I, Komentarz. Art. 1-86, Warszawa 2016, s. 329-330.

⁹⁷ Jak stanowi art. 1 ustawy, określa ona „zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania, zatwierdzania, ogłoszenia, wykonywania, wypowiedzania i zmian zakresu obowiązywania umów międzynarodowych”. Ponadto w art. 2 wyjaśnia się, że „zawieranie umowy międzynarodowej obejmuje: rozpoczęcie i prowadzenie negocjacji, przyjęcie tekstu umowy, wyrażenie zgody na podpisanie umowy oraz podpisanie umowy, jeżeli jego skutkiem nie jest związanie Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową” (pkt 2). A zatem przepis ten nie wymienia wyraźnie tymczasowego stosowania umów międzynarodowych. Ponadto dalsze przepisy ustawy milczą w tej sprawie. Z kolei związanie umową międzynarodową ustawa pojmuje jako „wszelkie czynności przewidziane w prawie międzynarodowym, a w szczególności w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439), w wyniku których Rzeczpospolita Polska staje się stroną tej umowy” (pkt 3). Związanie nie obejmuje zatem formalnie tymczasowego stosowania umów.

⁹⁸ Zwracam na to uwagę m.in. w: C. Mik, *Opinia w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o umowach międzynarodowych (druk sejmowy nr 3039)*, Przegląd Sejmowy (2019), nr 1 (150), s. 285.

3. Znaczenie art. 9 Konstytucji dla tymczasowego stosowania umów w polskim porządku prawnym

Mimo braku jednoznacznych podstaw prawnych dla tymczasowego stosowania traktatów, trudno zaakceptować pogląd, że jest to stan obojętny z perspektywy polskiego porządku prawnego. W szczególności znaczenie ma bowiem w tym zakresie art. 9 Konstytucji, zgodnie z którym Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Wprawdzie mowa tutaj jedynie o obowiązku przestrzegania prawa międzynarodowego w sytuacji związania nim, jednak – biorąc pod uwagę wcześniejsze ustalenia dokonane w sferze prawa międzynarodowego – tymczasowe stosowanie traktatu należy *mutatis mutandis* postrzegać tak, jak związanie traktatem. Do zobowiązań generowanych przez traktat tymczasowo stosowany zastosowanie ma zatem zasada *pacta sunt servanda*. Oznacza to, że Polska ma obowiązek wykonywania tymczasowo stosowanych traktatów. Dotyczy on przy tym nie tylko i nie tyle sfery międzynarodowej, ile wewnętrznej, chyba że Polska złożyła stosowne zastrzeżenie konstytucyjne, o którym wiemy m.in. z wytycznych Komisji Prawa Międzynarodowego dotyczących tymczasowego stosowania traktatów. Jednakże z polskiej praktyki traktatowej nie wynika, aby podnoszono zastrzeżenie konstytucyjne, na podstawie którego mogłaby wyłączyć skutki wewnętrzne tymczasowego stosowania traktatu.

Odnosząc te ustalenia do położenia traktatów w Polsce można przyjąć, że obowiązek wykonania prawnego dotyczy wszystkich traktatów tymczasowo stosowanych przez Polskę. Nie oznacza to jednak, że działa on tak samo w przypadku każdego rodzaju traktatów. Można bowiem twierdzić, że za pomocą środków prawodawczych/ustawodawczych powinny być wykonywane przede wszystkim traktaty tymczasowo stosowane, które podlegają procedurze ratyfikacji za zgodą ustawową. Ratyfikacja taka zachodzi bowiem w szczególności w przypadku traktatów dotyczących wolności, praw i obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji, a które podlegają zwykłej regulacji ustawowej, a także traktatów, które regulują sprawy unormowane w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy (art. 89 ust. 1 pkt 2 i 5). Niemniej wykonanie za pomocą środków prawnych (aczkolwiek niekoniecznie ustawodawczych) może wchodzić w grę również w przypadku umów innego rodzaju (ratyfikowanych bez zgody ustawowej czy umów zatwierdzanych).

Innego typu problem powstaje wówczas, gdy umowa tymczasowo stosowana zawiera postanowienia, które nadają się do bezpośredniego stosowania w Polsce (nie wymagają wydania ustawy). Konstytucja wymaga, aby umowy, które miałyby mieć podobne działanie musiały nie tylko wiązać Polskę, ale też zostać opublikowane w Dzienniku Ustaw. Gdyby zastosować tę regułę *per analogiam* do umów tymczasowo stosowanych, to należałoby oczekiwać, że tak stosowana tymczasowo może być tylko taka umowa, która została opublikowana we wskazanym publikatorze. Tymczasem wymóg publikacji dotyczy jedynie umów, którymi Polska się związała (art. 18 ustawy). Od organów stosujących prawo zatem *prima facie* trudno wymagać, aby stosowały umowę, która nie została oficjalnie ogłoszona w języku polskim. Dostrzec można w tym miejscu ponownie słabość regulacyjną ustawy, która nie przewiduje reguły dla traktatu, co do którego Polska podjęła decyzję o jego tymczasowym stosowaniu.

Niemniej, jak się okazuje, sądy polskie radzą sobie względnie dobrze z zaistniałą sytuacją. Zwróćmy uwagę w tym miejscu na wyrok NSA z 26.3.2003 r.⁹⁹ dotyczący Umowy o wolnym handlu

⁹⁹ I SA/Łd 1707/02. Zob. też aprobującą wypowiedź A. Wyrozumskiej, *Tymczasowe stosowanie umów między-*

między Polską a Estonią z 5.11.1998 r.¹⁰⁰ Rozpatrywał on sprawę ze skargi spółki, w której podnosiła problem stosowania obniżonych stawek celnych. NSA przyjął, że dopuszczalne jest bezpośrednie stosowanie nieratyfikowanej umowy tymczasowo stosowanej.

Sąd zauważył najpierw, że umowa międzynarodowa nieratyfikowana nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Podkreślił przy tym, że ogłoszenie umowy ma skutek konstytutywny i jest bezwzględny warunkiem jej obowiązywania w krajowym porządku prawnym. Stwierdził również, że „[o]bowiązywanie umowy w stosunkach międzynarodowych nie jest tożsame z jej obowiązywaniem w porządku wewnętrznym państwa, które jest stroną umowy, dlatego nie można podzielić poglądu prezentowanego w odpowiedzi na skargę, że Umowa zgodnie z jej brzmieniem stanowiła źródło prawa przed jej ogłoszeniem”. Według NSA, „[m]ożliwość stosowania tymczasowo traktatu, przed jego wejściem w życie, na podstawie art. 25 ust. 1 Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów sporządzonej w Wiedniu w dniu 23 maja 1969 r. /Dz.U. 1990 nr 74 poz. 439/ odnosi się do prawa międzynarodowego i nie uchyla warunków obowiązywania umowy międzynarodowej w wewnętrznym - krajowym porządku prawnym”.

Ponadto Sąd wskazał, że „w dniu zgłoszenia towaru obowiązujące, powołane wyżej przepisy / Kodeks celny i Taryfa celna/, przewidywały stosowanie stawek celnych obniżonych dla towarów pochodzących z Estonii pod warunkiem spełnienia przesłanek wynikających z umowy międzynarodowej. Warunki stosowania obniżonych stawek celnych wynikały z umowy, która nie została ogłoszona w Dzienniku Ustaw, ani nawet ratyfikowana”. Zarazem jednak Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że „stosowanie stawek celnych obniżonych znajduje generalną podstawę w ustawie – Kodeksie celnym oraz rozporządzeniu ustanawiającym Taryfę celną, dlatego nie można podzielić stanowiska skarżącego, że decyzja została wydana bez podstawy prawnej. Nie jest natomiast możliwe ustalenie warunków do stosowania stawek celnych obniżonych bez uwzględnienia treści umowy o wolnym handlu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Estońską”. Oznacza to, że Sąd uczynił istotną przesłanką uwzględnienia nieratyfikowanej i niepublikowanej umowy tymczasowo stosowanej materialny związek umowy z prawem polskim, którego stosowanie w konkretnym przypadku nie jest możliwe bez uwzględnienia takiej umowy.

Co więcej, NSA podkreślił, że:

Skoro jednak w Kodeksie celnym i wydanej na jego podstawie Taryfie celnej, która wprowadziła stawki celne obniżone w handlu z Estonią przed formalnym ogłoszeniem i ratyfikacją Umowy z 5 listopada 1998, zawarte zostało odesłanie do umów międzynarodowych, to takie odesłanie nie jest prawnie obojętne tym bardziej, że było zgodne z wolą stron umowy, które postanowiły o jej prowizorycznym stosowaniu. W piśmiennictwie prawniczym prezentowane są poglądy, akceptujące to stanowisko orzecznictwa, z którego wynika, że odesłanie przez akt prawa wewnętrznego do stosowania nieratyfikowanych umów międzynarodowych nie jest prawnie wyłączone i na podstawie art. 9 Konstytucji może wywoływać skutki prawne (W. Czaplinski, A. Wyrozumska, *Sędzia krajowy wobec prawa międzynarodowego,*

narodowych, Państwo i Prawo (2004), z. 10, s. 31-35.

¹⁰⁰ Umowa ratyfikowana bez zgody Sejmu 31.10.2001 r., Dz.U. 2002, Nr 175, poz. 1435. Ogłoszono ją 21.10.2002 r. Tymczasowe stosowanie nastąpiło od 1.1.1999 r. Umowę wypowiedziano w związku z przystąpieniem Polski i Estonii do Unii Europejskiej, Dz.U. 2004, Nr 129, poz. 1359.

Warszawa 2001, str. 126-134 oraz cytowane tam orzecznictwo). Skutkiem bowiem odesłania może być w pewnych wypadkach inkorporowanie umowy do aktu odsyłającego, a zatem transformacja na prawo krajowe. Umowa nieratyfikowana nie jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa i nie może być stosowana bezpośrednio, ale wiąże ona organy państwa, które są zobowiązane do wykonania umowy.

Sąd przyjął też, że chociaż rozpatrywana umowa dwustronna, która określała m.in. warunki do stosowania stawek celnych obniżonych dla towarów sprowadzonych z Estonii, do chwili jej ogłoszenia nie należała do źródeł powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 1 Konstytucji, to jednak strony Umowy postanowiły o jej tymczasowym stosowaniu (art. 38). W rezultacie:

Odmowa jej stosowania przed ogłoszeniem i ratyfikacją naruszałaby art. 9 Konstytucji, który zobowiązuje Rzeczpospolitą Polską do przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego. Przyjęcie poglądu, że Umowa ta nie może mieć zastosowania wobec towarów sprowadzonych przed jej ogłoszeniem i ratyfikowaniem, pomimo, że stosowanie stawek celnych obniżonych przewidywał Kodeks celny i obowiązująca wówczas Taryfa celna, oraz że w praktyce organów celnych na podstawie niepublikowanej Umowy były one stosowane w odniesieniu do innych podmiotów, naruszałoby nie tylko art. 9 Konstytucji, ale także konstytucyjną zasadę równości podmiotów wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 Konstytucji).

Podzielając trafność konkluzji Sądu, należy jednak zauważyć, że formalnie odesłanie do umowy międzynarodowej nie powinno pozwalać na obejście konstytucyjnych postanowień dotyczących obowiązywania umowy w Polsce (jej przynależności do polskiego porządku prawnego), tj. związania się umową w trybie ratyfikacji i ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Umowy niepublikowane nie są dla organu państwa formalnie dostępne. Sam art. 9 Konstytucji nie powinien stanowić magicznej różdżki, za pomocą której w praktyce sąd czy organ administracyjny włącza umowy nieratyfikowane i niepublikowane do polskiego porządku prawnego. Postanowienie to powinno pełnić funkcję gwaranta prawidłowego działania rozwiązań dotyczących tymczasowego stosowania traktatów w Polsce. Rozwiązanie przyjęte przez NSA nie gwarantuje również, że podobne rozstrzygnięcia będą zapadały w przyszłości i że będą stosowane przez inne sądy polskie. Z tego względu sytuację trzeba uważać za niezadawalającą. Poza wszystkim, rozstrzygnięcie nie eliminuje szeregu wątpliwości związanych z tymczasowością stosowania traktatu. Urąga to szeregu zasadom konstytucyjnym, w tym zwłaszcza zasadzie demokratycznego państwa prawnego (art. 2), zasadzie zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela (art. 5) czy zasadzie legalizmu działania organów państwa (art. 7).

Problemy wynikające z braku uregulowania tymczasowego stosowania traktatów w Polsce mogą być w zasadzie usunięte *lege artis* jedynie wówczas, gdy decyzja w sprawie tymczasowego stosowania jest wyrażona w formie umowy międzynarodowej¹⁰¹. W takim przypadku podlega ona ogólnym zasadom mającym zastosowanie do zawierania umów. Jednak problem mógłby pojawić

¹⁰¹ Zob. np. Porozumienie dotyczące tymczasowego stosowania projektów międzynarodowych Konwencji celnych w sprawie turystyki, w sprawie handlowych pojazdów drogowych i w sprawie międzynarodowego przewozu drogowego towarów, podpisane w Genewie dnia 16 czerwca 1949 r., które 20.11.1958 r. ratyfikowała Rada Państwa, Dz.U. 1959, Nr 70, poz. 437.

się wówczas, gdyby umowa taka została jedynie zatwierdzona, a nie ratyfikowana. Wówczas znowu jedynie przychylność organu rozstrzygającego mogłaby zapewnić działanie traktatu tymczasowo stosowanego.

Następstwem dopuszczenia umowy międzynarodowej do jej tymczasowego stosowania jest nie tylko możliwość jej powoływania przez organy krajowe i przed takimi organami, ale także możliwość kontroli umowy co do jej zgodności z Konstytucją oraz zgodności przepisów prawa polskiego z tymczasowo stosowanymi umowami międzynarodowymi (uważanymi za równoważne umowom ratyfikowanym). Wówczas zastosowanie miałby art. 188 Konstytucji pkt 1 i 3 Konstytucji.

4. Znaczenie art. 90 Konstytucji dla tymczasowego stosowania umów w polskim porządku prawnym

Specyficzny kontekst tymczasowego stosowania traktatów w Polsce wiąże się z art. 90 Konstytucji. Postanowienie to bowiem otwiera krajowy porządek prawny na unijny porządek prawny z wszystkimi tego konsekwencjami. Oznacza to, że skoro umowy międzynarodowe zawarte przez Unię wiążą jej instytucje i państwa członkowskie (art. 216 Traktatu funkcjonowaniu o Unii Europejskiej), to także – w świetle ustaleń dokonanych na podstawie prawa międzynarodowego – muszą być tymczasowo stosowane przez jej organy i państwa członkowskie. Umowy takie są bowiem trwałą (w razie związania) albo tymczasową (w razie tymczasowego stosowania) częścią unijnego porządku prawnego, wywierając skutki prawne, jakie są przypisywane innym regułom unijnym (pierwszeństwo, skutek bezpośredni, wykładnia w zgodzie z prawem unijnym, odpowiedzialność odszkodowawcza za naruszenie prawa Unii).

Poprzez porządek unijny umowy międzynarodowe wnikają do porządków prawnych państw członkowskich, w tym Polski. Sprawa ma szczególne zabarwienie wówczas, gdy umowa nie jest zawierana przez Polskę, lecz przez samą Unię (w ramach jej kompetencji wyłącznych), a w pewnym stopniu także wtedy, gdy Unia jest stroną umowy razem z Polską. Umowy zawierane przez Unię Europejską są bowiem, zgodnie z prawem Unii, publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii¹⁰². Gdy są zawierane wyłącznie przez Unię, nie są zawierane przez Polskę i nie są ponownie publikowane w Polsce w Dzienniku Ustaw. Również decyzje Rady Unii Europejskiej dotyczące tymczasowego stosowania traktatu (art. 218 ust. 5 TfUE), która w systemie unijnym jest wyłącznie kompetentna w tym zakresie¹⁰³, są publikowane tylko w Dzienniku Urzędowym.

¹⁰² Jak zauważa F. Hoffmeister, *Curse or Blessing? Mixed Agreements in the Recent Practice of the European Union and its Member States*, w: Ch. Hillion, P. Koutrakos (eds.), *Mixed Agreements Revisited. The EU and its Member States in the World*, Oxford-Portland 2010, s. 257, Rada podejmuje decyzje w sprawie tymczasowego stosowania traktatów od 1976.

¹⁰³ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Komisja Europejska v. Rada Unii Europejskiej z 28.4.2015 r., C-28/12, ECLI:EU:C:2015:282. Trybunał zakwestionował możliwość wydania decyzji o tymczasowym stosowaniu Umowy o transporcie lotniczym między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, Islandią i Królestwem Norwegii, a także Umowy dodatkowej między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, Islandią, i Królestwem Norwegii dotyczącej stosowania Umowy o transporcie lotniczym między Stanami Zjednoczonymi Ameryki, z jednej strony, Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z drugiej strony, Islandią, z trzeciej strony, i Królestwem Norwegii, z czwartej strony wspólnie przez Radę i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie. Zarazem, ze względu na to, że zaskarżona decyzja umożliwiła tymczasowe stosowanie, Trybunał przyjął, że utrzyma w mocy jej skutki do czasu wejścia

Tymczasowe stosowanie mieszanych umów międzynarodowych może wywoływać pewne problemy¹⁰⁴. Pytanie bowiem powstaje, od kiedy aktualizuje się obowiązek tymczasowego stosowania takich umów: od daty wejścia w życie decyzji Rady, czy może dopiero wówczas, gdy stosowane decyzje podejmą również państwa członkowskie. Jak się wydaje, w zakresie, w jakim postanowienia takich umów podlegają kompetencji Unii, należy je stosować w państwach członkowskich nawet wówczas, gdy same one, w zakresie swoich kompetencji, nie podjęły takiej decyzji.

Oznacza to wszakże, że jako należące do prawa unijnego stają się skuteczne wobec Polski i polskich organów i podmiotów krajowych, chyba że umowa ma charakter mieszany i konieczne jest dodatkowa zgoda państwa członkowskiego (Polski) na jej tymczasowe stosowanie¹⁰⁵. W każdym razie taka sytuacja generuje potencjalnie nierówne traktowanie podmiotów w przypadku umów tymczasowo stosowanych, co do których Unia podjęła decyzję i które muszą być stosowane w Polsce, i umów, które Polska zawiera samodzielnie, a które mogą nie być stosowane z uwagi na brak publikacji w Dzienniku Ustaw. Z kolei niestosowanie umów, co do których Rada Unii Europejskiej przyjęła decyzję o ich tymczasowym stosowaniu może, w określonych warunkach, prowadzić do naruszenia zobowiązań członkowskich przez Polskę¹⁰⁶.

Z perspektywy zapewnienia działania umowy, co do której Unia Europejska podjęła decyzję w sprawie jej tymczasowego stosowania, interesujący jest wyrok NSA z 29.9.2014 r. dotyczący bezpośredniego stosowania postanowień Umowy o transporcie lotniczym między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, Islandią i Norwegią¹⁰⁷. NSA rozpatrywał tutaj skargę kasacyjną spółki na indywidualną interpretację podatkową Ministra Finansów w przedmiocie podatku od towarów i usług. Spółka wносиła o wykładnię art. 11 Umowy. Spółka wywozowała, że z art. 11 wynika „nakaz zwolnienia od wszelkich opłat i należności o charakterze celnym i podatkowym w przypadku dostawy paliwa lotniczego do statków powietrznych eksploatowanych w międzynarodowych przewozach lotniczych przez przedsiębiorstwo lotnicze drugiej umawiającej się strony”. Na zasadzie wzajemności takiego zwolnienia udzielały władze amerykańskie. Jednak Minister Finansów nie podzielił tej interpretacji, co spółka zaskarżyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, a następnie do NSA.

NSA stanął na stosowisku, że umowa ta jest bezpośrednio stosowana w Polsce i nie zmienia tego fakt, że jest tylko stosowana tymczasowo. W dacie orzekania prezydent ratyfikował Umowę w trybie art. 89 ust. 2 Konstytucji w dniu 11.6.2008 r., lecz nie została ogłoszona. Natomiast nie były jej stroną jeszcze Stany Zjednoczone. Ratyfikacji nie notyfikowały też Niemcy. W odniesieniu do tymczasowego stosowania traktatów w orzecznictwie sądów administracyjnych Sąd wskazał, że pojawia się ono bardzo rzadko. Zauważył też, że Umowa, wraz z jej spornym art.

w życie nowej decyzji Rady w tej materii.

¹⁰⁴ Zob. I. Smyth, *Mixty in Practice – A Member State Practitioner’s Perspective*, w: Ch. Hillion, P. Koutrakos (eds.), *Mixed Agreements Revisited*, s. 313-315.

¹⁰⁵ Należy jednak zauważyć, że w licznych przypadkach zgoda Polski może nie być warunkiem podjęcia decyzji w sprawie tymczasowego stosowania traktatu. Zgodnie bowiem z art. 218 ust. 8 TfUE, Rada stanowi co do zasady większością kwalifikowaną głosów. Jedynie w nielicznych przypadkach (np. umowy o stowarzyszeniu, umowy prowadzące do członkostwa w Unii) wymagana jest jednomyślność.

¹⁰⁶ Zob. też na tle Układu stowarzyszeniowego z Ukrainą: J. Barcz, I. Kolisnyk, *Podpisanie i tymczasowe stosowanie Układu o stowarzyszeniu z Ukrainą – aspekty prawne*, Europejski Przegląd Sądowy (2014), z. 10, s. 13-14.

¹⁰⁷ I FSK 1313/13 z glosą aprobującą K. Lasińskiego-Suleckiego, OSP 2016, nr 6, s. 53.

11, stanowi integralną część unijnego porządku prawnego, chociaż jeszcze nie obowiązuje, a jest tylko stosowana tymczasowo. Zwrócił również uwagę, że jako tymczasowo stosowana, umowa wymaga zapewnienia zgodności przepisów polskiej ustawy o VAT z jej treścią. W rozważanym przypadku NSA spostrzegł wszakże, że przepisy polskie nie zawierają odpowiednika art. 11 Umowy, co uznał za zrozumiałe, skoro umowa nie została jeszcze opublikowana w Dzienniku Ustaw. W konsekwencji NSA stanął na stanowisku, że art. 11 Umowy należy stosować bezpośrednio. Swój pogląd uzasadnił następująco, przywołując pogląd A. Wyrozumskiej:

umowa ta została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w języku polskim. Ponadto zapisy art. 11 ust. 2 przyznają podmiotom w niej wskazanym określone prawa, nie nakładają zaś obowiązków. Należy zatem uznać, że przepis art. 11 ust. 2 umowy o transporcie lotniczym może być stosowany bezpośrednio przez strony. Oceny tej nie zmienia fakt, że umowa ta nie weszła w życie, podlega jedynie tymczasowemu stosowaniu. Brak regulacji krajowych nie może niweczyć zapisów tej umowy [...].

Przytoczone orzeczenie nie rozwiązuje szeregu wątpliwości związanych z tymczasowym stosowaniem umów. Nie wskazuje, co należałoby zrobić, gdy – jak w rozstrzyganym przypadku – decyzja o tymczasowym stosowaniu traktatu zostanie uznana za nieważną przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Z natury rzeczy, nie podpowiada również, jak ma wyglądać tymczasowe stosowanie umowy, której stroną jest tylko Unia Europejska.

Konkluzje

Tymczasowe stosowanie traktatu może być uważane za wyraz pragmatyzmu prawnego i politycznego, ponieważ to wyzwania, potrzeby i interesy stron traktatów skłaniają je do pełnego lub częściowego stosowania umowy zanim jeszcze wejdzie ona w życie. Tymczasowe stosowanie traktatu nie jest jednak prostym rozwiązaniem. Wywołuje ono szereg wątpliwości tak poziomie międzynarodowym, jak i w sferze wewnętrznej podmiotów tymczasowo stosujących traktat.

Niemniej można podnieść, że zwłaszcza przedłużające się okresy tymczasowego stosowania traktatu mogą być uważane za jeden ze szczegółowych przejawów ogólniejszej tendencji do deformalizacji prawa międzynarodowego. Mamy bowiem do czynienia z sytuacją, kiedy traktat już działa, tzn. wywiera skutki prawne, przynajmniej w sferze międzynarodowej, mimo że formalnie jeszcze nie wiąże. Może to skłaniać do zadania pytania, czy w takiej sytuacji potrzebne jest nam ostateczne związanie umową. Nawet jeśli nie jest to przejawem obejścia prawa (międzynarodowego i krajowego), to z całą pewnością jest to przejawem ograniczenia roli formalnej zgody stron na wiązanie się traktatem. Pozytywnym następstwem tymczasowego stosowania traktatu jest umożliwienie jego działania zanim dokończone zostaną procedury związania traktatem, z czego, w odpowiednich warunkach prawnych, mogą skorzystać tak strony umowy, jak i podmioty krajowe. Z kolei negatywną konsekwencją tymczasowego stosowania traktatu jest z pewnością stan niepewności, jaki generuje zwłaszcza wówczas, gdy tylko niektóre strony zdecydowały się na taki krok.



Konferencja z okazji 50-lecia Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, Warszawa 23 maja 2019 r. Zamek Królewski. Na zdjęciu od lewej, Piotr Wawrzyk – Podsekretarz Stanu MSZ, Anna Surówka-Pasek – Podsekretarz Stanu w KPRP
Zdjęcie pochodzi z zasobów własnych MSZ.

Umowy międzynarodowe mieszane Unii Europejskiej a prawo traktatów

dr hab. Monika Niedźwiedz^{*}

1. Uwagi ogólne

Unia Europejska jest ponadnarodową organizacją międzynarodową, której podstawą funkcjonowania są umowy międzynarodowe – traktaty założycielskie. Jakkolwiek tworzą one autonomiczny porządek prawny, to nie można zapominać, że są umowami międzynarodowymi wypracowanymi zgodnie z zasadami prawa traktatów.

Unia Europejska, posiadając osobowość prawną i podmiotowość prawnomiędzynarodową, w tym prawo do zawierania umów międzynarodowych (*ius contrahendi*), jest aktywnym uczestnikiem obrotu prawnomiędzynarodowego. Jako podmiot stosunków międzynarodowych „ma obowiązek wykonywania swoich kompetencji w poszanowaniu całego prawa międzynarodowego, w tym nie tylko norm i zasad ogólnych i zwyczajowego prawa międzynarodowego, lecz również postanowień konwencji międzynarodowych, które ją wiążą”.¹

Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r.² zgodnie z art. 1 tej Konwencji, ma zastosowanie do traktatów między państwami. Formalnie zatem nie znajduje zastosowania do porozumień zawieranych między państwami i organizacjami międzynarodowymi. Tej problematyki dotyczy Konwencja wiedeńska z dnia 21 marca 1986 r. o prawie traktatów zawieranych między państwami i organizacjami międzynarodowymi lub między samymi organizacjami międzynarodowymi³. Konwencja ta nie weszła do tej pory w życie. Zważywszy jednak, że Konwencja wiedeńska z 1986 r. stanowi wierne odbicie Konwencji z 1969 r.⁴ oraz, że obie konwencje (z 1969 r. i z 1986 r.) kodyfikują w dużej mierze normy prawa zwyczajowego oraz mając na uwadze to, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) Unia ma obowiązek poszanowania prawa międzynarodowego zwyczajowego, można przyjąć, że normy odzwierciedlone w Konwencji wiedeńskiej z 1969 r. są brane pod uwagę także w odniesieniu do umów międzynarodowych, którymi wiąże się Unia Europejska, w tym umów międzynarodowych mieszanych. TSUE w swym orzecznictwie niejednokrotnie sięga do postanowień Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, najczęściej w kontekście postanowień dotyczących interpretacji traktatów. Przykładowo w powołanym wyroku w sprawie C-26/16 *Western Sahara Campaign UK* wskazał, że „dla dokonania wykładni tych postanowień [umowy o partnerstwie w sektorze rybołówstwa między UE a Marokiem] należy ode-

* Katedra Prawa Europejskiego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński.

¹ Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-266/16 *The Queen*, na wniosek: *Western Sahara Campaign UK* p. Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs, ECLI:EU:C:2018:118, pkt 47.

² Dz.U. z 1990 r. nr 74, poz. 439.

³ Tekst konwencji dostępny na stronie https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_CONF.129_15-E.pdf.

⁴ M. Frankowska, *Prawo traktatów*, Warszawa 1997, s. 26-27.

słać do norm zwyczajowego prawa międzynarodowego, które znalazły odzwierciedlenie w art. 31 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, który wiąże instytucje Unii i stanowi część jej porządku prawnego.⁵ W innym orzeczeniu wskazał, że „należy jednak wskazać, że aby móc wyciągnąć prawidłowe konsekwencje prawne z braku postanowienia wykluczającego Saharę Zachodnią z terytorialnego zakresu stosowania układu o stowarzyszeniu [Porozumienie między Unią Europejską i Królestwem Marokańskim dotyczące wzajemnych środków liberalizacyjnych w dziedzinie rolnictwa i rybołówstwa], przy wykładni tego układu Sąd powinien przestrzegać nie tylko zasad interpretacji w dobrej wierze, o których mowa w art. 31 ust. 1 Konwencji wiedeńskiej, lecz również zasady przewidzianej w jej art. 31 ust. 3 lit. c)”.⁶ Do postanowień Konwencji wiedeńskiej TSUE sięga także w celu wzmocnienia swojej argumentacji.⁷

Celem niniejszego opracowania jest analiza w kontekście prawa traktatów jednego z najbardziej problematycznych instrumentów prawnych w stosunkach zewnętrznych UE, to jest umów międzynarodowych mieszanych.

2. Pojęcie i typologia umów międzynarodowych mieszanych

Jakkolwiek zakres kompetencji Unii Europejskiej i różnorodność spraw, którymi się zajmuje jest ewenementem na skalę światową, to jednak nie można zapominać, że jej kompetencje są ograniczone. Zgodnie z wyrażoną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie. Oznacza to, że także w stosunkach zewnętrznych, zawierając umowy międzynarodowe, UE nie zawsze ma kompetencje w całym zakresie objętym postanowieniami danej umowy. Co więcej, państwa trzecie i organizacje międzynarodowe opracowując traktaty rzadko kierują się tym, jak przebiega podział kompetencji między UE a państwami członkowskimi. Jeśli umowa obejmuje materię nie należącą do wyłącznej kompetencji Unii Europejskiej historycznie wykształciła się potrzeba udziału w takiej umowie w charakterze stron umowy także państw członkowskich występujących w roli nośnika brakującej kompetencji. Tak narodziła się jedna z najbardziej problematycznych kategorii umów międzynarodowych w prawie unijnym – kategoria umowy mieszanej (*mixed agreement*, *gemischter Vertrag*, *accord mixte*). Determinantą mieszanego charakteru umowy jest zatem tzw. deficyt kompetencyjny po stronie Unii Europejskiej. Umowę międzynarodową mieszaną można zatem zdefiniować jako umowę, której stroną obok państwa trzeciego (organizacji międzynarodowej) jest jednocześnie Unia i wszystkie bądź niektóre państwa członkowskie UE (występujące wspólnie z UE jako strona umowy bądź odrębnie) **oraz**

- a. podział kompetencji między Unią a państwami członkowskimi przebiega w taki sposób, że ani UE ani państwa członkowskie nie posiadają pełnej, samodzielnej kompetencji w zakresie całej materii uregulowanej umową międzynarodową;

⁵ Wyrok w sprawie C-266/16 C-266/16 *The Queen*, na wniosek: *Western Sahara Campaign UK* p. Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs, pkt 58.

⁶ Wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie C-104/16 P Rada Unii Europejskiej/*Front populaire pour la libération de la saquia-el-hamra et du rio de oro* (*Front Polisario*), Komisja Europejska, ECLI:EU:C:2016:973, pkt 86.

⁷ Zob. wyrok z dnia 10 grudnia 2018 w sprawie C-621/18 *Andy Wightman* i in. P. Secretary of State for Exiting the European Union, pkt 70-71.

lub

- b. umowa wymaga współdziałania UE i państw członkowskich w wykonywaniu obowiązków wynikających z umowy

albo stronami umowy są wyłącznie państwa członkowskie, gdyż umowa jest otwarta do podpisu tylko dla państw, a państwa członkowskie zostały upoważnione przez UE do przystąpienia do danej umowy z uwagi na to, że jej treść jest objęta w całości lub w części kompetencją UE.⁸

W języku prawniczym pojęcie to pojawiło się po raz pierwszy podczas kolokwium na temat umów mieszanych zorganizowanego na Uniwersytecie w Lejdzie (Leiden) na początku lat 80-tych. W praktyce traktatowej Wspólnot Europejskich ten typ umowy pojawił się jednak znacznie wcześniej. Wskazuje się, że pierwszą umową międzynarodową mieszaną była umowa zawarta między Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej a Europejską Wspólnotą Węgla i Stali w 1954 r.⁹ Charakter umów międzynarodowych mieszanych miały także umowy stowarzyszeniowe zawierane w latach 60-tych XX w. Obecnie pojęcie to ugruntowało się w doktrynie i orzecznictwie. Umowy te należą do źródeł prawa unijnego. Znajduje do nich także zastosowanie art. 216 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE), zgodnie z którym umowy zawarte przez Unię wiążą instytucje Unii i państwa członkowskie.

Wskazuje się, że umowy mieszane są wyjątkowo kontrowersyjnym rodzajem instrumentu normatywnego w prawie europejskim. Z uwagi na problematyczny charakter umów międzynarodowych mieszanych oraz dążenie do zapewnienia spójności i przejrzystości w działaniach Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej w doktrynie postuluje się, aby tą formułę ograniczyć do niezbędnych przypadków.¹⁰

Pojęcie „umowy mieszanej” jest pojęciem ogólnym i oddaje leżący u podstaw wyodrębnienia tej kategorii umów podział kompetencji między UE a państwami członkowskimi. W rzeczywistości umowy mieszane nie są kategorią jednorodną. Zarówno UE, jak i państwa członkowskie uczestniczą w umowie w różnym charakterze (łącznie albo niezależnie od siebie), a podział kompetencji między UE a państwami członkowskimi nie zawsze ma charakter dychotomiczny, często jest dynamiczny. W związku z powyższym w doktrynie spotkać można rozmaite typologie umów międzynarodowych mieszanych, w ramach których próbuje się uchwycić charakterystyczne cechy poszczególnych typów tych umów.

Do najczęściej spotykanych podziałów umów mieszanych należy podział na umowy dwustronne i wielostronne. W przypadku umów dwustronnych UE i jej państwa członkowskie występują jako jedna strona umowy, zaś państwo trzecie (organizacja międzynarodowa) jako druga strona umowy.¹¹ Z kolei umowy wielostronne to umowy, w których UE i państwa członkowskie nie wy-

⁸ Zob. M. Niedźwiedź, *Umowy międzynarodowe mieszane w świetle prawa Wspólnoty Europejskiej*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2004, s. 83-84 (dalej cytowane jako: M. Niedźwiedź, *Umowy międzynarodowe mieszane*).

⁹ Zob. J.F.M. Dolmans, *Problems of Mixed Agreements: Division of Powers Within the EEC and the Rights of Third States*, Haga 1985; M. Niedźwiedź, *Umowy międzynarodowe mieszane*, s. 63, przypis 221.

¹⁰ Zob. F. Castillo de la Torre, *The Court of Justice and external competence after Lisbon: some reflection on the latest case law*, w: P. Eeckhout, M. Lopez-Escudero (red.), *The European Union's external action in times of crisis*, Oxford-Portland 2016, s. 185-186.

¹¹ Zob. np. umowa o transporcie morskim między Wspólnotą Europejską a rządem Chińskiej Republiki Ludowej z dnia 6 grudnia 2002 r., Dz.Urz. UE z 2008 r. L 46, s. 23; umowa z dnia 26 września 2016 r. o partnerstwie

stępują łącznie jako jedna strona umowy, lecz samodzielnie są stronami takiej umowy zawartej z państwem (państwami) trzecimi lub organizacją (organizacjami) międzynarodowymi.¹²

Mając na względzie kategorie kompetencji Unii Europejskiej oraz konfigurację tychże w ramach treści umowy międzynarodowej można wyróżnić umowy mieszane z kompetencją współistniejącą i z kompetencją wspólną. W tym pierwszym przypadku stronami umowy są obok siebie UE i państwa członkowskie niezależnie od siebie i w zakresie odpowiadających im kompetencji wyłącznych. W tym drugim typie umów mieszanych stronami umowy są zarówno Unia, jak i państwa członkowskie, lecz żadne z nich nie jest wyłącznie kompetentne w odniesieniu do całej materii umowy bądź posiadają kompetencję wyłączną jedynie w odniesieniu do pewnych zagadnień objętych umową, a w pozostałym zakresie UE i państwom członkowskim przysługuje kompetencja wspólna (dzielona). Tak na przykład w odniesieniu do umowy o wolnym handlu z Singapurem TSUE, badając kompetencje UE do zawarcia projektowanej umowy w ramach kompetencji wyłącznych, stwierdził, że wprawdzie zasadniczo jako umowa handlowa należy ona do kompetencji wyłącznych UE w ramach wspólnej polityki handlowej, jednak niektóre jej postanowienia wykraczają poza zakres wspólnej polityki handlowej i należą do kompetencji dzielonych między Unią a państwami członkowskimi (m.in. postanowienia dotyczące inwestycji innych niż bezpośrednie).¹³

W zależności od tego, czy Unia Europejska w ogóle występuje formalnie jako strona umowy międzynarodowej wyróżnia się umowy mieszane w ujęciu formalnym i materialnym. W tym pierwszym przypadku UE jest stroną umowy, w tym drugim zaś wprawdzie nie jest stroną umowy,¹⁴ jednak z uwagi na to, że umowa obejmuje materię należącą do kompetencji Unii Europejskiej państwa członkowskie samodzielnie nie mogą uczestniczyć w danej umowie międzynarodowej. Wówczas zostają upoważnione do związania się postanowieniami umowy w imieniu UE.¹⁵

W doktrynie wyróżnia się także umowy mieszane w ujęciu funkcjonalnym. Są to takie umowy, których stronami są jednocześnie UE i jej państwa członkowskie (obok siebie lub łącznie), a ich łączny udział jest podyktowany **pewnymi względami**. Kluczowym kryterium dla wyróżnienia tej kategorii umów mieszanych jest zatem potrzeba nadania umowie – z różnych względów – mieszanego

w zakresie stosunków i współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Nową Zelandią, Dz.Urz. UE z 2016 r., nr 321, s.1; układ z dnia o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą z drugiej strony z dnia 21 marca 2014 r., Dz.Urz. UE L z 2014 nr 161, s. 3.

¹² Np. Konwencja dotycząca ochrony Morza Śródziemnego przed zanieczyszczeniami z 16 lutego 1976 r., potem Konwencja o ochronie środowiska morskiego i regionu przybrzeżnego Morza Śródziemnego, przyjętej w Barcelonie dnia 16 lutego 1976 r. i zmienionej dnia 10 czerwca 1995 r. (tzw. konwencja barcelońska), Dz. Urz. WE z 1977, nr 240, s. 1.

¹³ Zob. opinia TSUE 2/15 z dnia 16 maja 2017 r., ECLI:EU:C:2017:934, pkt 305. Warto zauważyć, że charakter inwestycji objętych umową może przyczynić się do zmiany charakteru kompetencji UE do zawarcia umowy. Jeśli bowiem obok inwestycji bezpośrednich (objętych pojęciem wspólnej polityki handlowej) umowa reguluje także inwestycje pośrednie (np. tzw. portfelowe) to zawarcie takiej umowy należy do kompetencji dzielonych (zob. pkt 81-82 oraz 225-242).

¹⁴ Z tego powodu, że umowa jest otwarta do podpisu tylko dla państw.

¹⁵ Zob. np. Decyzja Rady 2014/52/UE z dnia 28 stycznia 2014 r. upoważniająca państwa członkowskie do ratyfikowania, w interesie Unii Europejskiej, Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej bezpieczeństwa przy używaniu substancji i preparatów chemicznych w pracy z 1990 r. (konwencja nr 170), Dz.Urz. UE L z 2014, nr 32, s. 33.

charakteru. Mając na uwadze dotychczasową praktykę do powodów tych zaliczyć należy potrzebę wzmocnienia pozycji UE w procesie decyzyjnym w ramach systemu instytucjonalnego powołanego daną umową, względy finansowe, deficyt administracyjny po stronie UE.¹⁶ Spojrzenie na umowy mieszane w aspekcie funkcjonalnym wiąże się z podziałem umów mieszanych na obligatoryjne i fakultatywne. Spośród przedstawionych powyżej typologii umów mieszanych ta ostatnia jest eksponowana w najnowszym orzecznictwie TSUE. Jest ona rezultatem ewolucji orzecznictwa TSUE odnośnie do tego, czy istnienie czy charakter kompetencji UE ma decydujące znaczenie dla oceny kompetencji UE do zawarcia konkretnej umowy międzynarodowej. Niegdyś TSUE zdawał się przypisywać większą wagę charakterowi kompetencji i przyjmowano w orzecznictwie, że dzielona kompetencja Unii Europejskiej (zatem niewyłączny charakter tej kompetencji) uzasadnia konieczność zawarcia umowy łącznie przez Unię Europejską i państwa członkowskie. Obecnie przyjmuje się, że w takiej sytuacji zawarcie umowy w formule umowy mieszanej nie ma charakteru obligatoryjnego, lecz fakultatywny. Decydujące znaczenie ma istnienie kompetencji UE, a nie jej charakter. W rezultacie wybór sposobu związania się UE daną umową międzynarodową może być niekiedy wyborem o charakterze pozaprawnym.¹⁷ Orzecznictwo wyraźnie zmierza w kierunku poszerzenia zakresu jurysdykcji TSUE odnośnie do tego typu umów w zakresie niezbędnym do zapewnienia jednolitości i pełnej skuteczności prawa unijnego. Powyższe spostrzeżenie koresponduje z opcjonalnym charakterem mieszanego charakteru umowy w przypadku, gdy kompetencja UE do zawarcia danej umowy istnieje, lecz nie ma charakteru wyłącznego. To pewne uproszczenie konstrukcyjne umów mieszanych z punktu widzenia państw członkowskich oznacza w pewnym sensie ograniczenie możliwości wykonywania ich niewyłącznych kompetencji.

3. Zawieranie umów międzynarodowych mieszanych w świetle prawa traktatów

3.1. Uwagi ogólne

Termin „zawarcie umowy międzynarodowej” może być użyty w znaczeniu szerszym lub węższym. W szerokim znaczeniu oznacza proces prowadzący do ustalenia wzajemnych praw i zobowiązań umawiających się stron. Początkiem tego procesu są negocjacje, zaś wieńczy go uprawomoc-

¹⁶ Szerzej zob. M. Niedźwiedz, *Umowy międzynarodowe mieszane*, s. 74-80. Zob. także G. van der Loo, R. Wessel, *The non-ratification of mixed agreements: legal consequences and solutions*, CMLRev. (2017), vol. 54, nr 3, s. 737-739.

¹⁷ T.j. inne względy niż przepisy prawa dyktują wybór bądź rezygnację z formuły umowy mieszanej. Przykładowo Kompleksowa umowa gospodarczo-handlowa między UE a Kanadą (CETA), Dz.Urz. UE z 2017 r. nr L 11, s.23 zdaniem KE -mogłaby być zawarta przez samą UE, jednak udział państw członkowskich zwiększał szanse na jej wejście w życie. Z kolei Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej, z jednej strony, a Kosowem, z drugiej strony (Dz.Urz. UE z 2016 r., nr L 71, s. 3) powinien być zawarty jako umowa mieszana z uwagi m.in. na postanowienia dotyczące dialogu politycznego, jednak został zawarty przez samą Unię bowiem niektóre państwa członkowskie obawiały się, że ratyfikacja umowy zawartej z Kosowem będzie oznaczała de facto uznanie Kosowa. Zob. także opinia Rzecznik Generalnej E. Sharpston z dnia 15 lipca 2010 r. w sprawie C-240/09 Lesoochranárske zoskupenie VLK przeciwko Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, ECLI:EU:C:2010:436, pkt 56 oraz Rzecznika generalnego N. Wahla w opinii 3/15 z dnia 8 września 2016 r. w sprawie Traktatu z Marrakeszu, ECLI:EU:C:2016:657, par. 119.

nienie się umowy, czyli wejście w życie jej postanowień.¹⁸ Natomiast w znaczeniu wąskim termin ten odnosi się jedynie do ostatniego etapu zawierania umowy w znaczeniu szerokim, to jest do uprawomocnienia się umowy.¹⁹

W ramach procedury zawierania umów międzynarodowych wyróżnia się dwie płaszczyzny: płaszczyznę wewnętrzną (związaną z wymogami proceduralnymi określonymi przez prawo wewnętrzne państwa, organizacji międzynarodowej) oraz zewnętrzną (związaną ze sferą prawa międzynarodowego). Specyfika unijnych umów międzynarodowych mieszanych zasadniczo konsumowana jest na płaszczyźnie wewnętrznej. Unia Europejska i jej państwa członkowskie mają tak ułożyć wzajemne relacje, aby doprowadzić do zawarcia danej umowy. Niekiedy jednak złożoność problematyki podziału kompetencji między Unią a państwami członkowskimi rzutuje także na zewnętrzne aspekty procedury zawierania umów międzynarodowych, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszego opracowania.

Podział kompetencji pomiędzy instytucje unijne w ramach procedury (wewnętrznej) zawierania umów międzynarodowych określa art. 218 TFUE. Zasadniczo do kompetencji KE należy prowadzenie negocjacji, Rada UE zawiera umowy przy mniejszym lub większym udziale PE. W przypadku umów o szczególnej doniosłości wymagana jest zgoda PE. W celu uniknięcia komplikacji wynikających z zawarcia przez UE umowy sprzecznej z Traktatami w art. 218 ust. 11 TFUE przewidziano możliwość uzyskania na wniosek państwa członkowskiego, Parlamentu Europejskiego, rady lub Komisji opinii TSUE w sprawie zgodności przewidywanej umowy z Traktatami. Jak wynika z art. 196 §2 Regulaminu TSUE wniosek może dotyczyć także kompetencji UE do zawarcia umowy.²⁰

Na płaszczyźnie zewnętrznej zawieranie umowy może składać się z różnych etapów, co jest uzależnione od tego, czy umowa będzie zawierana w trybie prostym, czy złożonym oraz czy ma charakter dwu- czy wielostronny. Umowy międzynarodowe mieszane dwustronne są zwykle zawierane w trybie złożonym, co oznacza, że po przyjęciu tekstu i ustaleniu jego autentyczności oraz podpisaniu konieczne będzie wyrażenie zgody na związanie się umową w formie ratyfikacji lub w przypadku organizacji międzynarodowej zatwierdzenia.²¹

3.2. Negocjowanie umów międzynarodowych mieszanych

Celem negocjacji jest ustalenie treści wzajemnych zobowiązań stron umowy. Konwencje wiedeńskie (z 1969 r., jak i z 1986 r.) nie zawierają postanowień dotyczących negocjacji. W przypadku państwa negocjacje prowadzi właściwe organy. W przypadku umów międzynarodowych mieszanych już na etapie ich negocjowania daje o sobie znać ich specyfika związana z podziałem kompetencji między UE a państwami członkowskimi. Sposób reprezentowania UE i państw członkowskich zależy m.in. od typu umowy mieszanej oraz charakteru kompetencji UE do zawarcia umowy. Doktrynie prawa unijnego znane jest pojęcie negocjacji mieszanych, odnoszący się do sposobu wystę-

¹⁸ Zob. M. Frankowska, *op. cit.*, s. 69.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Szerzej na temat tej procedury zob. M. Niedźwiedź, *Komentarz do art. 218 TFUE*, w: A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, tom II pod red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, Warszawa 2012, s. 1611-1614.

²¹ Zob. M. Frankowska, *op. cit.*, s. 70-71. Zob. także art. 2 ust. 1 lit b bis Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1986 r.

powania UE i państw członkowskich względem państw trzecich. Oznacza to sposób reprezentacji warunkowany podziałem kompetencji między UE a państwami członkowskimi. Z uwagi na to, że w toku negocjacji kształt projektu umowy się zmienia i może okazać się, że efektem mieszanych negocjacji jest umowa zawarta przez samą UE, albo odwrotnie. W praktyce wykształciły się pewne techniki ustalania składu delegacji w negocjacjach mieszanych. W przypadku umów dwustronnych zwykle UE i państwa są reprezentowane przez jedną delegację, w skład której wchodzi przedstawiciele państw członkowskich oraz KE, a przewodniczy przedstawiciel państwa sprawującego prezydencję albo UE i państwa reprezentuje przedstawiciel KE. W przypadku umów wielostronnych istnieją rozmaite rozwiązania, przykładowo:

- UE reprezentowana jest przez przedstawicieli KE i Rady, a państwa członkowskie prowadzą negocjacje we własnym zakresie (np. Konwencja NZ o prawie morza);
- skład delegacji UE dodatkowo poszerzony jest o przedstawicieli państwa sprawującego prezydencję i odrębnie występują delegacje poszczególnych państw;
- skład delegacji UE poszerzony jest o przedstawicieli wszystkich pozostałych państw członkowskich i dodatkowo występują delegacje poszczególnych państw;
- wspólna delegacja UE i państw członkowskich (najbardziej oddaje istotę umów mieszanych).²²

3.3. Zawieranie sensu stricto umów międzynarodowych mieszanych

Powstanie w sferze prawnomiędzynarodowej wzajemnych praw i obowiązków wynikających z umowy następuje wskutek wyrażenia przez umawiające się strony woli związania się postanowieniami umowy.

Zgodnie z art. 11 Konwencji wiedeńskiej z 1969 r. zgoda państwa na związanie się traktatem może być wyrażona przez podpisanie, wymianę dokumentów stanowiących traktat, ratyfikację, przyjęcie, zatwierdzenie lub przystąpienie albo w jakikolwiek inny uzgodniony sposób. Stosownie do art. 2 ust. 2 lit b bis Konwencji wiedeńskiej z 1986 r. wyrażenie zgody organizacji międzynarodowej na związanie się postanowieniami umowy następuje w drodze aktu formalnego zatwierdzenia, który jest równoważny pojęciu ratyfikacji używanemu w odniesieniu do państwa.

W zależności od typu umowy oraz trybu jej zawarcia może to nastąpić wskutek podpisania umowy lub wymiany dokumentów (tryb prosty) albo dodatkowo konieczny będzie akt ostatecznej zgody na związanie się postanowieniami umowy przybierający postać ratyfikacji (zatwierdzenia) po stronie państw lub aktu formalnego potwierdzenia w przypadku Unii Europejskiej.²³

Wola związania się przez Unię Europejską postanowieniami umowy międzynarodowej jest wyrażana w akcie prawa pochodnego (decyzji, rozporządzeniu), w którym wskazuje się także osobę upoważnioną do podpisania umowy. W przypadku umów zawieranych w trybie złożonym występują dwie decyzje – upoważniająca do podpisania umowy oraz następnie do jej zatwierdzenia w imieniu UE.²⁴

²² Szerzej zob. M. Niedźwiedz, *Umowy międzynarodowe mieszane*, s. 91-96.

²³ Zob. art. 2 ust. 1 lit. B bis Konwencji wiedeńskiej z 1986 r.

²⁴ Np. Decyzja Rady (UE) 2018/404 z dnia 13 marca 2018 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii, Umowy między Unią Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie przepisów dodatkowych dotyczących instrumentu

Ponieważ u podstaw umów międzynarodowych mieszanych leży podział kompetencji między UE a państwami członkowskimi, aby zapobiec ewentualnemu działaniu przez UE *ultra vires* umowa może wymagać aby „strona unijna” wyraziła ostateczną zgodę na związanie się umową w określony sposób. W szczególności wymaga się aby akt ostatecznej zgody na związanie się postanowieniami umowy został przez UE wyrażony po wyrażeniu zgody na związanie się postanowieniami umowy przez wszystkie bądź większość państw członkowskich. Postanowienia te określa się mianem klauzul podporządkowujących (*subordination clauses*). Tytułem przykładu art. 3, Aneksu IX do Konwencji NZ o prawie morza stanowi, że:

Organizacja międzynarodowa może złożyć dokumenty ratyfikacyjne lub przystąpienia jedynie wówczas, gdy większość jej państw członkowskich złożyła swoje dokumenty ratyfikacyjne lub przystąpienia.

Koordynacja procesów ratyfikacyjnych (zatwierdzenia) jest szczególnie istotna w sytuacji, gdy UE i państwa członkowskie występują jako jedna strona umowy.

W kontekście zgody „strony unijnej” na związanie się postanowieniami umowy istotny jest art. 46 Konwencji wiedeńskiej z 1969 r. (mający swój odpowiednik w Konwencji wiedeńskiej z 1986 r.). Zgodnie z powołaną regulacją postanowienia prawa wewnętrznego dotyczące kompetencji do zawierania traktatów nie mogą być podstawą kwestionowania zgody na związanie się traktatem, chyba, że naruszenie to było oczywiste i dotyczyło normy prawa wewnętrznego o zasadniczym znaczeniu. W świetle tego przepisu wydaje się, że należy wykluczyć możliwość powoływania się na prawo unijne w zakresie podziału kompetencji między UE a państwami członkowskimi do zawierania umów międzynarodowych w celu podważenia zgody strony unijnej na zawarcie umowy. Zagadnienie podziału kompetencji między UE a państwami członkowskimi przynależy wprawdzie do materii prawa pierwotnego i mogłoby być traktowane jako materia norm o zasadniczym znaczeniu, jednak złożoność materii i trudności związane z rozgraniczeniem kompetencji UE i państw członkowskich w przypadku umów mieszanych każą wątpić, czy spełniona byłaby przesłanka oczywistości.

4. Podział praw i obowiązków wynikających z umów międzynarodowych mieszanych

Zawarcie umowy z państwem trzecim bądź przystąpienie do umowy wielostronnej przez Unię i jej państwa członkowskie w ramach formuły umowy międzynarodowej mieszanej wiąże się z koniecznością określenia podziału kompetencji między UE a państwami członkowskimi w zakresie objętym przedmiotem umowy. Jest to istotne w celu zapewnienia efektywnego wykonywania postanowień umowy. W praktyce stosowane są różne techniki określania podziału praw i obowiązków wynikających z umowy między UE a państwa członkowskie. Można wśród nich wyróżnić dwie grupy rozwiązań. Pierwsza, która dąży do sprecyzowania podziału praw i obowiązków oraz druga grupa rozwiązań, która sygnalizuje podział, lecz ostatecznie pozostawia go do rozstrzygnięcia „stronie unijnej”.

na rzecz wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, na lata 2014–2020, Dz.Urz. UE z 2018, nr L 74, s. 1; Decyzja Rady (UE) 2018/889 z dnia 4 czerwca 2018 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi, Dz.Urz. UE z 2018 r., Nr L 159, s. 1.

Do pierwszej grupy zalicza się tzw. deklaracje o podziale kompetencji. Złożenie takiej deklaracji jest niekiedy obowiązkiem Unii Europejskiej.²⁵ Niekiedy wprost wskazuje się w ramach konkretnych postanowień umowy adresatów praw i obowiązków określonych w tej umowie (Unię lub państwa członkowskie).²⁶ Stosunkowo rzadko do rozgraniczania kompetencji stosuje się instytucje zastrzeżeń do umowy międzynarodowej pozwalającej wyłączyć związanie się państw członkowskich umową w zakresie należącym do wyłącznej kompetencji UE bądź odwrotnie.²⁷

Do drugiej grupy zaliczyć można umowy mieszane, w których w ogóle brak jest podziału praw i obowiązków między UE i państwa członkowskie. Zwykle są to umowy wielostronne, a UE i państwa samodzielnie przystępują do nich w zakresie posiadanych kompetencji, jednak bez ich sprecyzowania.²⁸ Do tej grupy zaliczyć należy także tzw. klauzule rozgraniczające, które są częste w umowach mieszanych dwustronnych. Są to klauzule wskazujące, że w umowie przez „stronę” należy rozumieć Unię albo jej państwa członkowskie bądź Unię i jej państwa członkowskie, w zależności od posiadanych kompetencji.²⁹ W rezultacie klauzule takie sygnalizują, że Unia i jej państwa członkowskie, będąc wprawdzie łącznie jedną ze stron umowy dzielą kompetencję w zakresie objętym przedmiotową umową, nie precyzując przy tym jak dokładnie podział ten przebiega. Takie rozwiązanie pozostaje w zgodzie z wyrażoną m.in. w art. 44 Konwencji wiedeńskiej z 1969 r. ideą niepodzielności traktatu, a rozstrzygnięcie podziału kompetencji pozostawiają prawu wewnętrznemu (unijnemu).

²⁵ Zgodnie z art. 2 załącznika nr IX do Konwencji narodów Zjednoczonych o prawie morza z 10 grudnia 1982, Dz.Ur. WE z 1998, nr L 179, s. 3: „Przy podpisywaniu organizacja międzynarodowa składa deklarację określającą sprawy regulowane przez niniejszą konwencję, w odniesieniu do których kompetencje zostały przeniesione na tę organizację przez jej państwa członkowskie, które podpisały konwencję, a także rodzaj i zakres tych kompetencji”. Z kolei zgodnie z art. 5 tego załącznika „Dokument formalnego potwierdzenia lub przystąpienia organizacji międzynarodowej zawiera zobowiązanie do przyjęcia praw i obowiązków państw wynikających z niniejszej konwencji w sprawach, w odniesieniu do których kompetencje zostały przekazane organizacji przez jej państwa członkowskie, które są Stronami niniejszej konwencji”.

²⁶ Por. np. art. 4, art. 9 ust. 4 akapit 3, art. 12, art. 46 ust. 4, art. 75, Porozumienie o partnerstwie zawarte z jednej strony pomiędzy państwami grupy Afryki, Karaibów i Pacyfiku a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z drugiej strony, Dz.Ur. WE z 2000, nr 317, s. 3.

²⁷ Zob. art. XII Umowy dotycząca zapewnienia zgodności z międzynarodowymi środkami ochrony i zarządzania zasobami morskimi statków łowiących na pełnym morzu z 24 listopada 1993 r., Dz.Ur. WE z 1996 r., nr L 177, s. 26, zgodnie z którym Przyjęcie niniejszej umowy może być uzależnione od zastrzeżeń, które stają się skuteczne po jednomyślnej akceptacji wszystkich umawiających się stron. Dyrektor Generalny powiadomi bezzwłocznie wszystkie strony o dokonaniu zastrzeżeń. Strony, które nie zajęły stanowiska w terminie trzech miesięcy od daty powiadomienia uważa się za przyjmujące zastrzeżenia. W razie nieprzyjęcia państwo lub regionalna organizacja integracji ekonomicznej nie będzie stroną niniejszej umowy (umowa zasadniczo dotyczy spraw objętych wyłączną kompetencją UE, jednak niektóre jej postanowienia dotyczą spraw należących do wyłącznej kompetencji państw członkowskich).

²⁸ Zob. np. Konwencja o zachowaniu żywych zasobów morskich Antarktyki (Canberra, 20 maja 198 r.), Dz.Ur. WE z 1981 r., nr L 252 s. 27; Konwencja dotycząca ochrony zwierząt hodowlanych (Strasburg, 10 marca 1976 r.), Dz.Ur. WE z 1978 r., nr L 323, s. 14; Konwencja dotycząca ochrony Morza Śródziemnego przed zanieczyszczeniami (Barcelona, 16 lutego 1976 r.), Dz.Ur. WE z 1977, nr L 240, s. 3.

²⁹ Zob. art. 55 Umowa o partnerstwie w zakresie stosunków i współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Nową Zelandią, z drugiej strony; art. 1.1 porozumienia CETA; art. 482 umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą.

5. Wejście w życie, tymczasowe stosowanie i zawieszenie stosowania umowy mieszanej

5.1. Wejście w życie umowy mieszanej

Zgodnie z art. 24 Konwencji wiedeńskiej z 1969 r. oraz art. 24 Konwencji wiedeńskiej z 1986 r. traktat wchodzi w życie w trybie i dniu przewidzianym w traktacie bądź uzgodnionym przez państwa (organizacje) negocjujące. W braku takiego postanowienia lub porozumienia traktat wchodzi w życie, gdy zgoda na związanie się traktatem zostanie wyrażona przez wszystkie negocjujące państwa (organizacje międzynarodowe). W przypadku umów międzynarodowych mieszanych, w których UE i jej poszczególne państwa członkowskie występują jako odrębne strony umowy każdy z tych podmiotów w zasadzie składa dokument ratyfikacyjny (akt formalnego zatwierdzenia) oddzielnie. Jednakże, jak już wspomniano, niekiedy sama umowa przewiduje określony sposób koordynacji składania dokumentów ratyfikacyjnych wprowadzając tzw. klauzule podporządkowujące.³⁰ W przypadku umów wielostronnych brak ratyfikacji przez jedno z państw członkowskich zasadniczo nie stanie na przeszkodzie wejściu umowy w życie. Inaczej wygląda sytuacja w przypadku umów mieszanych dwustronnych, gdzie UE i państwa członkowskie występują jako jedna strona umowy. Zatem wszystkie podmioty „strony unijnej” powinny dopełnić procedur związanych z wyrażeniem ostatecznej zgody na związanie się postanowienia umowy, aby mogła wejść w życie. Tymczasem w przypadku umów międzynarodowych mieszanych o dużej doniosłości dla UE i państw trzecich pojawia się realna groźba braku wyrażenia zgody na związanie się postanowieniami umowy przez jedno z państw członkowskich.³¹

W przypadku umów dwustronnych, w których UE i państwa członkowskie występują jako jedna strona umowy brak ratyfikacji przez choćby jedno z państw członkowskich w świetle art. 24 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej z 1969 r. (i analogicznie Konwencji wiedeńskiej z 1986 r.) uniemożliwia wejście w życie takiej umowy. Podkreśla się jednak, że aby taki skutek stwierdzić w sferze prawa międzynarodowego konieczne będzie powiadomienie pozostałych umawiających się stron o braku woli ratyfikacji umowy zgodnie z art. 65 ust. 1 i art. 67 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów.³²

W celu zapobieżenia sytuacji, gdy z powodu braku ratyfikacji przez państwo członkowskie umowy międzynarodowej mieszanej dwustronnej nie wejdzie ona w życie wskazuje się w literaturze, że państwo, które nie zgadza się z pewnymi postanowieniami umowy może wyłączyć ich skuteczność przez zgłoszenie zastrzeżeń do umowy.³³ Oczywiście ich dopuszczalność i skuteczność musi być oceniana w świetle postanowień prawa międzynarodowego.³⁴ Takie rozwiązanie będzie możliwe jedynie wów-

³⁰ Zob. pkt 3.3. Zob. także art. 102 Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej.

³¹ Sytuacja taka powstała w związku z referendum w Holandii dotyczącym ratyfikacji Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, gdzie obywatele w ważnym ale niewiążącym referendum wypowiedzieli się przeciwko zatwierdzeniu przez Parlament układu. Z kolei w przypadku Kompleksowej umowy gospodarczo-handlowej (CETA) między Kanadą, z jednej strony, a Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z drugiej strony niektóre państwa członkowskie (m.in. Belgia) groziły zablokowaniem umowy.

³² Zob. G. van der Loo, R. A. Wessel, *op. cit.*, s. 742-743.

³³ *Ibidem* s. 763.

³⁴ Zob. art. 19-21 Konwencji wiedeńskiej z 1969 r. oraz analogiczne postanowienia Konwencji wiedeńskiej

czas, gdy brak akceptacji dotyczy wybranych postanowień umowy, nie zaś postanowień kluczowych w świetle przedmiotu i celu umowy. W myśl zasady „lepiej zapobiegać, niż leczyć” najlepiej byłoby jednak antycypować trudności z akceptacją wśród państw członkowskich porozumienia i jeszcze w toku negocjacji wypracować rozwiązania, które zyskałyby akceptacje wszystkich państw członkowskich.³⁵

5.1. Tymczasowe stosowanie umowy międzynarodowej mieszanej

Zgodnie z art. 25 Konwencji wiedeńskiej z 1969 r.³⁶ traktat lub część traktatu stosuje się tymczasowo przed jego wejściem w życie jeżeli sam traktat tak postanawia lub państwa negocjujące w jakikolwiek inny sposób tak uzgodniły. Jednak zgodnie z art. 25 Konwencji wiedeńskiej z 1969 r. tymczasowe stosowanie umowy powinno ustać, gdy jedno z państw notyfikuje pozostałym, że nie zamierza zostać stroną traktatu.

Przepisy TFUE przewidują możliwość tymczasowego stosowania umów międzynarodowych zawieranych przez Unię Europejską. W świetle art. 218 ust. 5 TFUE podjęcie decyzji w przedmiocie tymczasowego stosowania umowy należy w stosownych przypadkach do Rady Unii Europejskiej, działającej na wniosek negocjatora. W praktyce tymczasowego stosowania umów międzynarodowych istotną jest kwestia roli Parlamentu Europejskiego. Zgodnie z art. 218 ust. 10 TFUE Parlament Europejski jest w pełni i natychmiast informowany o wszystkich etapach procedury zawierania umów międzynarodowych. Mając na uwadze ten przepis, a także zasadę współpracy instytucji oraz zasadę równowagi instytucjonalnej, o których mowa w art. 13 TUE, przyjmuje się, że w przypadku umów, dla których zawarcia wymagany jest udział PE, Rada UE przed podjęciem decyzji o tymczasowym stosowaniu umowy powinna zasięgnąć stanowiska PE. Negatywne stanowisko PE w takiej sytuacji wykluczałoby tymczasowe stosowanie umowy. Z uwagi na to, że procedury ratyfikacyjne umów mieszanych z udziałem państw członkowskich mogą być długotrwałe, tymczasowe stosowanie umowy jest dość częstą praktyką stosowaną w przypadku umów mieszanych. Zwykle dotyczy obszarów objętych kompetencją UE. Dlatego umowy przewidują możliwość tymczasowego stosowania postanowień przez Unię i państwo trzecie, nie zaś państwa członkowskie.³⁷ Tymczasowym stosowaniem mogą być objęte postanowienia umowy należące do kompetencji UE (zarówno wyłącznej, jak i niewyłącznej).³⁸ W oświadczeniu dotyczącym tymczasowego stosowania porozumienia CETA Rada UE wskazała, że „potwierdza, że tymczasowemu stosowaniu podlegać będą jedynie kwestie wchodzące w zakres kompetencji UE”³⁹.

z 1986 r.

³⁵ Zob. G. van der Loo, R. A. Wessel, *op. cit.*, s. 770.

³⁶ Zob. także art. 25 Konwencji wiedeńskiej z 1969 r.

³⁷ Zgodnie z art. 54 umowy o partnerstwie w zakresie stosunków i współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Nową Zelandią, z drugiej strony, Dz.Urz. UE z 2016, L 321, s. 3: „1. Niniejsza Umowa wchodzi w życie trzydziestego dnia, licząc od dnia, w którym Strony powiadomiły się wzajemnie o zakończeniu niezbędnych procedur prawnych. 2. Niezależnie od przepisów ust. 1 Nowa Zelandia i Unia mogą tymczasowo stosować wspólnie uzgodnione postanowienia niniejszej Umowy do czasu jej wejścia w życie. Takie tymczasowe stosowanie rozpoczyna się trzydziestego dnia, licząc od dnia, w którym zarówno Nowa Zelandia, jak i Unia powiadomiły się wzajemnie o zakończeniu swoich odnośnych procedur wewnętrznych niezbędnych do takiego tymczasowego stosowania.”

³⁸ Zob. np. oświadczenia, które mają zostać włączone do protokołu posiedzenia Rady w związku z podpisaniem i tymczasowym stosowaniem umowy CETA, Dz.Urz. UE z 2017, nr L 11, s. 9, pkt 15-17.

³⁹ Zob. oświadczenia, które mają zostać włączone do protokołu posiedzenia Rady przyjmującej decyzję upoważ-

Z uwagi na różnorodność kategorii kompetencji UE oraz specyfikę umów mieszanych, w których niejednokrotnie trudno jest dokonać precyzyjnego podziału kompetencji między Unią a państwami członkowskimi może powstać potrzeba bliższego określenia postanowień podlegających tymczasowemu stosowaniu.⁴⁰ Podkreślenia wymaga, że w zakresie objętym kompetencją UE państwa członkowskie (np. organy celne państw członkowskich) będą zobowiązane do respektowania tymczasowego stosowania postanowień umowy przez Unię Europejską.

W kontekście zaobserwowanych trudności z ratyfikacją umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą oraz Porozumienia CETA z Kanadą istotną kwestią staje się pytanie o wpływ decyzji jednego z państw członkowskich o nieratyfikowaniu umowy mieszanej dwustronnej na możliwość jej tymczasowego stosowania. Zgodnie z art. 25 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów jeżeli traktat nie stanowi inaczej lub jeżeli państwa inaczej nie postanowiły tymczasowe stosowanie traktatu lub jego części powinno ustać w przypadku notyfikacji innym państwom, że dane państwo nie zamierza zostać stroną traktatu. Konsekwencje takiego stanowiska zależą przede wszystkim od typu umowy mieszanej. Sytuacja jest mniej problematyczna w przypadku umów wielostronnych, gdy UE i państwa członkowskie występują jako odrębne strony umowy, choć każde w zakresie swoich kompetencji. Wówczas bez wątplenia państwa członkowskie mogą stosować tymczasowo i przerwać tymczasowe stosowanie w zakresie należącym do ich kompetencji wyłącznych. Nie mogą natomiast przerwać tymczasowego stosowania umowy w zakresie objętym kompetencją UE. Obowiązki państw członkowskich w tym zakresie wynikają przede wszystkim z zasady lojalnej współpracy, która odgrywa szczególną rolę w przypadku umów międzynarodowych mieszanych.⁴¹

Sytuacja wydaje się być bardziej skomplikowana w przypadku umów mieszanych dwustronnych. Specyfika sytuacji polega na tym, że w przypadku umów mieszanych dwustronnych „strona” jest podmiotem zbiorowym, zaś notyfikacja braku zamiaru związania się umową dotyczy tylko jednego (niektórych) podmiotów z tej grupy. W literaturze zaprezentowano pogląd, że jeśli państwo członkowskie definitywnie wycofa się z umowy dwustronnej, to UE powinna zawiesić tymczasowe stosowanie, przy czym podstaw prawnych takiego obowiązku poszukiwać należy w prawie unijnym, a mianowicie we wspomnianej już zasadzie lojalnej współpracy. Pogląd ten należy zasadniczo podzielić. Ani Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z 1969 r., ani Konwencja wiedeńska z 1986 r. nie zawierają postanowień, które by się do takiej sytuacji donosiły, ani tym bardziej postanowień w świetle których można byłoby „konwalidować” status strony, pomimo, że jedno (kilka) państw członkowskich zdecydowało nie wiązać się postanowieniami umowy. Stanowisko takie jest także zbieżne ze stanowiskiem Rady UE wyrażonym w odniesieniu do zakończenia tymczasowego stosowania Porozumienia CETA. Zgodnie z art. 30.7 ust. 3 lit. c Porozumienia CETA „strona może zakończyć tymczasowe stosowanie niniejszej Umowy w drodze pisemnego powiadomienia drugiej Strony. Zakończenie takie staje się skuteczne w pierwszym dniu drugiego miesiąca następującego po tym powiadomieniu”. W kontek-

nającą do podpisania CETA w imieniu Unii., Dz.U. z 2017, nr 11, s. 9, oświadczenie nr 15.

⁴⁰ Zob. art. 2 decyzji Rady (UE) 2016/1970 z dnia 29 września 2016 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, i tymczasowego stosowania Umowy o partnerstwie w zakresie stosunków i współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Nową Zelandią, z drugiej strony, Dz.Urz UE z 2016 r., L 304, s. 1.

⁴¹ Szerzej zob. M. Niedźwiedz, *Umowy międzynarodowe mieszane*, s. 128-139; M. Klamert, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oksford 2014, s. 183-186. Zob. także wyrok TSUE z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie C-28/12 Komisja p. Radzie Unii Europejskiej, ECLI:EU:C:2015:282, par. 54.

ście zakończenia tymczasowego stosowania Rada wskazała, że „jeżeli ratyfikacja CETA zakończy się trwałym i ostatecznym niepowodzeniem z powodu wyroku trybunału konstytucyjnego lub w wyniku przeprowadzenia innych procedur konstytucyjnych i formalnej notyfikacji przez rząd danego państwa, tymczasowe stosowanie należy zakończyć. Niezbędne kroki zostaną podjęte zgodnie z procedurami UE.”⁴² Także niektóre państwa członkowskie (m.in. Polska) złożyły oświadczenia w kwestii zakończenia tymczasowego stosowania. Polska wskazała m.in., że jako strona Umowy CETA może skorzystać z prawa wynikającego z art. 30.7 ust. 3 lit. c Umowy CETA, jednak niezbędne działania będą podejmowane zgodnie z procedurami UE, zatem w duchu zasady lojalnej współpracy.⁴³

Jednakże w prawie unijnym występuje kategoria tzw. umów mieszanych niekompletnych, kiedy to stronami umowy mieszanej są Unia Europejska i nie wszystkie jej państwa członkowskie. Wydaje się, że sytuacja taka wymagałaby renegocjacji umowy, ograniczenia jej zakresu (podmiotowego) zastosowania i dopiero wtedy wchodziłaby ponownie w grę kwestia ewentualnego tymczasowego stosowania postanowień umowy do czasu zakończenia procedur ratyfikacyjnych we wszystkich państwach członkowskich. Teoretycznie scenariusz taki wydaje się możliwy, trudno jednak *in abstracto* ocenić praktyczny wymiar takiego rozwiązania.

5.2. Zawieszenie stosowania umowy międzynarodowej mieszanej

Stosownie do art. 57 Konwencji wiedeńskiej z 1969 r., mającego swój odpowiednik w art. 57 Konwencji wiedeńskiej z 1986 r., działanie traktatu względem wszystkich stron lub określonej strony może być zawieszono zgodnie z postanowieniami traktatu lub w każdym czasie za zgodą wszystkich stron po konsultacji z innymi umawiającymi się państwami. Zważywszy, że mieszany charakter umowy międzynarodowej ma swoje źródło zasadniczo w podziale kompetencji między UE a państwami członkowskimi, decyzje o zawieszeniu stosowania umowy będą one podejmować stosownie do posiadanych kompetencji.

Zgodnie z art. 218 ust. 9 TFUE, decyzja o zawieszeniu stosowania umowy przez Unię jest podejmowana przez Radę, na wniosek Komisji lub wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Decyzja ta jest podejmowana co do zasady kwalifikowaną większością głosów. Rada stanowi jednak jednomyślnie, gdy umowa dotyczy zagadnień, dla których do przyjęcia aktu Unii wymagana jest jednomyślność, w przypadku układów o stowarzyszeniu oraz umów w zakresie współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej, w tym pomocy w szczególności w dziedzinie finansowej z państwami kandydującymi do przystąpienia oraz w sprawie przystąpienia UE do EKPCZ (art. 218 ust. 9 w zw. z ust. 8 TFUE). Decyzja w sprawie zawieszenia stosowania umowy międzynarodowej jest podejmowana bez udziału PE. Jednak z art. 218 ust. 10 TFUE wynika, że PE ma być natychmiast i w pełni informowany o podjętej decyzji dotyczącej zawieszenia stosowania umowy.⁴⁴ Ostatnio w orzecznictwie zdaje się ugruntowywać pogląd, zgodnie z którym kompetencje UE do zawierania, wykonywania, dokonywania zmian umowy międzynarodowej mieszanej rozciągają się na wszystkie dziedziny kompetencji dzielonych. Obligato-

⁴² Oświadczenia, które mają zostać włączone do protokołu posiedzenia Rady, Dz.U. z 2017, nr 11, s. 9, oświadczenie nr 20.

⁴³ Oświadczenia, które mają zostać włączone do protokołu posiedzenia Rady, Dz.U. z 2017, nr 11, s. 9, oświadczenie nr 22.

⁴⁴ M. Niedźwiedz, *Komentarz do art. 218 TFUE...*, s. 1606.

ryjny udział państw członkowskich dotyczy jedynie tych zagadnień, które należą do ich wyłącznej kompetencji.⁴⁵ W świetle powyższego państwa członkowskie podejmują decyzje w przedmiocie zawieszenia stosowania umowy mieszanej w zakresie przysługującej im kompetencji wyłącznej, zgodnie z wymogami ich prawa wewnętrznego.⁴⁶

6. Przestrzeganie i interpretacja umów międzynarodowych mieszanych

Stosownie do art. 26 Konwencji wiedeńskiej z 1969 r. (mającemu swój odpowiednik w art. 26 Konwencji wiedeńskiej z 1986 r.) każdy będący w mocy traktat wiąże strony i powinien być przez nie wykonywany w dobrej wierze. Zobowiązanie to dotyczy także UE i państw członkowskich będących stronami umów międzynarodowych, w tym mających mieszany charakter.⁴⁷

Patrząc z perspektywy prawa unijnego zgodnie z art. 216 ust. 2 TFUE umowy zawarte przez Unię wiążą instytucje Unii i państwa członkowskie. Zatem w przypadku umów międzynarodowych mieszanych państwa członkowskie w zakresie objętym kompetencją UE są nimi związane z mocy prawa unijnego. W konsekwencji na mocy art. 4 ust. 3 TUE, będącego wyrazem tzw. zasady lojalnej współpracy, na państwach członkowskich ciąży obowiązek wykonywania umowy międzynarodowej w zakresie objętym kompetencją UE. Zgodnie z tą ogólną zasadą prawa unijnego Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji UE. Zasada lojalnej współpracy, choć jej znaczenie podkreśla się na każdym etapie kształtowania i funkcjonowania umowy mieszanej, odgrywa szczególną rolę przy wykonywaniu umów międzynarodowych mieszanych.⁴⁸ Ścisła współpraca UE i państw członkowskich ma przede wszystkim minimalizować spory dotyczące podziału kompetencji między UE a państwami członkowskimi, zapewniać efektywne wykonywanie zaciągniętych zobowiązań, a tym samym minimalizować niedogodności, jakie dla państw trzecich mogą wynikać z faktu, że UE i państwa członkowskie dzielą kompetencje w odniesieniu do materii objętych daną umową międzynarodową. Zasada ta gwarantuje, że spory kompetencyjne będą przez UE i jej państwa członkowskie rozstrzygane na forum wewnętrznym, bez uszczerbku dla prawidłowego funkcjonowania umowy.

Zgodnie z art. 31 Konwencji wiedeńskiej z 1969 r. (oraz art. 31 Konwencji wiedeńskiej z 1986 r.) traktat należy interpretować w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym w nim wyrazom w ich kontekście oraz w świetle jego przedmiotu i celu. Do ogólnych reguł interpretacji traktatów z Konwencji wiedeńskiej z 1969 r. sięga także TSUE przy wykładni umów międzynarodowych, których stroną jest także UE.⁴⁹

⁴⁵ Zob. Wyrok TSUE z 5 grudnia 2017r. w sprawie C-600/14 Republika Federalna Niemiec p. Radzie Unii Europejskiej, ECLI:EU:C:2017:935, pkt 83-86.

⁴⁶ Zob. art. 23-25 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych, Dz.U. z 2000, nr 39, poz. 443 ze zmianami.

⁴⁷ Zob. także art. 29.17 Kompleksowej umowa gospodarczo-handlowa (CETA) między Kanadą, z jednej strony, a Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z drugiej strony.

⁴⁸ Zob. M. Niedźwiedź, *Umowy międzynarodowe mieszane*, s. 128-139; M. Klamert, *op. cit.*, s. 83-186.

⁴⁹ Zob. pkt 1 niniejszego opracowania.

W zakresie objętym kompetencją UE istotną rolę w interpretacji umów mieszanych odgrywa TSUE.⁵⁰ W szczególności odgrywa on istotną rolę w kontekście rozgraniczania kompetencji UE i państw członkowskich, wskazywania podmiotów zobowiązanych w świetle postanowień umowy. W przypadku umów z kompetencją współistniejącą kompetencja TSUE rozciąga się jedynie na kompetencje wyłączne UE. W przypadku umów z kompetencją dzieloną, gdy brak jest podziału praw i obowiązków w świetle orzecznictwa TSUE potrzeba zapewnienia jednolitości działań UE na arenie międzynarodowej przemawia za szerokim ujęciem zakresu związania państw członkowskich wynikającym z 216 ust. 2 TFUE, tj. w zakresie objętym choćby niewyłączną kompetencją UE. W konsekwencji, umowy międzynarodowe mieszane w zakresie objętym kompetencją niewyłączną stanowią część unijnego porządku prawnego. Stanowisko TSUE w tym zakresie ewoluowało. Kierunki tej ewolucji syntetycznie zostały ujęte w opinii Rzecznik Generalnej E. Sharpston w sprawie C-240/09 *Lesoochranárske zoskupenie*.⁵¹ Orzecznictwo wyraźnie zmierza w kierunku poszerzenia zakresu jurysdykcji TSUE odnośnie do tego typu umów w celu zapewnienia jednolitości i pełnej skuteczności prawa unijnego.

7. Wygaśnięcie umów międzynarodowych mieszanych

Stosownie do art. 54 Konwencji wiedeńskiej z 1969 r. (oraz art. 54 Konwencji wiedeńskiej z 1986 r.) wygaśnięcie traktatu lub wycofanie się strony z niego może mieć miejsce zgodnie z postanowieniami traktatu lub w każdym czasie za zgodą wszystkich pozostałych stron i po konsultacji z pozostałymi umawiającymi się państwami. Konwencja wiedeńska z 1969 r. (oraz z 1986 r.) w art. 56 zawiera także postanowienia dotyczące wypowiedzenia lub wycofania się z traktatu w przypadku braku w samym traktacie postanowień dotyczących jego wygaśnięcia, wypowiedzenia lub wycofania się z niego. W takim przypadku, zgodnie z powołanym przepisem, traktat nie podlega wypowiedzeniu ani wycofaniu się z niego, chyba, że ustalono, że strony miały zamiar dopuścić możliwość wypowiedzenia lub wycofania się bądź prawa do wypowiedzenia lub wycofania się można domniemywać z charakteru traktatu. Powyższe regulacje dotyczą także tych umów międzynarodowych, które są w świetle prawa unijnego umowami mieszanymi. Niekiedy umowy mieszane zawierają postanowienia a dotyczące ich wygaśnięcia.⁵²

Jeśli postanowienia umowy międzynarodowej mieszanej zawierają postanowienia dotyczące wygaśnięcia traktatu zwykle także wskazują, że wykonywanie kompetencji do wypowiedzenia umowy od-

⁵⁰ Czyni to w ramach procedury prejudycjalnej, kiedy sąd krajowy zadaje pytanie prawne dotyczące interpretacji postanowień umowy międzynarodowej mieszanej, której stroną jest Unia Europejska. Przed związaniem się przez UE i państwa członkowskie postanowieniami umowy może zająć stanowisko w kwestii zgodności przewidywanej umowy z Traktatami, a w szczególności wypowiedzieć się w kwestii kompetencji UE do samodzielnego związania się postanowieniami umowy międzynarodowej. Opinia taka jest wydawana w trybie art. 218 ust. 11 TFUE. Zob. np. opinia 2/15 z 16 maja 2017 r. w sprawie kompetencji do zawarcia umowy o wolnym handlu z Singapurem, ECLI:EU:C:2017:376.

⁵¹ Zob. opinia Rzecznik Generalnej E. Sharpston z dnia 15 lipca 2010 r. w sprawie C-240/09 *Lesoochranárske zoskupenie VLK* przeciwko Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, ECLI:EU:C:2010:436, par. 43-57.

⁵² Zob. np. art. 30 ust. 9 Kompleksowej umowy gospodarczo-handlowa (CETA) między Kanadą, z jednej strony, a Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z drugiej strony; art. 481 ust. 2 układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą z drugiej strony.

powiednio przez UE i państwa członkowskie jest uzależnione od posiadania w świetle prawa unijnego odpowiednich kompetencji. Pewne wątpliwości mogą pojawić się w odniesieniu do umów mieszanych dwustronnych, w których UE i państwa są jedną stroną umowy. Z uwagi na to, że zgodnie z art. 44 prawo strony do wypowiedzenia, wycofania się lub zawieszenia traktatu może być co do zasady wykonywane w odniesieniu do całego traktatu, to pod pojęciem „strony” należałoby rozumieć UE i jej państwa członkowskie, a procedura wypowiedzenia umowy międzynarodowej powinna być po stronie UE odpowiednio koordynowana, tak jak to ma miejsce w przypadku zatwierdzania umów mieszanych przez UE. Gdyby procedurę wystąpienia z umowy zainicjowało samo państwo członkowskie bądź sama Unia, to oznaczać by to mogło wypowiedzenie jedynie niektórych (objętych ich odpowiednimi kompetencjami) postanowień umowy. Wówczas notyfikacja zamiaru wystąpienia powinna być oceniona, po pierwsze w świetle art. 44 Konwencji wiedeńskiej z 1969 r. (analogicznie art. 44 Konwencji wiedeńskiej z 1986 r.), t.j. czy dopuszczalne jest wypowiedzenie traktatu w stosunku do niektórych postanowień, w szczególności, czy przedmiot i cel traktatu pozwala na takie wypowiedzenie niektórych postanowień. Po drugie, notyfikacja taka powinna być oceniona w świetle prawa unijnego. W tym ostatnim wypadku wydaje się, że wycofanie się państwa członkowskiego z umowy dwustronnej mieszanej, w ramach której UE i państwa są jedną stroną jest – w świetle zasady lojalnej współpracy – niedopuszczalne jako sprzeczne z przedmiotem i celem umowy oraz podważające jednolitość i efektywność stosowania takiej umowy jako źródła prawa unijnego.

8. Podsumowanie

Zawieranie (*sensu largo*) umów międzynarodowych mieszanych podlega postanowieniom Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów jako odzwierciedlającej w dużej mierze normy prawa zwyczajowego, a sam TSUE w swych orzeczeniach wskazuje, że reguły te respektuje, odwołując się do postanowień tej Konwencji. W orzecznictwa TSUE decydującym czynnikiem przy wyborze formuły umowy mieszanej jest być istnienie, a nie charakter kompetencji. W rezultacie Unia może zawierać samodzielnie umowy, odnośnie do których posiada kompetencje choćby niewyłączną. Ten kierunek ewolucji orzecznictwa zmierza do ograniczenia w praktyce przypadków, w których umowa międzynarodowa zawierana jest jako tzw. umowa mieszana, niekiedy kosztem kompetencji państw członkowskich. Mający swe źródło w prawie wewnętrznym, w rozumieniu art. 46 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. (mający swój odpowiednik w art. 46 Konwencji wiedeńskiej z 1986 r.), podział kompetencji między UE a państwami członkowskimi nie powinien co do zasady wpływać na funkcjonowanie umów międzynarodowych mieszanych. Od UE i jej państw członkowskich, niezależnie od konfiguracji kompetencji, oczekuje się po prostu wykonywania umowy zgodnie z zasadą *pacta sunt servanda*.

Niekiedy jednak mieszany charakter umowy może komplikować wejście w życie umowy, tymczasowe stosowanie lub zawieszenie stosowania umowy mieszanej. Jeśli po „stronie unijnej” brak jest zgody co do przebiegu podziału kompetencji między nimi w zakresie objętym daną umową międzynarodową, to zagrożone może być także efektywne wykonywanie przez „stronę unijną” jej zobowiązań.

Nie wydaje się jednak, aby w najbliższym czasie została wyeliminowana z obrotu prawnomiędzynarodowego formuła umowy mieszanej. Po pierwsze, umowy te odzwierciedlają istotę UE

– organizacji międzynarodowej o funkcjonalnie ograniczonych kompetencjach. Po drugie, wybór formuły umowy mieszanej motywowany jest niekiedy nie tylko względami prawnymi, ale i politycznymi. Rosnące zróżnicowanie i polaryzacja wśród państw członkowskich, także w stosunkach zewnętrznych nie przyczyni się do zmniejszenia ilości zawieranych umów mieszanych. Najlepszym przykładem są tzw. umowy handlowe nowej generacji obejmujące swym zakresem przedmiotowym także inwestycje, nie tylko bezpośrednie (które są elementem wspólnej polityki handlowej), ale także pośrednie (tzw. inwestycje portfelowe) i z tego powodu konieczny jest udział państw członkowskich, obok Unii Europejskiej, w charakterze stron takich umów.

Z perspektywy państwa trzeciego istotne jest aby już na etapie negocjowania postanowień umowy w miarę możliwości antycypować i uregulować zagadnienia, które mogą się okazać problematyczne.

III.

Wybór dokumentów

III.1. Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r.

Vienna Convention on the Law of Treaties

Done at Vienna on 23 May 1969

The States Parties to the present Convention,

Considering the fundamental role of treaties in the history of international relations,

Recognizing the ever-increasing importance of treaties as a source of international law and as a means of developing peaceful cooperation among nations, whatever their constitutional and social systems,

Noting that the principles of free consent and of good faith and the pacta sunt servanda rule are universally recognized,

Affirming that disputes concerning treaties, like other international disputes, should be settled by peaceful means and in conformity with the principles of justice and international law,

Recalling the determination of the peoples of the United Nations to establish conditions under which justice and respect for the obligations arising from treaties can be maintained,

Having in mind the principles of international law embodied in the Charter of the United Nations, such as the principles of the equal rights and self-determination of peoples, of the sovereign equality and independence of all States, of non-interference in the domestic affairs of States, of the prohibition of the threat or use of force and of universal respect for, and

KONWENCJA WIEDEŃSKA O PRAWIE TRAKTATÓW

sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r.¹

Państwa-Strony niniejszej konwencji,

– zważywszy na doniosłą rolę traktatów w historii stosunków międzynarodowych,

– uznając nieustannie wzrastające znaczenie traktatów jako źródła prawa międzynarodowego i jako środka rozwoju pokojowej współpracy między narodami, niezależnie od ich systemów konstytucyjnych i społecznych,

– stwierdzając, że zasady dobrowolnej zgody i dobrej wiary oraz pacta sunt servanda są powszechnie uznane,

– potwierdzając, że spory dotyczące traktatów, podobnie jak inne spory międzynarodowe, powinny być załatwiane środkami pokojowymi oraz zgodnie z zasadami sprawiedliwości i prawa międzynarodowego,

– przypominając zdecydowanie ludów Narodów Zjednoczonych stworzenia warunków, w których będzie można utrzymać sprawiedliwość i poszanowanie zobowiązań wyływających z traktatów,

– mając na uwadze zasady prawa międzynarodowego zawarte w Karcie Narodów Zjednoczonych, takie jak zasady równych praw i samostanowienia ludów, suwerennej równości i niepodległości wszystkich państw, nieingerencji

¹ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. została ogłoszona w Dz.U. z 1990 r. poz. 439.

observance of, human rights and fundamental freedoms for all,

Believing that the codification and progressive development of the law of treaties achieved in the present Convention will promote the purposes of the United Nations set forth in the Charter, namely, the maintenance of international peace and security, the development of friendly relations and the achievement of co-operation among nations,

Affirming that the rules of customary international law will continue to govern questions not regulated by the provisions of the present Convention,

Have agreed as follows:

PART I.

INTRODUCTION

Article 1

Scope of the present Convention

The present Convention applies to treaties between States.

Article 2

Use of terms

1. For the purposes of the present Convention:
 - (a) "treaty" means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation;
 - (b) "ratification", "acceptance", "approval" and "accession" mean in each case the international act so named whereby a State establishes on the international plane its consent to be bound by a treaty;

w sprawy wewnętrzne państw, zakazu groźby lub użycia siły oraz powszechnego poszanowania i przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich,

– przeświadczone, że kodyfikacja i postępowy rozwój prawa traktatów, osiągnięte w niniejszej konwencji, będą sprzyjały celom Narodów Zjednoczonych, określonym w Karcie, a mianowicie utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, rozwojowi przyjaznych stosunków i osiągnięciu współpracy między narodami,

– potwierdzając, że normy międzynarodowego prawa zwyczajowego będą regulowały kwestie nie unormowane postanowieniami niniejszej konwencji,

uzgodniły, co następuje:

CZĘŚĆ I

WSTĘP

Artykuł 1

Zakres niniejszej konwencji

Niniejsza konwencja ma zastosowanie do traktatów między państwami.

Artykuł 2

Używane wyrażenia

1. W rozumieniu niniejszej konwencji:
 - a) „traktat” oznacza międzynarodowe porozumienie między państwami, zawarte w formie pisemnej i regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym dokumencie, czy w dwóch lub więcej dokumentach, i bez względu na jego szczególną nazwę;
 - b) „ratyfikacja”, „przyjęcie”, „zatwierdzenie” i „przystąpienie” oznaczają każdorazowo tak zwany akt międzynarodowy, przez który państwo wyraża na płaszczyźnie międzynarodowej swoją zgodę na związanie się traktatem;

- (c) “full powers” means a document emanating from the competent authority of a State designating a person or persons to represent the State for negotiating, adopting or authenticating the text of a treaty, for expressing the consent of the State to be bound by a treaty, or for accomplishing any other act with respect to a treaty;
- (d) “reservation” means a unilateral statement, however phrased or named, made by a State, when signing, ratifying, accepting, approving or acceding to a treaty, whereby it purports to exclude or to modify the legal effect of certain provisions of the treaty in their application to that State;
- (e) “negotiating State” means a State which took part in the drawing up and adoption of the text of the treaty;
- (f) “contracting State” means a State which has consented to be bound by the treaty, whether or not the treaty has entered into force;
- (g) “party” means a State which has consented to be bound by the treaty and for which the treaty is in force;
- (h) “third State” means a State not a party to the treaty;
- (i) “international organization” means an intergovernmental organization.
2. The provisions of paragraph 1 regarding the use of terms in the present Convention are without prejudice to the use of those terms or to the meanings which may be given to them in the internal law of any State.
- c) „pełnomocnictwo” oznacza dokument wystawiony przez kompetentną władzę państwową, wyznaczający pewną osobę lub osoby do reprezentowania państwa w negocjowaniu, przyjęciu lub ustalaniu autentycznego tekstu traktatu, w wyrażeniu zgody państwa na związanie się traktatem lub dokonywaniu jakiegokolwiek innej czynności związanej z traktatem;
- d) „zastrzeżenie” oznacza jednostronne oświadczenie, jakkolwiek byłoby ono sformułowane lub nazwane, złożone przez państwo przy podpisaniu, ratyfikacji, przyjęciu, zatwierdzeniu lub przystąpieniu do traktatu, mocą którego zmierza ono do wykluczenia lub modyfikacji skutku prawnego pewnych postanowień traktatu w ich zastosowaniu do tego państwa;
- e) „państwo negocjujące” oznacza państwo, które brało udział w opracowywaniu i przyjęciu tekstu traktatu;
- f) „państwo umawiające się” oznacza państwo, które wyraziło zgodę na związanie się traktatem, bez względu na to, czy traktat wszedł w życie, czy też nie;
- g) „strona” oznacza państwo, które wyraziło zgodę na związanie się traktatem i w stosunku do którego traktat wszedł w życie;
- h) „państwo trzecie” oznacza państwo, które nie jest stroną traktatu;
- i) „organizacja międzynarodowa” oznacza organizację międzyrządową.
2. Postanowienia ustępu 1 dotyczące wyrażzeń używanych w niniejszej konwencji nie przesadzają ani sposobu używania tych wyrażzeń, ani znaczeń, jakie mogą im być nadawane w prawie wewnętrznym któregośkolwiek państwa.

Article 3

International agreements not within the scope of the present Convention

Artykuł 3

Porozumienia międzynarodowe nie objęte zasięgiem niniejszej konwencji

The fact that the present Convention does not apply to international agreements concluded between States and other subjects of international law or between such other subjects of international law, or to international agreements not in written form, shall not affect:

- (a) the legal force of such agreements;
- (b) the application to them of any of the rules set forth in the present Convention to which they would be subject under international law independently of the Convention;
- (c) the application of the Convention to the relations of States as between themselves under international agreements to which other subjects of international law are also parties.

Article 4

Non-retroactivity of the present Convention

Without prejudice to the application of any rules set forth in the present Convention to which treaties would be subject under international law independently of the Convention, the Convention applies only to treaties which are concluded by States after the entry into force of the present Convention with regard to such States.

Article 5

Treaties constituting international organizations and treaties adopted within an international organization

The present Convention applies to any treaty which is the constituent instrument of an international organization and to any treaty adopted within an international organization without prejudice to any relevant rules of the organization.

Fakt, że niniejszej konwencji nie stosuje się ani do porozumień międzynarodowych, zawartych między państwami a innymi podmiotami prawa międzynarodowego lub między takimi innymi podmiotami prawa międzynarodowego, ani do porozumień międzynarodowych zawieranych w formie innej niż pisemna, nie wpływa na:

- a) moc prawną takich porozumień;
- b) zastosowanie do nich którejkolwiek z norm sformułowanych w niniejszej konwencji, którym podlegałyby one na podstawie prawa międzynarodowego, niezależnie od tej konwencji;
- c) zastosowanie konwencji do wzajemnych stosunków między państwami, opartych na porozumieniach międzynarodowych, których stronami są również inne podmioty prawa międzynarodowego.

Artykuł 4

Niniejsza konwencja nie działa wstecz

Bez uszczerbku dla stosowania jakichkolwiek norm sformułowanych w niniejszej konwencji, którym traktaty podlegałyby na podstawie prawa międzynarodowego, niezależnie od konwencji, konwencję stosuje się jedynie do traktatów zawartych przez państwa po wejściu niniejszej konwencji w życie w odniesieniu do tych państw.

Artykuł 5

Traktaty konstytuujące organizacje międzynarodowe oraz traktaty przyjęte w ramach organizacji międzynarodowej

Niniejsza konwencja ma zastosowanie do każdego traktatu, który jest aktem konstytucyjnym organizacji międzynarodowej, oraz do każdego traktatu przyjętego w ramach organizacji międzynarodowej, jednakże bez uszczerbku dla jakichkolwiek odpowiednich reguł organizacji.

PART II.**CONCLUSION AND ENTRY INTO
FORCE OF TREATIES****SECTION 1.****CONCLUSION OF TREATIES****Article 6****Capacity of States to conclude treaties**

Every State possesses capacity to conclude treaties.

Article 7**Full powers**

1. A person is considered as representing a State for the purpose of adopting or authenticating the text of a treaty or for the purpose of expressing the consent of the State to be bound by a treaty if:

- (a) he produces appropriate full powers; or
- (b) it appears from the practice of the States concerned or from other circumstances that their intention was to consider that person as representing the State for such purposes and to dispense with full powers.

2. In virtue of their functions and without having to produce full powers, the following are considered as representing their State:

- (a) Heads of State, Heads of Government and Ministers for Foreign Affairs, for the purpose of performing all acts relating to the conclusion of a treaty;
- (b) heads of diplomatic missions, for the purpose of adopting the text of a treaty between the accrediting State and the State to which they are accredited;
- (c) representatives accredited by States to an international conference or to an international

CZĘŚĆ II**ZAWARCIE I WEJŚCIE W ŻYCIE
TRAKTATÓW****Dział 1.****Zawieranie traktatów****Artykuł 6****Zdolność traktatowa państw**

Każde państwo ma zdolność do zawierania traktatów.

Artykuł 7**Pełnomocnictwa**

1. Daną osobę uważa się za reprezentującą państwo, gdy chodzi o przyjęcie lub poświadczenie autentyczności tekstu traktatu lub wyrażenie zgody państwa na związanie się traktatem, jeżeli:

- a) przedstawi ona odpowiednie pełnomocnictwo albo
- b) z praktyki odnośnych państw lub z innych okoliczności wynika, że miały one zamiar uważać daną osobę za reprezentującą państwo w tych celach i zwolnić z przedkładania pełnomocnictw.

2. Ze względu na ich funkcje i bez potrzeby przedkładania pełnomocnictw, następujące osoby uważa się za reprezentujące swoje państwo:

- a) głowy państw, szefów rządów i ministrów spraw zagranicznych - dla dokonania wszelkich czynności związanych z zawarciem traktatu;
- b) szefów misji dyplomatycznych - dla przyjęcia tekstu traktatu między państwem wysyłającym a państwem przyjmującym;
- c) przedstawicieli akredytowanych przez państwa bądź na konferencji międzynarodowej,

organization or one of its organs, for the purpose of adopting the text of a treaty in that conference, organization or organ.

Article 8

Subsequent confirmation of an act performed without authorization

An act relating to the conclusion of a treaty performed by a person who cannot be considered under article 7 as authorized to represent a State for that purpose is without legal effect unless afterwards confirmed by that State.

Article 9

Adoption of the text

1. The adoption of the text of a treaty takes place by the consent of all the States participating in its drawing up except as provided in paragraph 2.
2. The adoption of the text of a treaty at an international conference takes place by the vote of two thirds of the States present and voting, unless by the same majority they shall decide to apply a different rule.

Article 10

Authentication of the text

The text of a treaty is established as authentic and definitive:

- (a) by such procedure as may be provided for in the text or agreed upon by the States participating in its drawing up; or
- (b) failing such procedure, by the signature, signature ad referendum or initialling by the representatives of those States of the text of the treaty or of the Final Act of a conference incorporating the text.

bądź przy organizacji międzynarodowej lub przy jednym z jej organów - dla przyjęcia tekstu traktatu na tej konferencji, w tej organizacji lub w tym organie.

Artykuł 8

Późniejsze zatwierdzenie czynności dokonanej bez upoważnienia

Czynność dotycząca zawarcia traktatu, dokonana przez osobę, która według artykułu 7 nie może być uważana za upoważnioną do reprezentowania państwa w odnośnych celach, jest prawnie bezskuteczna, chyba że zostanie później zatwierdzona przez to państwo.

Artykuł 9

Przyjęcie tekstu

1. Z wyjątkiem wypadków przewidzianych w ustępie 2 przyjęcie tekstu traktatu następuje w wyniku zgody wszystkich państw uczestniczących w jego opracowaniu.
2. Przyjęcie tekstu traktatu na konferencji międzynarodowej następuje, w drodze głosowania, większością dwóch trzecich państw obecnych i biorących udział w głosowaniu, chyba że taką samą większością postanowią one zastosować inną regułę.

Artykuł 10

Ustalenie autentyczności tekstu

Tekst traktatu jest ustalony jako autentyczny i definitywny:

- a) w drodze procedury, jaka może być przewidziana w tekście lub uzgodniona przez państwa uczestniczące w jego opracowaniu, albo
- b) w braku takiej procedury - poprzez podpisanie, podpisanie ad referendum lub parafowanie przez przedstawicieli tych państw tekstu traktatu lub aktu końcowego konferencji, obejmującego ten tekst.

Article 11

Means of expressing consent to be bound by a treaty

The consent of a State to be bound by a treaty may be expressed by signature, exchange of instruments constituting a treaty, ratification, acceptance, approval or accession, or by any other means if so agreed.

Article 12

Consent to be bound by a treaty expressed by signature

1. The consent of a State to be bound by a treaty is expressed by the signature of its representative when:

- (a) the treaty provides that signature shall have that effect;
- (b) it is otherwise established that the negotiating States were agreed that signature should have that effect; or
- (c) the intention of the State to give that effect to the signature appears from the full powers of its representative or was expressed during the negotiation.

2. For the purposes of paragraph 1:

- (a) the initialling of a text constitutes a signature of the treaty when it is established that the negotiating States so agreed;
- (b) the signature ad referendum of a treaty by a representative, if confirmed by his State, constitutes a full signature of the treaty.

Article 13

Consent to be bound by a treaty expressed by an exchange of instruments constituting a treaty

The consent of States to be bound by a treaty

Artykuł 11

Sposoby wyrażania zgody na związanie się traktatem

Zgoda państwa na związanie się traktatem może być wyrażona przez podpisanie, wymianę dokumentów stanowiących traktat, ratyfikację, przyjęcie, zatwierdzenie lub przystąpienie albo w jakikolwiek inny uzgodniony sposób.

Artykuł 12

Zgoda na związanie się traktatem, wyrażona przez podpisanie

1. Zgoda państwa na związanie się traktatem zostaje wyrażona w drodze podpisania przez jego przedstawiciela, gdy:

- a) traktat postanawia, że podpis będzie miał taki skutek;
- b) w inny sposób ustalono, że państwa negocjujące uzgodniły, iż podpis ma mieć taki skutek, lub
- c) zamiar państwa nadania podpisaniu takiego skutku wynika z pełnomocnictw jego przedstawiciela lub został wyrażony w czasie negocjacji.

2. W rozumieniu ustępu 1:

- a) parafowanie tekstu stanowi podpisanie traktatu, gdy ustalono, że państwa negocjujące tak się umówiły;
- b) podpisanie traktatu ad referendum przez przedstawiciela państwa uważa się za ostateczne podpisanie traktatu w wypadku potwierdzenia tego przez jego państwo.

Artykuł 13

Zgoda na związanie się traktatem, wyrażona przez wymianę dokumentów stanowiących traktat

Zgoda państw na związanie się traktatem,

constituted by instruments exchanged between them is expressed by that exchange when:

- (a) the instruments provide that their exchange shall have that effect; or
- (b) it is otherwise established that those States were agreed that the exchange of instruments should have that effect.

Article 14

Consent to be bound by a treaty expressed by ratification, acceptance or approval

1. The consent of a State to be bound by a treaty is expressed by ratification when:

- (a) the treaty provides for such consent to be expressed by means of ratification;
- (b) it is otherwise established that the negotiating States were agreed that ratification should be required;
- (c) the representative of the State has signed the treaty subject to ratification; or
- (d) the intention of the State to sign the treaty subject to ratification appears from the full powers of its representative or was expressed during the negotiation.

2. The consent of a State to be bound by a treaty is expressed by acceptance or approval under conditions similar to those which apply to ratification.

Article 15

Consent to be bound by a treaty expressed by accession

The consent of a State to be bound by a treaty is expressed by accession when:

- (a) the treaty provides that such consent may be expressed by that State by means of accession;
- (b) it is otherwise established that the negotia-

którą stanowią wymienione między nimi dokumenty, jest wyrażona przez tę wymianę, gdy:

- a) odnośne dokumenty przewidują, że wymiana ich będzie miała taki skutek, lub
- b) w inny sposób ustalono, że dane państwa uzgodniły, iż wymiana dokumentów będzie miała taki skutek.

Artykuł 14

Zgoda na związanie się traktatem, wyrażona przez ratyfikację, przyjęcie lub zatwierdzenie

1. Zgoda państwa na związanie się traktatem jest wyrażona przez ratyfikację, gdy:

- a) traktat postanawia, że zgoda taka będzie wyrażona w drodze ratyfikacji;
- b) w inny sposób ustalono, że państwa negocjujące uzgodniły, że ratyfikacja będzie wymagana;
- c) przedstawiciel państwa podpisał traktat z zastrzeżeniem ratyfikacji lub
- d) zamiar państwa podpisania traktatu z zastrzeżeniem ratyfikacji wynika z pełnomocnictw jego przedstawiciela lub został wyrażony w czasie negocjacji.

2. Zgoda państwa na związanie się traktatem jest wyrażona przez przyjęcie lub zatwierdzenie w warunkach podobnych do tych, które się stosuje do ratyfikacji.

Artykuł 15

Zgoda na związanie się traktatem, wyrażona przez przystąpienie

Zgoda państwa na związanie się traktatem jest wyrażona przez przystąpienie, gdy:

- a) traktat postanawia, że zgoda taka może być wyrażona przez to państwo w drodze przystąpienia;
- b) w inny sposób ustalono, że państwa negocju-

ting States were agreed that such consent may be expressed by that State by means of accession; or

- (c) all the parties have subsequently agreed that such consent may be expressed by that State by means of accession.

Article 16

Exchange or deposit of instruments of ratification, acceptance, approval or accession

Unless the treaty otherwise provides, instruments of ratification, acceptance, approval or accession establish the consent of a State to be bound by a treaty upon:

- (a) their exchange between the contracting States;
 (b) their deposit with the depositary; or
 (c) their notification to the contracting States or to the depositary, if so agreed.

Article 17

Consent to be bound by part of a treaty and choice of differing provisions

- Without prejudice to articles 19 to 23, the consent of a State to be bound by part of a treaty is effective only if the treaty so permits or the other contracting States so agree.
- The consent of a State to be bound by a treaty which permits a choice between differing provisions is effective only if it is made clear to which of the provisions the consent relates.

Article 18

Obligation not to defeat the object and purpose of a treaty prior to its entry into force

A State is obliged to refrain from acts which

jące uzgodniły, iż zgoda taka może być wyrażona przez to państwo w drodze przystąpienia, lub

- (c) wszystkie strony później zgodziły się, że taka zgoda może być przez to państwo wyrażona w drodze przystąpienia.

Artykuł 16

Wymiana lub złożenie dokumentów ratyfikacyjnych, przyjęcia, zatwierdzenia lub przystąpienia

Jeżeli traktat nie postanawia inaczej, dokumenty ratyfikacyjne, przyjęcia, zatwierdzenia lub przystąpienia ustanawiają zgodę państw na związanie się traktatem z chwilą:

- a) wymiany ich między umawiającymi się państwami;
 b) złożenia ich depozytariuszowi lub
 c) notyfikowania ich umawiającym się państwom lub depozytariuszowi, jeżeli tak uzgodniono.

Artykuł 17

Zgoda na związanie się częścią traktatu oraz wybór między różnymi postanowieniami

- Bez uszczerbku dla artykułów 19 – 23, zgoda państwa na związanie się częścią traktatu jest skuteczna tylko wówczas, gdy traktat na to pozwala lub gdy pozostałe umawiające się państwa na to się zgodzą.
- Zgoda państwa na związanie się traktatem, który zezwala na wybór między różnymi postanowieniami, jest skuteczna tylko w razie jasnego określenia, których postanowień ta zgoda dotyczy.

Artykuł 18

Obowiązek nieudaremniania przedmiotu i celu traktatu przed jego wejściem w życie

Państwo jest obowiązane powstrzymywać

would defeat the object and purpose of a treaty when:

- (a) it has signed the treaty or has exchanged instruments constituting the treaty subject to ratification, acceptance or approval, until it shall have made its intention clear not to become a party to the treaty; or
- (b) it has expressed its consent to be bound by the treaty, pending the entry into force of the treaty and provided that such entry into force is not unduly delayed.

SECTION 2. RESERVATIONS

Article 19

Formulation of reservations

A State may, when signing, ratifying, accepting, approving or acceding to a treaty, formulate a reservation unless:

- (a) the reservation is prohibited by the treaty;
- (b) the treaty provides that only specified reservations, which do not include the reservation in question, may be made; or
- (c) in cases not failing under subparagraphs (a) and (b), the reservation is incompatible with the object and purpose of the treaty.

Article 20

Acceptance of and objection to reservations

1. A reservation expressly authorized by a treaty does not require any subsequent acceptance by the other contracting States unless the treaty so provides.
2. When it appears from the limited number of the negotiating States and the object and purpose of a treaty that the application of the treaty in its entirety between all the parties is an

się od działań, które udaremniłyby przedmiot i cel traktatu, gdy:

- a) podpisało traktat lub dokonało wymiany dokumentów stanowiących traktat z zastrzeżeniem ratyfikacji, przyjęcia lub zatwierdzenia, dopóki nie ujawni, że nie zamierza stać się stroną tego traktatu, lub
- b) wyraziło zgodę na związanie się traktatem w ciągu okresu poprzedzającego wejście traktatu w życie, jeśli takie wejście w życie zbytnio się nie odwleka.

Dział 2.

Zastrzeżenia

Artykuł 19

Zgłaszanie zastrzeżeń

Przy podpisywaniu, ratyfikacji, przyjęciu lub zatwierdzeniu traktatu oraz przy przystąpieniu do niego państwo może zgłosić zastrzeżenie, chyba że:

- a) zastrzeżenie to jest zakazane przez traktat;
- b) traktat postanawia, że mogą być składane tylko określone zastrzeżenia, a dane zastrzeżenie do nich nie należy, lub
- c) chodzi o przypadki nie objęte literami a) i b), a zastrzeżenie jest niezgodne z przedmiotem i celem traktatu.

Artykuł 20

Przyjęcie zastrzeżeń i sprzeciwów wobec zastrzeżeń

1. Zastrzeżenie wyraźnie dopuszczone przez traktat nie wymaga żadnego późniejszego przyjęcia przez pozostałe umawiające się państwa, chyba że traktat tak postanawia.
2. Gdy z ograniczonej liczby państw negocjujących oraz z przedmiotu i celu traktatu wynika, że stosowanie traktatu w całości między wszystkimi stronami jest istotnym warunkiem zgody każ-

essential condition of the consent of each one to be bound by the treaty, a reservation requires acceptance by all the parties.

3. When a treaty is a constituent instrument of an international organization and unless it otherwise provides, a reservation requires the acceptance of the competent organ of that organization.

4. In cases not falling under the preceding paragraphs and unless the treaty otherwise provides:

(a) acceptance by another contracting State of a reservation constitutes the reserving State a party to the treaty in relation to that other State if or when the treaty is in force for those States;

(b) an objection by another contracting State to a reservation does not preclude the entry into force of the treaty as between the objecting and reserving States unless a contrary intention is definitely expressed by the objecting State;

(c) an act expressing a State's consent to be bound by the treaty and containing a reservation is effective as soon as at least one other contracting State has accepted the reservation.

5. For the purposes of paragraphs 2 and 4 and unless the treaty otherwise provides, a reservation is considered to have been accepted by a State if it shall have raised no objection to the reservation by the end of a period of twelve months after it was notified of the reservation or by the date on which it expressed its consent to be bound by the treaty, whichever is later.

Article 21

Legal effects of reservations and of objections to reservations

dego z nich na związanie się traktatem, zastrzeżenie wymaga przyjęcia przez wszystkie strony.

3. Gdy traktat jest aktem konstytucyjnym organizacji międzynarodowej, zastrzeżenie wymaga przyjęcia przez kompetentny organ tej organizacji, chyba że traktat postanawia inaczej.

4. W przypadkach nie objętych poprzednimi ustępami i jeśli traktat nie postanawia inaczej:

a) przyjęcie zastrzeżenia przez inne umawiające się państwo czyni państwo zgłaszające zastrzeżenie stroną traktatu w stosunku do tego innego państwa, jeżeli traktat dla tych państw wszedł już w życie bądź z chwilą jego wejścia w życie;

b) sprzeciw innego umawiającego się państwa wobec zastrzeżenia nie stanowi przeszkody dla wejścia traktatu w życie między państwem sprzeciwiającym się a państwem zgłaszającym zastrzeżenie, chyba że zamiar przeciwny zostanie stanowczo wyrażony przez sprzeciwiające się państwo;

c) akt wyrażający zgodę państwa na związanie się traktatem, lecz zawierający zastrzeżenie, staje się skuteczny z chwilą, gdy przynajmniej jedno spośród innych umawiających się państw przyjmie to zastrzeżenie.

5. Jeżeli traktat nie postanawia inaczej, zastrzeżenie, w rozumieniu ustępów 2 i 4, uważa się za przyjęte przez państwo, gdy nie sprzeciwiło się ono zastrzeżeniu w ciągu dwunastu miesięcy od notyfikowania mu zastrzeżenia albo od dnia wyrażenia zgody na związanie się traktatem, w zależności od tego, która z tych dat jest późniejsza.

Artykuł 21

Skutki prawne zastrzeżeń oraz sprzeciwów wobec zastrzeżeń

- | | |
|--|--|
| <p>1. A reservation established with regard to another party in accordance with articles 19, 20 and 23:</p> <p>(a) modifies for the reserving State in its relations with that other party the provisions of the treaty to which the reservation relates to the extent of the reservation; and</p> <p>(b) modifies those provisions to the same extent for that other party in its relations with the reserving State.</p> <p>2. The reservation does not modify the provisions of the treaty for the other parties to the treaty <i>inter se</i>.</p> <p>3. When a State objecting to a reservation has not opposed the entry into force of the treaty between itself and the reserving State, the provisions to which the reservation relates do not apply as between the two States to the extent of the reservation.</p> | <p>1. Zastrzeżenie skuteczne względem innej strony zgodnie z artykułem 19, 20 i 23:</p> <p>a) modyfikuje dla państwa czyniącego zastrzeżenie, w jego stosunkach z tą inną stroną, postanowienia traktatu, do których zastrzeżenie się odnosi, w zakresie tego zastrzeżenia, oraz</p> <p>b) modyfikuje te postanowienia w tym samym zakresie dla tej innej strony w jej stosunkach z państwem czyniącym zastrzeżenie.</p> <p>2. Zastrzeżenie nie modyfikuje postanowień traktatu dla pozostałych stron traktatu w ich wzajemnych stosunkach.</p> <p>3. Jeżeli państwo sprzeciwiające się zastrzeżeniu nie sprzeciwiło się wejściu traktatu w życie między nim a państwem czyniącym zastrzeżenie, postanowienia, do których zastrzeżenie się odnosi, nie mają zastosowania między tymi dwoma państwami w zakresie przewidzianym przez to zastrzeżenie.</p> |
|--|--|

Article 22

Withdrawal of reservations and of objections to reservations

1. Unless the treaty otherwise provides, a reservation may be withdrawn at any time and the consent of a State which has accepted the reservation is not required for its withdrawal.
2. Unless the treaty otherwise provides, an objection to a reservation may be withdrawn at any time.
3. Unless the treaty otherwise provides, or it is otherwise agreed:
 - (a) the withdrawal of a reservation becomes operative in relation to another contracting State only when notice of it has been received by that State;
 - (b) the withdrawal of an objection to a reservation becomes operative only when notice of

Artykuł 22

Wycofanie zastrzeżeń oraz sprzeciwów wobec zastrzeżeń

1. Jeżeli traktat nie postanawia inaczej, zastrzeżenie może być wycofane w każdej chwili, a do jego wycofania zgoda państwa, które przyjęło zastrzeżenie, nie jest wymagana.
2. Jeżeli traktat nie postanawia inaczej, sprzeciw wobec zastrzeżenia może być w każdej chwili wycofany.
3. Jeżeli traktat nie postanawia inaczej ani inaczej nie uzgodniono:
 - a) wycofanie zastrzeżenia staje się skuteczne w stosunku do innego umawiającego się państwa jedynie wówczas, gdy państwo to otrzymało o tym zawiadomienie;
 - b) wycofanie sprzeciwu wobec zastrzeżenia staje się skuteczne jedynie wówczas, gdy pań-

it has been received by the State which formulated the reservation.

Article 23

Procedure regarding reservations

1. A reservation, an express acceptance of a reservation and an objection to a reservation must be formulated in writing and communicated to the contracting States and other States entitled to become parties to the treaty.

2. If formulated when signing the treaty subject to ratification, acceptance or approval, a reservation must be formally confirmed by the reserving State when expressing its consent to be bound by the treaty. In such a case the reservation shall be considered as having been made on the date of its confirmation.

3. An express acceptance of, or an objection to, a reservation made previously to confirmation of the reservation does not itself require confirmation.

4. The withdrawal of a reservation or of an objection to a reservation must be formulated in writing.

SECTION 3.

ENTRY INTO FORCE AND PROVISIONAL, APPLICATION OF TREATIES

Article 24

Entry into force

1. A treaty enters into force in such manner and upon such date as it may provide or as the negotiating States may agree.

2. Failing any such provision or agreement, a treaty enters into force as soon as consent to be bound by the treaty has been established for all the negotiating States.

stwo, które zgłosiło zastrzeżenie, otrzymało o tym zawiadomienie.

Artykuł 23

Procedura dotycząca zastrzeżeń

1. Zastrzeżenie, wyrażne przyjęcie zastrzeżenia oraz sprzeciw wobec zastrzeżenia muszą być sformułowane na piśmie i zakomunikowane umawiającym się państwom oraz innym państwom uprawnionym do stania się stronami traktatu.

2. Jeżeli zastrzeżenie zostało zgłoszone przy podpisaniu traktatu podlegającego ratyfikacji, przyjęciu lub zatwierdzeniu, musi ono zostać formalnie potwierdzone przez państwo czyniące zastrzeżenia w chwili wyrażenia zgody na związanie się tym traktatem. W takim przypadku zastrzeżenie uważa się za złożone w dniu jego potwierdzenia.

3. Wyrażne przyjęcie zastrzeżenia lub sprzeciw wobec zastrzeżenia, uczynione przed potwierdzeniem zastrzeżenia, nie wymagają potwierdzenia.

4. Wycofanie zastrzeżenia lub sprzeciwu wobec zastrzeżenia musi być sformułowane na piśmie.

Dział 3.

Wejście w życie oraz prowizoryczne stosowanie traktatów

Artykuł 24

Wejście w życie

1. Traktat wchodzi w życie w trybie i dniu przewidzianym w traktacie bądź uzgodnionym przez państwa negocjujące.

2. W braku takiego postanowienia lub porozumienia traktat wchodzi w życie, gdy zgoda na związanie się traktatem zostanie wyrażona przez wszystkie państwa negocjujące.

3. When the consent of a State to be bound by a treaty is established on a date after the treaty has come into force, the treaty enters into force for that State on that date, unless the treaty otherwise provides.

4. The provisions of a treaty regulating the authentication of its text, the establishment of the consent of States to be bound by the treaty, the manner or date of its entry into force, reservations, the functions of the depositary and other matters arising necessarily before the entry into force of the treaty apply from the time of the adoption of its text.

3. Gdy zgoda państwa na związanie się traktatem zostanie wyrażona w dniu późniejszym od jego wejścia w życie, traktat wchodzi w życie dla tego państwa w tym dniu, chyba że traktat postanawia inaczej.

4. Postanowienia traktatu regulujące ustalenie autentyczności jego tekstu, wyrażenie zgody państw na związanie się traktatem, tryb lub dzień jego wejścia w życie, zastrzeżenia, funkcje depozytariusza oraz inne sprawy nie dające się uniknąć przed wejściem traktatu w życie mają zastosowanie od chwili przyjęcia jego tekstu.

Article 25

Provisional application

1. A treaty or a part of a treaty is applied provisionally pending its entry into force if:

- (a) the treaty itself so provides; or
- (b) the negotiating States have in some other manner so agreed.

2. Unless the treaty otherwise provides or the negotiating States have otherwise agreed, the provisional application of a treaty or a part of a treaty with respect to a State shall be terminated if that State notifies the other States between which the treaty is being applied provisionally of its intention not to become a party to the treaty.

Artykuł 25

Stosowanie tymczasowe

1. Traktat lub część traktatu stosuje się tymczasowo przed jego wejściem w życie, jeżeli:

- a) sam traktat tak postanawia lub
- b) państwa negocjujące w jakikolwiek inny sposób tak uzgodniły.

2. Jeżeli traktat nie postanawia inaczej lub jeżeli państwa negocjujące inaczej nie uzgodniły, tymczasowe stosowanie traktatu lub części traktatu w odniesieniu do danego państwa powinno ustać, gdy państwo to notyfikuje innym państwom, między którymi traktat jest stosowany prowizorycznie, że nie zamierza zostać stroną traktatu.

PART III.

OBSERVANCE, APPLICATION AND INTERPRETATION OF TREATIES

SECTION 1.

OBSERVANCE OF TREATIES

Article 26

Pacta sunt servanda

Every treaty in force is binding upon the

CZĘŚĆ III

PRZESTRZEGANIE, STOSOWANIE I INTERPRETACJA TRAKTATÓW

Dział 1.

Przestrzeganie traktatów

Artykuł 26

Pacta sunt servanda

Każdy będący w mocy traktat wiąże jego

parties to it and must be performed by them in good faith.

Article 27

Internal law and observance of treaties

A party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty. This rule is without prejudice to article 46.

SECTION 2.

APPLICATION OF TREATIES

Article 28

Non-retroactivity of treaties

Unless a different intention appears from the treaty or is otherwise established, its provisions do not bind a party in relation to any act or fact which took place or any situation which ceased to exist before the date of the entry into force of the treaty with respect to that party.

Article 29

Territorial scope of treaties

Unless a different intention appears from the treaty or is otherwise established, a treaty is binding upon each party in respect of its entire territory.

Article 30

Application of successive treaties relating to the same subject matter

1. Subject to Article 103 of the Charter of the United Nations, the rights and obligations of States Parties to successive treaties relating to the same subject matter shall be determined in accordance with the following paragraphs.

2. When a treaty specifies that it is subject to,

strony i powinien być przez nie wykonywany w dobrej wierze.

Artykuł 27

Prawo wewnętrzne a przestrzeganie traktatów

Strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu. Reguła ta nie narusza w niczym artykułu 46.

Dział 2.

Stosowanie traktatów

Artykuł 28

Traktaty nie mają mocy wstecznej

Jeżeli odmienny zamiar nie wynika z traktatu ani nie jest ustalony w inny sposób, jego postanowienia nie wiążą strony w odniesieniu do żadnej czynności lub zdarzenia, które miały miejsce, ani w odniesieniu do żadnej sytuacji, która przestała istnieć przed dniem wejścia w życie traktatu w stosunku do tej strony.

Artykuł 29

Terytorialny zasięg traktatów

Jeżeli odmienny zamiar nie wynika z traktatu ani nie zostaje ustalony w inny sposób, traktat wiąże każdą stronę w odniesieniu do całego jej terytorium.

Artykuł 30

Stosowanie kolejnych traktatów dotyczących tego samego przedmiotu

1. Z zastrzeżeniem artykułu 103 Karty Narodów Zjednoczonych, prawa i obowiązki państw będących stronami kolejnych traktatów dotyczących tego samego przedmiotu będą określone zgodnie z poniższymi ustępami.

2. Jeżeli traktat precyzuje, że jest podporządko-

or that it is not to be considered as incompatible with, an earlier or later treaty, the provisions of that other treaty prevail.

3. When all the parties to the earlier treaty are parties also to the later treaty but the earlier treaty is not terminated or suspended in operation under article 59, the earlier treaty applies only to the extent that its provisions are compatible with those of the later treaty.

4. When the parties to the later treaty do not include all the parties to the earlier one:

(a) as between States Parties to both treaties the same rule applies as in paragraph 3;

(b) as between a State party to both treaties and a State party to only one of the treaties, the treaty to which both States are parties governs their mutual rights and obligations.

5. Paragraph 4 is without prejudice to article 41, or to any question of the termination or suspension of the operation of a treaty under article 60 or to any question of responsibility which may arise for a State from the conclusion or application of a treaty the provisions of which are incompatible with its obligations towards another State under another treaty.

wany traktatowi wcześniejszemu lub późniejszemu bądź że nie należy uważać go za niezgodny z takim traktatem, postanowienia tego traktatu mają przewagę.

3. Jeżeli wszystkie strony traktatu wcześniejszego są zarazem stronami traktatu późniejszego, lecz traktat wcześniejszy nie wygasł ani stosowanie jego nie zostało zawieszono na mocy artykułu 59, traktat wcześniejszy ma zastosowanie tylko w takim zakresie, w jakim jego postanowienia można pogodzić z postanowieniami traktatu późniejszego.

4. Jeżeli strony traktatu późniejszego nie obejmują wszystkich stron traktatu wcześniejszego:

a) w stosunkach między państwami będącymi stronami obu traktatów ma zastosowanie ta sama reguła, co w ustępie 3;

b) w stosunkach między państwem będącym stroną obu traktatów a państwem stroną jedynie jednego traktatu ich wzajemne prawa i obowiązki reguluje traktat, którego stronami są oba państwa.

5. Ustęp 4 w niczym nie narusza artykułu 41 ani jakiegokolwiek kwestii wygaśnięcia lub zawieszenia działania traktatu na mocy artykułu 60, ani jakiegokolwiek kwestii odpowiedzialności, jaka może wynikać dla państwa z zawarcia lub stosowania traktatu, którego postanowienia nie dadzą się pogodzić z obowiązkami tego państwa względem innego państwa na mocy innego traktatu.

SECTION 3.

INTERPRETATION OF TREATIES

Article 31

General rule of interpretation

1. A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.

Dział 3.

Interpretacja traktatów

Artykuł 31

Ogólna reguła interpretacji

1. Traktat należy interpretować w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym w nim wyrazom w ich kontekście, oraz w świetle jego przedmiotu i celu.

2. The context for the purpose of the interpretation of a treaty shall comprise, in addition to the text, including its preamble and annexes:
- (a) any agreement relating to the treaty which was made between all the parties in connection with the conclusion of the treaty;
 - (b) any instrument which was made by one or more parties in connection with the conclusion of the treaty and accepted by the other parties as an instrument related to the treaty.
3. There shall be taken into account, together with the context:
- (a) any subsequent agreement between the parties regarding the interpretation of the treaty or the application of its provisions;
 - (b) any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation;
 - (c) any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties.
4. A special meaning shall be given to a term if it is established that the parties so intended.
2. Dla celów interpretacji traktatu kontekst obejmuje, oprócz tekstu, łącznie z jego wstępem i załącznikami:
- a) każde porozumienie dotyczące traktatu, osiągnięte między wszystkimi stronami w związku z zawarciem traktatu;
 - b) każdy dokument sporządzony przez jedną lub więcej stron w związku z zawarciem traktatu, przyjęty przez inne strony jako dokument odnoszący się do traktatu.
3. Łącznie z kontekstem należy brać pod uwagę:
- a) każde późniejsze porozumienie między stronami, dotyczące interpretacji traktatu lub stosowania jego postanowień;
 - b) każdą późniejszą praktykę stosowania traktatu, ustanawiającą porozumienie stron co do jego interpretacji;
 - c) wszelkie odpowiednie normy prawa międzynarodowego, mające zastosowanie w stosunkach między stronami.
4. Specjalne znaczenie należy przypisywać wyrazowi wówczas, gdy ustalono, że taki był zamiar stron.

Article 32

Supplementary means of interpretation

Recourse may be had to supplementary means of interpretation, including the preparatory work of the treaty and the circumstances of its conclusion, in order to confirm the meaning resulting from the application of article 31, or to determine the meaning when the interpretation according to article 31:

- (a) leaves the meaning ambiguous or obscure; or
- (b) leads to a result which is manifestly absurd or unreasonable.

Artykuł 32

Uzupełniające środki interpretacji

Można odwoływać się do uzupełniających środków interpretacji, łącznie z pracami przygotowawczymi do traktatu oraz okolicznościami jego zawarcia, aby potwierdzić znaczenie wynikające z zastosowania artykułu 31 lub aby ustalić znaczenie, gdy interpretacja oparta na artykule 31:

- a) pozostawia znaczenie dwuznacznym lub niejasnym albo
- b) prowadzi do rezultatu wyraźnie absurdalnego lub nierozsądnego.

Article 33

Interpretation of treaties authenticated in two or more languages

1. When a treaty has been authenticated in two or more languages, the text is equally authoritative in each language, unless the treaty provides or the parties agree that, in case of divergence, a particular text shall prevail.
2. A version of the treaty in a language other than one of those in which the text was authenticated shall be considered an authentic text only if the treaty so provides or the parties so agree.
3. The terms of the treaty are presumed to have the same meaning in each authentic text.
4. Except where a particular text prevails in accordance with paragraph 1, when a comparison of the authentic texts discloses a difference of meaning which the application of articles 31 and 32 does not remove, the meaning which best reconciles the texts, having regard to the object and purpose of the treaty, shall be adopted.

SECTION 4.

TREATIES AND THIRD STATES

Article 34

General rule regarding third States

A treaty does not create either obligations or rights for a third State without its consent.

Article 35

Treaties providing for obligations for third States

An obligation arises for a third State from a provision of a treaty if the parties to the treaty intend the provision to be the means of establishing the obligation and the third State expressly accepts that obligation in writing.

Artykuł 33

Interpretacja traktatów, których autentyczny tekst został ustalony w dwóch lub więcej językach

1. Jeżeli tekst traktatu został ustalony jako autentyczny w dwóch lub więcej językach, ma jednakową moc w każdym z nich, chyba że traktat postanawia lub strony uzgodniły, iż w przypadku rozbieżności określony tekst jest rozstrzygający.
2. Wersja traktatu w języku innym niż jeden z tych, w których tekst został ustalony jako autentyczny, będzie uważana za autentyczną tylko wówczas, gdy traktat tak postanawia lub strony tak uzgodnią.
3. Przyjmuje się domniemanie, że wyrazy użyte w traktacie mają to samo znaczenie w każdym z tekstów autentycznych.
4. Z wyjątkiem wypadków, w których określony tekst zgodnie z ustępem 1 jest rozstrzygający, gdy porównanie tekstów autentycznych wykazuje różnicę w znaczeniu, której nie usuwa zastosowanie artykułów 31 i 32, należy przyjąć znaczenie, które przy uwzględnieniu przedmiotu i celu traktatu najlepiej godzi te teksty.

Dział 4.

Traktaty a państwa trzecie

Artykuł 34

Ogólna reguła dotycząca państw trzecich

Traktat nie tworzy obowiązków ani praw dla państwa trzeciego bez jego zgody.

Artykuł 35

Traktaty przewidujące obowiązki dla państw trzecich

Obowiązek powstaje dla państwa trzeciego z postanowienia traktatu, jeżeli strony traktatu mają zamiar, aby postanowienie było środkiem ustanowienia obowiązku, a państwo trzecie wyraźnie na piśmie ten obowiązek przyjmuje.

Article 36

Treaties providing for rights for third States

1. A right arises for a third State from a provision of a treaty if the parties to the treaty intend the provision to accord that right either to the third State, or to a group of States to which it belongs, or to all States, and the third State assents thereto. Its assent shall be presumed so long as the contrary is not indicated, unless the treaty otherwise provides.

2. A State exercising a right in accordance with paragraph 1 shall comply with the conditions for its exercise provided for in the treaty or established in conformity with the treaty.

Artykuł 36

Traktaty przewidujące prawa dla państw trzecich

1. Z postanowienia traktatu powstaje prawo dla państwa trzeciego, jeżeli strony traktatu zamierzają przez to postanowienie przyznać prawo państwu trzeciemu bądź grupie państw, do której ono należy, bądź wszystkim państwom, a państwo trzecie na to się zgadza. Zgody jego domniemywa się tak długo, jak długo nie zostanie wykazane co innego, chyba że traktat postanawia inaczej.

2. Państwo korzystające z prawa zgodnie z ustępem 1 zobowiązane jest stosować się do warunków korzystania z tego prawa, przewidzianych w traktacie lub ustanowionych zgodnie z traktatem.

Article 37

Revocation or modification of obligations or rights of third States

1. When an obligation has arisen for a third State in conformity with article 35, the obligation may be revoked or modified only with the consent of the parties to the treaty and of the third State, unless it is established that they had otherwise agreed.

2. When a right has arisen for a third State in conformity with article 36, the right may not be revoked or modified by the parties if it is established that the right was intended not to be revocable or subject to modification without the consent of the third State.

Artykuł 37

Odwołanie lub modyfikacja obowiązków albo praw państw trzecich

1. Jeżeli dla państwa trzeciego powstał obowiązek zgodnie z artykułem 35, obowiązek ten może być odwołany lub zmodyfikowany tylko za zgodą stron traktatu oraz państwa trzeciego, chyba że ustalono, iż uzgodniły one inaczej.

2. Jeżeli dla państwa trzeciego powstało prawo zgodnie z artykułem 36, prawo to nie może być przez strony odwołane ani zmodyfikowane, gdy zostanie ustalone, że prawo to zamierzano uważać za nie podlegające odwołaniu ani modyfikacji bez zgody tego państwa trzeciego.

Article 38

Rules in a treaty becoming binding on third States through international custom

Nothing in articles 34 to 37 precludes a rule set forth in a treaty from becoming binding upon

Artykuł 38

Normy traktatu, które stają się wiążące dla państw trzecich w drodze zwyczaju międzynarodowego

Żadne z postanowień artykułów 34-37 nie

a third State as a customary rule of international law, recognized as such.

stoi na przeszkodzie, aby norma zamieszczona w traktacie stała się wiążąca dla państwa trzeciego jako norma zwyczajowa prawa międzynarodowego, za taką uznana.

PART IV.

AMENDMENT AND MODIFICATION OF TREATIES

Article 39

General rule regarding the amendment of treaties

A treaty may be amended by agreement between the parties. The rules laid down in Part II apply to such an agreement except insofar as the treaty may otherwise provide.

Article 40

Amendment of multilateral treaties

1. Unless the treaty otherwise provides, the amendment of multilateral treaties shall be governed by the following paragraphs.

2. Any proposal to amend a multilateral treaty as between all the parties must be notified to all the contracting States, each one of which shall have the right to take part in:

(a) the decision as to the action to be taken in regard to such proposal;

(b) the negotiation and conclusion of any agreement for the amendment of the treaty.

3. Every State entitled to become a party to the treaty shall also be entitled to become a party to the treaty as amended.

4. The amending agreement does not bind any State already a party to the treaty which does not become a party to the amending agreement; article 30, paragraph 4 (b), applies in relation to such State.

CZĘŚĆ IV

POPRAWKI I MODYFIKACJA TRAKTATÓW

Artykuł 39

Reguła ogólna dotycząca poprawek do traktatów

Do traktatu można wnieść poprawki w drodze porozumienia między stronami. Normy sformułowane w części II mają zastosowanie do takiego porozumienia w stopniu, w jakim traktat nie postanawia inaczej.

Artykuł 40

Poprawki do traktatów wielostronnych

1. Jeżeli traktat nie postanawia inaczej, poprawki do traktatów wielostronnych są regulowane przez następujące ustępy.

2. Każda propozycja wprowadzenia poprawek do traktatu wielostronnego w odniesieniu do wszystkich stron musi być notyfikowana wszystkim umawiającym się państwom, z których każde ma prawo do wzięcia udziału w:

a) decyzji co do czynności, jakie należy podjąć względem takiej propozycji;

b) negocjowaniu i zawarciu jakiegokolwiek porozumienia w kwestii poprawek do traktatu.

3. Każde państwo uprawnione do stania się stroną traktatu jest zarazem uprawnione do stania się stroną traktatu zmienionego.

4. Porozumienie dotyczące poprawek nie wiąże żadnego państwa będącego już stroną traktatu, które nie stało się stroną porozumienia dotyczącego poprawek; do takiego państwa stosuje się artykuł 30 ustęp 4 litera b).

5. Any State which becomes a party to the treaty after the entry into force of the amending agreement shall, failing an expression of a different intention by that State:

- (a) be considered as a party to the treaty as amended; and
- (b) be considered as a party to the unamended treaty in relation to any party to the treaty not bound by the amending agreement.

Article 41

Agreements to modify multilateral treaties between certain of the parties only

1. Two or more of the parties to a multilateral treaty may conclude an agreement to modify the treaty as between themselves alone if:

- (a) the possibility of such a modification is provided for by the treaty; or
- (b) the modification in question is not prohibited by the treaty and:
 - (i) does not affect the enjoyment by the other parties of their rights under the treaty or the performance of their obligations;
 - (ii) does not relate to a provision, derogation from which is incompatible with the effective execution of the object and purpose of the treaty as a whole.

2. Unless in a case falling under paragraph 1 (a) the treaty otherwise provides, the parties in question shall notify the other parties of their intention to conclude the agreement and of the modification to the treaty for which it provides.

PART V.

INVALIDITY, TERMINATION AND SUSPENSION OF THE OPERATION OF TREATIES SECTION

1. GENERAL PROVISIONS

5. Każde państwo, które staje się stroną traktatu po wejściu w życie porozumienia dotyczącego poprawek, i które nie wyraża odmiennego zamiaru, powinno:

- a) być uważane za stronę traktatu zmienionego oraz
- b) być uważane za stronę traktatu bez poprawek w stosunku do każdej strony traktatu, nie związanej porozumieniem dotyczącym poprawek.

Artykuł 41

Porozumienia modyfikujące umowy wielostronne tylko między niektórymi ze stron

1. Dwie lub więcej stron traktatu mogą zawrzeć porozumienie modyfikujące traktat jedynie w swoich wzajemnych stosunkach, jeżeli:

- a) możliwość takiej modyfikacji jest przewidziana w traktacie lub
- b) dana modyfikacja nie jest zakazana przez traktat, a zarazem
 - (i) nie wpływa na korzystanie przez pozostałe strony z ich praw wynikających z traktatu ani na wypełnianie ich obowiązków;
 - (ii) nie dotyczy postanowienia, którego uchylenie jest nie do pogodzenia z efektywną realizacją przedmiotu i celu traktatu jako całości.

2. Jeżeli w przypadku przewidzianym w ustępie 1 pod literą a) traktat nie postanawia inaczej, odnośne strony notyfikują pozostałym stronom swój zamiar zawarcia porozumienia i modyfikację w traktacie, jaką porozumienie to przewiduje.

CZĘŚĆ V

NIEWAŻNOŚĆ, WYGAŚNIĘCIE I ZAWIESZENIE DZIAŁANIA TRAKTATÓW

Dział 1. Postanowienia ogólne

Article 42

Validity and continuance in force of treaties

1. The validity of a treaty or of the consent of a State to be bound by a treaty may be impeached only through the application of the present Convention.

2. The termination of a treaty, its denunciation or the withdrawal of a party, may take place only as a result of the application of the provisions of the treaty or of the present Convention. The same rule applies to suspension of the operation of a treaty.

Article 43

Obligations imposed by international law independently of a treaty

The invalidity, termination or denunciation of a treaty, the withdrawal of a party from it, or the suspension of its operation, as a result of the application of the present Convention or of the provisions of the treaty, shall not in any way impair the duty of any State to fulfil any obligation embodied in the treaty to which it would be subject under international law independently of the treaty.

Article 44

Separability of treaty provisions

1. A right of a party, provided for in a treaty or arising under article 56, to denounce, withdraw from or suspend the operation of the treaty may be exercised only with respect to the whole treaty unless the treaty otherwise provides or the parties otherwise agree.

2. A ground for invalidating, terminating, withdrawing from or suspending the operation of a treaty recognized in the present Convention may be invoked only with respect to the whole treaty except as provided in the following paragraphs or in article 60.

Artykuł 42

Ważność i trwanie mocy wiążącej traktatów

1. Ważność traktatu lub zgody państwa na związanie się traktatem może być zakwestionowana jedynie przez zastosowanie niniejszej konwencji.

2. Wygaśnięcie traktatu, jego wypowiedzenie lub wycofanie się jednej ze stron mogą mieć miejsce jedynie w wyniku zastosowania postanowień samego traktatu lub niniejszej konwencji. Tę samą regułę stosuje się także do zawieszenia działania traktatu.

Artykuł 43

Obowiązki wynikające z prawa międzynarodowego niezależnie od traktatu

Nieważność, wygaśnięcie lub wypowiedzenie traktatu, wycofanie się z niego strony lub zawieszenie jego działania w wyniku zastosowania niniejszej konwencji lub postanowień traktatu nie wpływają w niczym na obowiązek jakiegokolwiek państwa wypełniania jakiegokolwiek zobowiązania zawartego w traktacie, któremu ono podlega na mocy prawa międzynarodowego, niezależnie od traktatu.

Artykuł 44

Podzielność postanowień traktatowych

1. Przewidziane w traktacie lub wynikające z artykułu 56 prawo strony do wypowiedzenia, wycofania się lub zawieszenia działania traktatu może być wykonywane jedynie w odniesieniu do całego traktatu, chyba że traktat postanawia inaczej lub strony inaczej to uzgodnią.

2. Podstawa do unieważnienia, wygaśnięcia, wycofania się lub zawieszenia działania traktatu, uznana w niniejszej konwencji, może być powołana tylko w odniesieniu do całego traktatu, z wyjątkiem tego, co przewidziano w następujących ustępach lub w artykule 60.

3. If the ground relates solely to particular clauses, it may be invoked only with respect to those clauses where:

- (a) the said clauses are separable from the remainder of the treaty with regard to their application;
- (b) it appears from the treaty or is otherwise established that acceptance of those clauses was not an essential basis of the consent of the other party or parties to be bound by the treaty as a whole; and

(c) continued performance of the remainder of the treaty would not be unjust.

4. In cases falling under articles 49 and 50, the State entitled to invoke the fraud or corruption may do so with respect either to the whole treaty or, subject to paragraph 3, to the particular clauses alone.

5. In cases falling under articles 51, 52 and 53, no separation of the provisions of the treaty is permitted.

Article 45

Loss of a right to invoke a ground for invalidating, terminating, withdrawing from or suspending the operation of a treaty

A State may no longer invoke a ground for invalidating, terminating, withdrawing from or suspending the operation of a treaty under articles 46 to 50 or articles 60 and 62 if, after becoming aware of the facts:

- (a) it shall have expressly agreed that the treaty is valid or remains in force or continues in operation, as the case may be; or
- (b) it must by reason of its conduct be considered as having acquiesced in the validity of

3. Jeżeli podstawa ta dotyczy wyłącznie określonych postanowień, można się na nią powołać wyłącznie w odniesieniu do tych postanowień, gdy:

- a) wspomniane postanowienia, jeśli chodzi o ich stosowanie, dają się oddzielić od reszty traktatu;
- b) wynika z traktatu lub w inny sposób ustalono, że przyjęcie tych postanowień nie stanowiło istotnej podstawy zgody innej strony lub stron na związanie się traktatem jako całością, oraz

c) dalsze wypełnianie pozostałej części traktatu nie byłoby niesprawiedliwe.

4. W przypadkach przewidzianych w artykułach 49 i 50 państwo uprawnione do powołania się na oszustwo lub przekupstwo może uczynić to w odniesieniu do całości traktatu bądź - w przypadkach wskazanych w ustępie 3 - tylko do poszczególnych postanowień.

5. W przypadkach przewidzianych w artykułach 51, 52 i 53 nie jest dozwolone żadne wydzielenie postanowień traktatu.

Artykuł 45

Utrata prawa do powoływania się na podstawę unieważnienia, wygaśnięcia, wycofania się lub zawieszenia działania traktatu

Państwo nie może powoływać się na podstawę unieważnienia, wygaśnięcia, wycofania się lub zawieszenia działania traktatu według artykułów 46-50 lub artykułów 60 i 62, jeżeli po uzyskaniu wiadomości o tych faktach:

- a) wyraźnie zgodziło się, że traktat - zależnie od przypadku - jest ważny, pozostaje w mocy lub ma nadal działać, albo
- b) z jego zachowania się należy sądzić, że uznało - zależnie od przypadku - ważność traktatu,

the treaty or in its maintenance in force or in operation, as the case may be.

SECTION 2.

INVALIDITY OF TREATIES

Article 46

Provisions of internal law regarding competence to conclude treaties

1. A State may not invoke the fact that its consent to be bound by a treaty has been expressed in violation of a provision of its internal law regarding competence to conclude treaties as invalidating its consent unless that violation was manifest and concerned a rule of its internal law of fundamental importance.

2. A violation is manifest if it would be objectively evident to any State conducting itself in the matter in accordance with normal practice and in good faith.

Article 47

Specific restrictions on authority to express the consent of a State

If the authority of a representative to express the consent of a State to be bound by a particular treaty has been made subject to a specific restriction, his omission to observe that restriction may not be invoked as invalidating the consent expressed by him unless the restriction was notified to the other negotiating States prior to his expressing such consent.

Article 48

Error

1. A State may invoke an error in a treaty as invalidating its consent to be bound by the treaty if the error relates to a fact or situation which was assumed by that State to exist at the time

jego utrzymanie w mocy lub w działaniu.

Dział 2.

Nieważność traktatów

Artykuł 46

Postanowienia prawa wewnętrznego dotyczące kompetencji do zawierania traktatów

1. Państwo nie może powoływać się na to, że jego zgoda na związanie się traktatem jest nieważna, ponieważ została wyrażona z pogwałceniem postanowienia jego prawa wewnętrznego dotyczącego kompetencji do zawierania traktatów, chyba że to pogwałcenie było oczywiste i dotyczyło normy jego prawa wewnętrznego o zasadniczym znaczeniu.

2. Pogwałcenie jest oczywiste, jeżeli jest obiektywnie widoczne dla każdego państwa postępującego w danej sprawie zgodnie z normalną praktyką i w dobrej wierze.

Artykuł 47

Szczególne ograniczenia upoważnienia do wyrażenia zgody państwa

Jeżeli upoważnienie przedstawiciela do wyrażenia zgody państwa na związanie się określonym traktatem zostało poddane szczególnemu ograniczeniu, to zaniechanie przez przedstawiciela przestrzegania tego ograniczenia nie może być powołane jako unieważniające zgodę przez niego wyrażoną, chyba że ograniczenie to zostało notyfikowane pozostałym państwom negocjującym przed wyrażeniem przez niego takiej zgody.

Artykuł 48

Błąd

1. Państwo może powoływać się na błąd w traktacie dla unieważnienia swojej zgody na związanie się traktatem, jeżeli błąd ten dotyczy faktu lub sytuacji, które państwo to przyjęło za istnie-

when the treaty was concluded and formed an essential basis of its consent to be bound by the treaty.

2. Paragraph 1 shall not apply if the State in question contributed by its own conduct to the error or if the circumstances were such as to put that State on notice of a possible error.

3. An error relating only to the wording of the text of a treaty does not affect its validity; article 79 then applies.

Article 49

Fraud

If a State has been induced to conclude a treaty by the fraudulent conduct of another negotiating State, the State may invoke the fraud as invalidating its consent to be bound by the treaty.

Article 50

Corruption of a representative of a State

If the expression of a State's consent to be bound by a treaty has been procured through the corruption of its representative directly or indirectly by another negotiating State, the State may invoke such corruption as invalidating its consent to be bound by the treaty.

Article 51

Coercion of a representative of a State

The expression of a State's consent to be bound by a treaty which has been procured by the coercion of its representative through acts or threats directed against him shall be without any legal effect.

Article 52

Coercion of a State by the threat or use of force

jące w czasie, gdy traktat był zawierany, i które stanowiły zarazem istotną podstawę jego zgody na związanie się traktatem.

2. Ustęp 1 nie ma zastosowania, jeżeli dane państwo swoim własnym zachowaniem przyczyniło się do powstania błędu lub jeżeli okoliczności były tego rodzaju, że zwracały uwagę tego państwa na możliwość błędu.

3. Błąd dotyczący tylko sformułowań tekstu traktatu nie wpływa na jego ważność; wówczas stosuje się artykuł 79.

Artykuł 49

Oszustwo

Jeżeli państwo zostało nakłonione do zawarcia traktatu drogą oszukańczego postępowania innego państwa negocjującego, państwo to może powołać się na oszustwo jako unieważniającego jego zgodę na związanie się traktatem.

Artykuł 50

Przekupstwo przedstawiciela państwa

Jeżeli wyrażenie zgody państwa na związanie się traktatem zostało spowodowane w drodze przekupienia jego przedstawiciela - bezpośrednio lub pośrednio - przez inne państwo negocjujące, państwo to może powołać się na takie przekupstwo jako na czynnik unieważniającego jego zgodę na związanie się traktatem.

Artykuł 51

Przymus wobec przedstawiciela państwa

Wyrażenie zgody państwa na związanie się traktatem, które zostało spowodowane w drodze przymusu wobec jego przedstawiciela przez czyny lub groźby skierowane przeciwko niemu, nie ma żadnego skutku prawnego.

Artykuł 52

Przymus wobec państwa w postaci groźby lub użycia siły

A treaty is void if its conclusion has been procured by the threat or use of force in violation of the principles of international law embodied in the Charter of the United Nations.

Article 53

Treaties conflicting with a peremptory norm of general international law (“*jus cogens*”)

A treaty is void if, at the time of its conclusion, it conflicts with a peremptory norm of general international law. For the purposes of the present Convention, a peremptory norm of general international law is a norm accepted and recognized by the international community of States as a whole as a norm from which no derogation is permitted and which can be modified only by a subsequent norm of general international law having the same character.

SECTION 3.

TERMINATION AND SUSPENSION OF THE OPERATION OF TREATIES

Article 54

Termination of or withdrawal from a treaty under its provisions or by consent of the parties

The termination of a treaty or the withdrawal of a party may take place:

- (a) in conformity with the provisions of the treaty; or
- (b) at any time by consent of all the parties after consultation with the other contracting States.

Article 55

Reduction of the parties to a multilateral treaty below the number necessary for its entry into force

Traktat jest nieważny, jeżeli jego zawarcie zostało spowodowane przez groźbę lub użycie siły z pogwałceniem zasad prawa międzynarodowego, wyrażonych w Karcie Narodów Zjednoczonych.

Artykuł 53

Traktaty sprzeczne z imperatywną normą powszechnego prawa międzynarodowego (*ius cogens*)

Traktat jest nieważny, jeżeli w chwili jego zawarcia jest sprzeczny z imperatywną normą powszechnego prawa międzynarodowego. W rozumieniu niniejszej konwencji imperatywną normą powszechnego prawa międzynarodowego jest norma przyjęta i uznana przez międzynarodową społeczność państw jako całość za normę, od której żadne odstępstwo nie jest dozwolone i która może być zmieniona jedynie przez późniejszą normę postępowania prawa międzynarodowego o tym samym charakterze.

Dział 3.

Wygaśnięcie i zawieszenie działania traktatów

Artykuł 54

Wygaśnięcie traktatu lub wycofanie się z niego na podstawie jego postanowień lub za zgodą stron

Wygaśnięcie traktatu lub wycofanie się stron z niego może mieć miejsce:

- a) zgodnie z postanowieniami traktatu lub
- b) w każdym czasie za zgodą wszystkich stron po konsultacji z pozostałymi umawiającymi się państwami.

Artykuł 55

Zmniejszenie się liczby stron traktatu wielostronnego poniżej liczby niezbędnej do jego wejścia w życie

Unless the treaty otherwise provides, a multilateral treaty does not terminate by reason only of the fact that the number of the parties falls below the number necessary for its entry into force.

Article 56

Denunciation of or withdrawal from a treaty containing no provision regarding termination, denunciation or withdrawal

1. A treaty which contains no provision regarding its termination and which does not provide for denunciation or withdrawal is not subject to denunciation or withdrawal unless:

- (a) it is established that the parties intended to admit the possibility of denunciation or withdrawal; or
- (b) a right of denunciation or withdrawal may be implied by the nature of the treaty.

2. A party shall give not less than twelve months' notice of its intention to denounce or withdraw from a treaty under paragraph 1.

Article 57

Suspension of the operation of a treaty under its provisions or by consent of the parties

The operation of a treaty in regard to all the parties or to a particular party may be suspended:

- (a) in conformity with the provisions of the treaty; or
- (b) at any time by consent of all the parties after consultation with the other contracting States.

Article 58

Suspension of the operation of a multilateral

Jeżeli traktat nie postanawia inaczej, traktat wielostronny nie wygasa jedynie z powodu faktu, że liczba stron spadnie poniżej liczby niezbędnej do jego wejścia w życie.

Artykuł 56

Wypowiedzenie lub wycofanie się z traktatu nie zawierającego postanowienia dotyczącego wygaśnięcia, wypowiedzenia lub wycofania się

1. Traktat, który nie zawiera postanowienia dotyczącego jego wygaśnięcia i nie przewiduje wypowiedzenia ani wycofania się z niego, nie podlega wypowiedzeniu ani wycofaniu się z niego, chyba że:

- a) ustalono, że strony miały zamiar dopuścić możliwość wypowiedzenia lub wycofania się, bądź
- b) prawa do wypowiedzenia lub wycofania się można domniemywać się z charakteru traktatu.

2. Strona powinna notyfikować co najmniej na dwanaście miesięcy naprzód swój zamiar wypowiedzenia traktatu lub wycofania się z niego na podstawie ustępu 1.

Artykuł 57

Zawieszenie działania traktatu na podstawie jego postanowień lub za zgodą stron

Działanie traktatu względem wszystkich stron lub określonej strony może być zawieszona:

- a) zgodnie z postanowieniami traktatu lub
- b) w każdym czasie za zgodą wszystkich stron po konsultacji z innymi umawiającymi się państwami.

Artykuł 58

Zawieszenie działania traktatu wielostronnego

treaty by agreement between certain of the parties only

1. Two or more parties to a multilateral treaty may conclude an agreement to suspend the operation of provisions of the treaty, temporarily and as between themselves alone, if:

(a) the possibility of such a suspension is provided for by the treaty; or

(b) the suspension in question is not prohibited by the treaty and:

(i) does not affect the enjoyment by the other parties of their rights under the treaty or the performance of their obligations;

(ii) is not incompatible with the object and purpose of the treaty.

2. Unless in a case falling under paragraph 1 (a) the treaty otherwise provides, the parties in question shall notify the other parties of their intention to conclude the agreement and of those provisions of the treaty the operation of which they intend to suspend.

Article 59**Termination or suspension of the operation of a treaty implied by conclusion of a later treaty**

1. A treaty shall be considered as terminated if all the parties to it conclude a later treaty relating to the same subject matter and:

(a) it appears from the later treaty or is otherwise established that the parties intended that the matter should be governed by that treaty; or

(b) the provisions of the later treaty are so far incompatible with those of the earlier one that the two treaties are not capable of being applied at the same time.

2. The earlier treaty shall be considered as only suspended in operation if it appears from the

w drodze porozumienia tylko między niektórymi stronami

1. Dwie lub więcej stron traktatu wielostronnego mogą zawrzeć porozumienie o czasowym zawieszeniu działania postanowień traktatu jedynie między sobą, jeżeli:

a) możliwość takiego zawieszenia jest przewidziana w traktacie lub

b) zawieszenie takie nie jest zakazane przez traktat, a zarazem:

(i) nie wpływa na korzystanie przez pozostałe strony z ich praw wynikających z traktatu ani na wypełnianie ich obowiązków,

(ii) nie jest niezgodne z przedmiotem i celem traktatu.

2. Jeśli w przypadku przewidzianym w ustępie 1 pod literą a) traktat nie postanawia inaczej, odnośne strony notyfikują pozostałym stronom swój zamiar zawarcia porozumienia i te postanowienia traktatu, których działanie zamierzają zawiesić.

Artykuł 59**Wygaśnięcie lub zawieszenie działania traktatu wskutek zawarcia traktatu późniejszego**

1. Traktat uważa się za wygasły, jeżeli wszystkie jego strony zawrą późniejszy traktat dotyczący tego samego przedmiotu oraz:

a) z późniejszego traktatu wynika - lub jest w inny sposób ustalone - że strony zamierzały, aby dane zagadnienie było regulowane przez ten traktat, lub

b) postanowienia późniejszego traktatu są do tego stopnia nie do pogodzenia z postanowieniami wcześniejszego, że te dwa traktaty nie nadają się do równoczesnego stosowania.

2. Wcześniejszy traktat będzie się uważać jedynie za zawieszony w działaniu, jeżeli

later treaty or is otherwise established that such was the intention of the parties.

Article 60

Termination or suspension of the operation of a treaty as a consequence of its breach

1. A material breach of a bilateral treaty by one of the parties entitles the other to invoke the breach as a ground for terminating the treaty or suspending its operation in whole or in part.

2. A material breach of a multilateral treaty by one of the parties entitles:

(a) the other parties by unanimous agreement to suspend the operation of the treaty in whole or in part or to terminate it either:

(i) in the relations between themselves and the defaulting State; or

(ii) as between all the parties;

(b) a party specially affected by the breach to invoke it as a ground for suspending the operation of the treaty in whole or in part in the relations between itself and the defaulting State;

(c) any party other than the defaulting State to invoke the breach as a ground for suspending the operation of the treaty in whole or in part with respect to itself if the treaty is of such a character that a material breach of its provisions by one party radically changes the position of every party with respect to the further performance of its obligations under the treaty.

3. A material breach of a treaty, for the purposes of this article, consists in:

(a) a repudiation of the treaty not sanctioned by the present Convention; or

z późniejszego traktatu wynika - lub inaczej jest ustalone - że taki był zamiar stron.

Artykuł 60

Wygaśnięcie lub zawieszenie działania traktatu w następstwie jego naruszenia

1. Istotne naruszenie traktatu dwustronnego przez jedną ze stron upoważnia drugą stronę do powołania tego naruszenia jako podstawy wygaśnięcia traktatu bądź zawieszenia jego działania w całości lub w części.

2. Istotne naruszenie traktatu wielostronnego przez jedną ze stron upoważnia:

a) pozostałe strony, w drodze jednomyślnego porozumienia, do zawieszenia działania tego traktatu w całości lub w części albo też do spowodowania jego wygaśnięcia:

(i) bądź w stosunkach między nimi a państwem winnym naruszenia,

(ii) bądź między wszystkimi stronami;

b) stronę szczególnie dotkniętą naruszeniem do powołania się na to naruszenie jako podstawę zawieszenia działania traktatu w całości lub w części w stosunkach między nią a państwem winnym naruszenia;

c) każdą stronę, inną niż winne naruszenia państwo, do powołania naruszenia jako podstawy zawieszenia działania traktatu w całości lub w części w stosunku do niej, jeżeli traktat jest tego rodzaju, że istotne naruszenie jego postanowień przez jedną stronę radykalnie zmienia sytuację każdej innej strony w odniesieniu do dalszego wypełniania jej obowiązków wynikających z traktatu.

3. W rozumieniu niniejszego artykułu istotne naruszenie traktatu polega na:

a) nie przewidzianym w niniejszej konwencji odrzuceniu traktatu lub

(b) the violation of a provision essential to the accomplishment of the object or purpose of the treaty.

4. The foregoing paragraphs are without prejudice to any provision in the treaty applicable in the event of a breach.

5. Paragraphs 1 to 3 do not apply to provisions relating to the protection of the human person contained in treaties of a humanitarian character, in particular to provisions prohibiting any form of reprisals against persons protected by such treaties.

b) pogwałceniu postanowienia istotnego dla osiągnięcia przedmiotu i celu traktatu.

4. Poprzednie ustępy nie uchylają żadnego postanowienia samego traktatu, mającego zastosowanie w wypadku jego naruszenia.

5. Ustępy 1-3 nie mają zastosowania do postanowień dotyczących ochrony osoby ludzkiej, zawartych w traktatach o charakterze humanitarnym, w szczególności do postanowień zakazujących stosowania wszelkiego rodzaju represaliów przeciwko osobom chronionym przez takie traktaty.

Article 61

Supervening impossibility of performance

1. A party may invoke the impossibility of performing a treaty as a ground for terminating or withdrawing from it if the impossibility results from the permanent disappearance or destruction of an object indispensable for the execution of the treaty. If the impossibility is temporary, it may be invoked only as a ground for suspending the operation of the treaty.

2. Impossibility of performance may not be invoked by a party as a ground for terminating, withdrawing from or suspending the operation of a treaty if the impossibility is the result of a breach by that party either of an obligation under the treaty or of any other international obligation owed to any other party to the treaty.

Article 62

Fundamental change of circumstances

1. A fundamental change of circumstances which has occurred with regard to those existing at the time of the conclusion of a treaty, and which was not foreseen by the parties, may not be invoked as a ground for terminating or with-

Artykuł 61

Powstanie sytuacji uniemożliwiającej wykonywanie traktatu

1. Strona może powołać się na niemożność wykonywania traktatu jako podstawę jego wygaśnięcia lub wycofania się z niego, jeżeli ta niemożność wynika z trwałego zniknięcia lub zniszczenia przedmiotu niezbędnego do wykonania traktatu. Jeżeli niemożność jest czasowa, może ona być powołana jedynie jako podstawa do zawieszenia działania traktatu.

2. Niemożność wykonania nie może być powołana przez stronę jako podstawa wygaśnięcia, wycofania się lub zawieszenia działania traktatu, jeżeli niemożność ta jest wynikiem naruszenia przez tę stronę obowiązku wynikającego z traktatu bądź jakiegokolwiek innego międzynarodowego obowiązku wobec którejkolwiek innej strony traktatu.

Artykuł 62

Zasadnicza zmiana okoliczności

1. Zasadnicza zmiana okoliczności, jaka nastąpiła w stosunku do tych, które istniały w czasie zawarcia traktatu, i jaka nie była przewidziana przez strony, nie może być powołana jako podstawa wygaśnięcia lub wycofania się z traktatu,

drawing from the treaty unless:

- (a) the existence of those circumstances constituted an essential basis of the consent of the parties to be bound by the treaty; and
- (b) the effect of the change is radically to transform the extent of obligations still to be performed under the treaty.

2. A fundamental change of circumstances may not be invoked as a ground for terminating or withdrawing from a treaty:

- (a) if the treaty establishes a boundary; or
- (b) if the fundamental change is the result of a breach by the party invoking it either of an obligation under the treaty or of any other international obligation owed to any other party to the treaty.

3. If, under the foregoing paragraphs, a party may invoke a fundamental change of circumstances as a ground for terminating or withdrawing from a treaty it may also invoke the change as a ground for suspending the operation of the treaty.

chyba że:

- a) istnienie tych okoliczności stanowiło istotną podstawę zgody stron na związanie się traktatem oraz
- b) wskutek tej zmiany radykalnie przekształci się zakres obowiązków pozostałych jeszcze do wykonania na podstawie traktatu.

2. Zasadnicza zmiana okoliczności nie może być powoływana jako podstawa do wygaśnięcia traktatu lub wycofania się z niego:

- a) jeżeli traktat ustanawia granicę lub
- b) jeżeli zasadnicza zmiana jest wynikiem naruszenia przez stronę, która się na nią powołuje, obowiązku wynikającego z traktatu bądź jakiegokolwiek innego międzynarodowego obowiązku wobec którejkolwiek innej strony traktatu.

3. Jeżeli na podstawie poprzednich ustępów strona może powołać się na zasadniczą zmianę okoliczności jako podstawę wygaśnięcia lub wycofania się z traktatu, może ona także powołać się na tę zmianę jako na podstawę zawieszenia działania traktatu.

Article 63

Severance of diplomatic or consular relations

The severance of diplomatic or consular relations between parties to a treaty does not affect the legal relations established between them by the treaty except insofar as the existence of diplomatic or consular relations is indispensable for the application of the treaty.

Article 64

Emergence of a new peremptory norm of general international law ("jus cogens")

If a new peremptory norm of general inter-

Artykuł 63

Zerwanie stosunków dyplomatycznych lub konsularnych

Zerwanie stosunków dyplomatycznych lub konsularnych między stronami traktatu nie wpływa na stosunki prawne ustanowione między nimi przez traktat, chyba że istnienie stosunków dyplomatycznych i konsularnych jest niezbędne w odpowiednim stopniu do stosowania traktatu.

Artykuł 64

Powstanie nowej imperatywnej normy powszechnego prawa międzynarodowego (*ius cogens*)

Jeżeli powstanie nowa imperatywna norma

national law emerges, any existing treaty which is in conflict with that norm becomes void and terminates.

SECTION 4. PROCEDURE

Article 65

Procedure to be followed with respect to invalidity, termination, withdrawal from or suspension of the operation of a treaty

1. A party which, under the provisions of the present Convention, invokes either a defect in its consent to be bound by a treaty or a ground for impeaching the validity of a treaty, terminating it, withdrawing from it or suspending its operation, must notify the other parties of its claim. The notification shall indicate the measure proposed to be taken with respect to the treaty and the reasons therefor.

2. If, after the expiry of a period which, except in cases of special urgency, shall not be less than three months after the receipt of the notification, no party has raised any objection, the party making the notification may carry out in the manner provided in article 67 the measure which it has proposed.

3. If, however, objection has been raised by any other party, the parties shall seek a solution through the means indicated in Article 33 of the Charter of the United Nations.

4. Nothing in the foregoing paragraphs shall affect the rights or obligations of the parties under any provisions in force binding the parties with regard to the settlement of disputes.

5. Without prejudice to article 45, the fact that a State has not previously made the notification prescribed in paragraph 1 shall not prevent

powszechnego prawa międzynarodowego, jakkolwiek istniejący traktat sprzeczny z tą normą staje się nieważny i wygasa.

Dział 4.

Procedura

Artykuł 65

Procedura, jaką należy stosować w związku z nieważnością, wygaśnięciem, wycofaniem się lub zawieszeniem działania traktatu

1. Strona, która na podstawie postanowień niniejszej konwencji powołuje się na wadę swojej zgody na związanie się traktatem bądź na podstawie zakwestionowania ważności traktatu, jego wygaśnięcia, wycofania się z niego lub zawieszenia jego działania, musi notyfikować pozostałym stronom swoje roszczenie. Notyfikacja powinna wskazywać środki, jakie proponuje się podjąć w odniesieniu do traktatu, oraz ich uzasadnienie.

2. Jeżeli po upływie okresu, który - z wyjątkiem przypadków szczególnie pilnych - nie powinien być krótszy niż trzy miesiące od otrzymania notyfikacji, żadna ze stron nie wniesie żadnego sprzeciwu, strona dokonująca notyfikacji może podjąć proponowane przez siebie środki w sposób przewidziany w artykule 67.

3. Jeżeli jednak sprzeciw zostanie wniesiony przez którąkolwiek z pozostałych stron, strony powinny szukać rozwiązania za pomocą środków wskazanych w artykule 33 Karty Narodów Zjednoczonych.

4. Żadne z postanowień poprzednich ustępów nie wpływa na prawa lub obowiązki stron, wynikające z jakichkolwiek postanowień będących w mocy, wiążących strony w przedmiocie załatwiania sporów.

5. Bez uszczerbku dla artykułu 45 fakt, że państwo nie dokonało uprzednio notyfikacji przewidzianej w ustępie 1, nie stoi na przeszkodzie,

it from making such notification in answer to another party claiming performance of the treaty or alleging its violation.

Article 66

Procedures for judicial settlement, arbitration and conciliation

If, under paragraph 3 of article 65, no solution has been reached within a period of 12 months following the date on which the objection was raised, the following procedures shall be followed:

- (a) any one of the parties to a dispute concerning the application or the interpretation of article 53 or 64 may, by a written application, submit it to the International Court of Justice for a decision unless the parties by common consent agree to submit the dispute to arbitration;
- (b) any one of the parties to a dispute concerning the application or the interpretation of any of the other articles in part V of the present Convention may set in motion the procedure specified in the Annex to the Convention by submitting a request to that effect to the Secretary-General of the United Nations.

Article 67

Instruments for declaring invalid, terminating, withdrawing from or suspending the operation of a treaty

1. The notification provided for under article 65, paragraph 1, must be made in writing.
2. Any act of declaring invalid, terminating, withdrawing from or suspending the operation of a treaty pursuant to the provisions of the treaty or of paragraphs 2 or 3 of article 65 shall be carried out through an instrument communicated to the other parties. If the instrument is not signed by the Head of State, Head of Government or Minister for Foreign Affairs, the representative of

aby dokonało jej w odpowiedzi innej stronie żądającej wykonania traktatu lub zarzucającej jego pogwałcenie.

Artykuł 66

Postępowanie sądowe, rozjemcze i pojednawcze

Jeżeli w ciągu dwunastu miesięcy od dnia wniesienia sprzeciwu nie osiągnięto żadnego rozwiązania zgodnie z ustępem 3 artykułu 65, stosuje się następującą procedurę:

- a) każda ze stron sporu dotyczącego stosowania lub interpretacji artykułu 53 lub 64 może, w drodze pisemnej skargi, przedłożyć go do rozstrzygnięcia Międzynarodowemu Trybunałowi Sprawiedliwości, chyba że strony, za wspólnym porozumieniem, zgodzą się poddać spór arbitrażowi;
- b) każda ze stron sporu dotyczącego zastosowania lub interpretacji któregokolwiek z pozostałych artykułów części V niniejszej konwencji może wszcząć procedurę przewidzianą w załączniku do konwencji przez wniesienie odpowiedniego żądania do Sekretarza Generalnego Narodów Zjednoczonych.

Artykuł 67

Dokumenty dotyczące uznania traktatu za nieważny, wygaśnięcia lub wycofania się z niego albo zawieszenia jego działania

1. Notyfikacja przewidziana w ustępie 1 artykułu 65 musi być dokonana na piśmie.
2. Każdy akt stwierdzający nieważność traktatu, jego wygaśnięcie, wycofanie się z niego lub zawieszenie jego działania, zgodnie z postanowieniami tego traktatu lub ustępów 2 albo 3 artykułu 65, powinien być dokonany w formie dokumentu przekazanego pozostałym stronom. Jeżeli dokument ten nie jest podpisany przez głowę państwa, szefa rządu lub ministra spraw

the State communicating it may be called upon to produce full powers.

Article 68

Revocation of notifications and instruments provided for in articles 65 and 67

A notification or instrument provided for in article 65 or 67 may be revoked at any time before it takes effect.

SECTION 5.

CONSEQUENCES OF THE INVALIDITY, TERMINATION OR SUSPENSION OF THE OPERATION OF A TREATY

Article 69

Consequences of the invalidity of a treaty

1. A treaty the invalidity of which is established under the present Convention is void. The provisions of a void treaty have no legal force.
2. If acts have nevertheless been performed in reliance on such a treaty:
 - (a) each party may require any other party to establish as far as possible in their mutual relations the position that would have existed if the acts had not been performed;
 - (b) acts performed in good faith before the invalidity was invoked are not rendered unlawful by reason only of the invalidity of the treaty.
3. In cases falling under article 49, 50, 51 or 52, paragraph 2 does not apply with respect to the party to which the fraud, the act of corruption or the coercion is imputable.
4. In the case of the invalidity of a particular State's consent to be bound by a multilateral treaty, the foregoing rules apply in the relations between that State and the parties to the treaty.

zagranicznych, przedstawiciel państwa przekazujący go może być wezwany do okazania pełnomocnictwa.

Artykuł 68

Odwołanie notyfikacji oraz dokumentów przewidzianych w artykułach 65 i 67

Notyfikacja lub dokument przewidziany w artykułach 65 lub 67 mogą być odwołane w każdym czasie, zanim wywołają skutki prawne.

Dział 5.

Następstwa nieważności, wygaśnięcia lub zawieszenia działania traktatu

Artykuł 69

Następstwa nieważności traktatu

1. Nieważny jest traktat, którego nieważność została ustalona zgodnie z niniejszą konwencją. Postanowienia traktatu nieważnego nie mają mocy prawnej.
2. Jeżeli jednak na podstawie takiego traktatu zostały już dokonane jakieś czynności prawne:
 - a) każda ze stron może zażądać od każdej pozostałej strony, aby w miarę możliwości przywróciła w ich wzajemnych stosunkach sytuację, jaka by istniała, gdyby te czynności nie zostały dokonane;
 - b) czynności dokonane w dobrej wierze, zanim powołano się na nieważność, nie stają się bezprawne z powodu samej nieważności traktatu.
3. W przypadkach odnoszących się do artykułów 49, 50, 51 lub 52, ustępu 2 nie stosuje się do strony, której można zarzucić oszustwo, przymuszanie lub przymus.
4. W przypadku nieważności zgody określonego państwa na związanie się traktatem wielostronnym, powyższe zasady mają zastosowanie w stosunkach między tym państwem i stronami traktatu.

Article 70

Consequences of the termination of a treaty

1. Unless the treaty otherwise provides or the parties otherwise agree, the termination of a treaty under its provisions or in accordance with the present Convention:

- (a) releases the parties from any obligation further to perform the treaty;
- (b) does not affect any right, obligation or legal situation of the parties created through the execution of the treaty prior to its termination.

2. If a State denounces or withdraws from a multilateral treaty, paragraph 1 applies in the relations between that State and each of the other parties to the treaty from the date when such denunciation or withdrawal takes effect.

Article 71

Consequences of the invalidity of a treaty which conflicts with a peremptory norm of general international law

1. In the case of a treaty which is void under article 53 the parties shall:

- (a) eliminate as far as possible the consequences of any act performed in reliance on any provision which conflicts with the peremptory norm of general international law; and
- (b) bring their mutual relations into conformity with the peremptory norm of general international law.

2. In the case of a treaty which becomes void and terminates under article 64, the termination of the treaty:

- (a) releases the parties from any obligation further to perform the treaty;

Artykuł 70

Następstwa wygaśnięcia traktatu

1. Jeżeli traktat inaczej nie postanawia lub strony inaczej się nie umówią, wygaśnięcie traktatu na podstawie jego postanowień lub zgodnie z niniejszą konwencją:

- a) zwalnia strony z obowiązku dalszego wypełniania traktatu,
- b) nie wpływa na żadne prawa lub obowiązki ani na sytuację prawną stron, powstałe wskutek wykonywania traktatu przed jego wygaśnięciem.

2. Jeżeli państwo wypowie traktat wielostronny lub wycofa się z niego, ustęp 1 stosuje się do stosunków między tym państwem a każdą z pozostałych stron traktatu począwszy od dnia, w którym takie wypowiedzenie lub wycofanie się nabiera mocy prawnej.

Artykuł 71

Następstwa nieważności traktatu sprzecznego z imperatywną normą powszechnego prawa międzynarodowego

1. W przypadku traktatu, który jest nieważny na podstawie artykułu 53, strony powinny:

- a) usunąć w miarę możliwości następstwa wszelkich czynności dokonanych w oparciu o jakiegokolwiek postanowienie sprzeczne z imperatywną normą powszechnego prawa międzynarodowego oraz
- b) doprowadzić swoje wzajemne stosunki do zgodności z imperatywną normą powszechnego prawa międzynarodowego.

2. W przypadku traktatu, który staje się nieważny i wygasa na podstawie artykułu 64, wygaśnięcie traktatu:

- a) zwalnia strony od jakiegokolwiek obowiązku dalszego wykonywania traktatu,

(b) does not affect any right, obligation or legal situation of the parties created through the execution of the treaty prior to its termination, provided that those rights, obligations or situations may thereafter be maintained only to the extent that their maintenance is not in itself in conflict with the new peremptory norm of general international law.

Article 72

Consequences of the suspension of the operation of a treaty

1. Unless the treaty otherwise provides or the parties otherwise agree, the suspension of the operation of a treaty under its provisions or in accordance with the present Convention:

(a) releases the parties between which the operation of the treaty is suspended from the obligation to perform the treaty in their mutual relations during the period of the suspension;

(b) does not otherwise affect the legal relations between the parties established by the treaty.

2. During the period of the suspension the parties shall refrain from acts tending to obstruct the resumption of the operation of the treaty.

PART VI.

MISCELLANEOUS PROVISIONS

Article 73

Cases of State succession, State responsibility and outbreak of hostilities

The provisions of the present Convention shall not prejudice any question that may arise in regard to a treaty from a succession of States or from the international responsibility of a State or from the outbreak of hostilities between States.

b) nie narusza żadnego prawa, obowiązku lub sytuacji prawnej stron stworzonej wskutek wykonywania traktatu przed jego wygaśnięciem pod warunkiem, że te prawa, obowiązki lub sytuacje prawne mogą odtąd być utrzymane tylko w zakresie, w jakim ich utrzymanie nie jest samo przez się sprzeczne z nową imperatywną normą powszechnego prawa międzynarodowego.

Artykuł 72

Następstwa zawieszenia działania traktatu

1. Jeżeli traktat inaczej nie postanawia lub strony inaczej tego nie uzgodnią, zawieszenie działania traktatu na podstawie jego postanowień lub zgodnie z niniejszą konwencją:

a) zwalnia strony, między którymi działanie traktatu zostało zawieszona, z obowiązku wypełniania traktatu w ich wzajemnych stosunkach w okresie zawieszenia,

b) nie wpływa, poza tym, na stosunki prawne ustanowione przez traktat między stronami.

2. W czasie zawieszenia traktatu strony powinny powstrzymać się od czynności mogących przeszkodzić przywróceniu jego działania.

CZĘŚĆ VI

POSTANOWIENIA RÓŻNE

Artykuł 73

Przypadki sukcesji państw, odpowiedzialności państw oraz wszczęcia kroków nieprzyjacielskich

Postanowienia niniejszej konwencji nie przesądzą żadnej kwestii, jaka w stosunku do traktatu może wynikać z sukcesji państw, z międzynarodowej odpowiedzialności państwa lub z wszczęcia kroków nieprzyjacielskich między państwami.

Article 74

Diplomatic and consular relations and the conclusion of treaties

The severance or absence of diplomatic or consular relations between two or more States does not prevent the conclusion of treaties between those States. The conclusion of a treaty does not in itself affect the situation in regard to diplomatic or consular relations.

Article 75

Case of an aggressor State

The provisions of the present Convention are without prejudice to any obligation in relation to a treaty which may arise for an aggressor State in consequence of measures taken in conformity with the Charter of the United Nations with reference to that State's aggression.

PART VII.**DEPOSITARIES, NOTIFICATIONS, CORRECTIONS AND REGISTRATION**

Article 76

Depositaries of treaties

1. The designation of the depositary of a treaty may be made by the negotiating States, either in the treaty itself or in some other manner. The depositary may be one or more States, an international organization or the chief administrative officer of the organization.
2. The functions of the depositary of a treaty are international in character and the depositary is under an obligation to act impartially in their performance. In particular, the fact that a treaty has not entered into force between certain of the parties or that a difference has appeared between a State and a depositary with regard to

Artykuł 74

Stosunki dyplomatyczne i konsularne a zawieranie traktatów

Zerwanie lub brak stosunków dyplomatycznych lub konsularnych między dwoma lub więcej państwami nie stoi na przeszkodzie w zawieraniu traktatów między tymi państwami. Zawarcie traktatu nie wpływa samo przez się na sytuację w dziedzinie stosunków dyplomatycznych lub konsularnych.

Artykuł 75

Przypadek państwa-agresora

Postanowienia niniejszej konwencji nie naruszają żadnych obowiązków w stosunku do traktatu, które mogą powstać dla państwa agresora w następstwie środków podjętych zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych w związku z agresją dokonaną przez to państwo.

CZĘŚĆ VII**DEPOZYTARIUSZE, NOTYFIKACJE, POPRAWIANIE BŁĘDÓW, REJESTRACJA**

Artykuł 76

Depozytariusze traktatów

1. Wyznaczenia depozytariusza traktatu mogą dokonać państwa negocjujące w samym traktacie bądź w jakiegokolwiek inny sposób. Depozytariuszem może być jedno lub więcej państw, organizacja międzynarodowa lub główny funkcjonariusz administracyjny organizacji.
2. Funkcje depozytariusza traktatu mają charakter międzynarodowy i obowiązkiem depozytariusza jest działać bezstronnie przy ich wykonywaniu. W szczególności fakt, że traktat nie wszedł w życie między pewnymi stronami lub że rozbieżności pojawiły się między państwem i depozytariuszem co do wykonywania funkcji przez

the performance of the latter's functions shall not affect that obligation.

Article 77

Functions of depositaries

1. The functions of a depositary, unless otherwise provided in the treaty or agreed by the contracting States, comprise in particular:

- (a) keeping custody of the original text of the treaty and of any full powers delivered to the depositary;
- (b) preparing certified copies of the original text and preparing any further text of the treaty in such additional languages as may be required by the treaty and transmitting them to the parties and to the States entitled to become parties to the treaty;
- (c) receiving any signatures to the treaty and receiving and keeping custody of any instruments, notifications and communications relating to it;
- (d) examining whether the signature or any instrument, notification or communication relating to the treaty is in due and proper form and, if need be, bringing the matter to the attention of the State in question;
- (e) informing the parties and the States entitled to become parties to the treaty of acts, notifications and communications relating to the treaty;
- (f) informing the States entitled to become parties to the treaty when the number of signatures or of instruments of ratification, acceptance, approval or accession required for the entry into force of the treaty has been received or deposited;
- (g) registering the treaty with the Secretariat of the United Nations;

tego ostatniego, nie wpływa na ten obowiązek.
17

Artykuł 77

Funkcje depozytariuszy

1. Jeżeli to nie jest inaczej przewidziane w traktacie lub uzgodnione przez umawiające się strony, funkcje depozytariusza obejmują w szczególności:

- a) sprawowanie pieczy nad oryginalnym tekstem traktatu oraz nad wszelkimi pełnomocnictwami złożonymi u depozytariusza;
- b) sporządzanie uwierzytelnionych odpisów oryginalnego tekstu oraz przygotowanie każdego następnego tekstu traktatu w takich dodatkowych językach, jak tego może wymagać traktat i przesyłanie ich zarówno stronom, jak i państwom uprawnionym do stania się stronami traktatu;
- c) przyjmowanie wszelkich podpisów pod traktatem oraz przyjmowanie i sprawowanie pieczy nad wszelkimi dokumentami, notyfikacjami i zawiadomieniami odnoszącymi się do niego;
- d) badanie, czy podpis lub jakikolwiek dokument, notyfikacja lub zawiadomienie odnoszące się do traktatu jest w należytej i właściwej formie, i, w razie potrzeby, zwracanie uwagi zainteresowanemu państwu na daną sprawę;
- e) informowanie stron i państw uprawnionych do stania się stronami traktatu o czynnościach, notyfikacjach i zawiadomieniach dotyczących traktatu;
- f) informowanie państw uprawnionych do stania się stronami traktatu o dacie otrzymania lub zdeponowania takiej liczby podpisów lub dokumentów ratyfikacyjnych, przyjęcia, zatwierdzenia lub przystąpienia, jaka jest wymagana dla wejścia traktatu w życie;
- g) zarejestrowanie traktatu w Sekretariacie Narodów Zjednoczonych;

(h) performing the functions specified in other provisions of the present Convention.

2. In the event of any difference appearing between a State and the depositary as to the performance of the latter's functions, the depositary shall bring the question to the attention of the signatory States and the contracting States or, where appropriate, of the competent organ of the international organization concerned.

h) wypełnianie funkcji określonych w innych postanowieniach niniejszej konwencji.

2. W wypadku jakichkolwiek rozbieżności powstałych między państwem a depozytariuszem co do wykonywania funkcji tego ostatniego, depozytariusz zwróci na tę sprawę uwagę państwow-sygnatariuszom i państwom umawiającym się lub, odpowiednio do okoliczności, właściwemu organowi zainteresowanej organizacji międzynarodowej.

Article 78

Notifications and communications

Except as the treaty or the present Convention otherwise provide, any notification or communication to be made by any State under the present Convention shall:

- (a) if there is no depositary, be transmitted direct to the States for which it is intended, or if there is a depositary, to the latter;
- (b) be considered as having been made by the State in question only upon its receipt by the State to which it was transmitted or, as the case may be, upon its receipt by the depositary;
- (c) if transmitted to a depositary, be considered as received by the State for which it was intended only when the latter State has been informed by the depositary in accordance with article 77, paragraph 1 (e).

Article 79

Correction of errors in texts or in certified copies of treaties

1. Where, after the authentication of the text of a treaty, the signatory States and the contracting States are agreed that it contains an error, the error shall, unless they decide upon some other

Artykuł 78

Notyfikacje i zawiadomienia

Jeśli traktat lub niniejsza konwencja nie postanowią inaczej, jakakolwiek notyfikacja lub zawiadomienie, które ma być dokonane przez którekolwiek państwo na podstawie niniejszej konwencji, będzie:

- a) jeżeli nie ma depozytariusza – przesłane wprost do państw, dla których jest ono przeznaczone, lub gdy jest depozytariusz - do tego ostatniego;
- b) uważane za dokonane przez dane państwo jedynie po jego otrzymaniu przez państwo, do którego zostało przesłane, lub, w zależności od przypadku, po jego otrzymaniu przez depozytariusza;
- c) w razie przestania depozytariuszowi - uważane za otrzymane przez państwo, dla którego było ono przeznaczone, dopiero z chwilą, gdy państwo to zostało poinformowane przez depozytariusza zgodnie z artykułem 77 ustępu 1 literą e).

Artykuł 79

Poprawianie błędów w tekstach traktatów lub w ich uwierzytelnionych odpisach

1. Gdy po ustaleniu autentycznego tekstu traktatu państwa, które go podpisały, i umawiające się państwa zgodnie stwierdzają, że zawiera on błąd, to błąd ten, jeżeli nie postanowiły one po-

means of correction, be corrected:

- (a) by having the appropriate correction made in the text and causing the correction to be initialled by duly authorized representatives;
- (b) by executing or exchanging an instrument or instruments setting out the correction which it has been agreed to make; or
- (c) by executing a corrected text of the whole treaty by the same procedure as in the case of the original text.

2. Where the treaty is one for which there is a depositary, the latter shall notify the signatory States and the contracting States of the error and of the proposal to correct it and shall specify an appropriate time-limit within which objection to the proposed correction may be raised. If, on the expiry of the time-limit:

- (a) no objection has been raised, the depositary shall make and initial the correction in the text and shall execute a *procès-verbal* of the rectification of the text and communicate a copy of it to the parties and to the States entitled to become parties to the treaty;
- (b) an objection has been raised, the depositary shall communicate the objection to the signatory States and to the contracting States.

3. The rules in paragraphs 1 and 2 apply also where the text has been authenticated in two or more languages and it appears that there is a lack of concordance which the signatory States and the contracting States agree should be corrected.

4. The corrected text replaces the defective text *ab initio*, unless the signatory States and the contracting States otherwise decide.

5. The correction of the text of a treaty that has been registered shall be notified to the Secretariat of the United Nations.

prawić go w inny sposób, będzie poprawiony:

- a) przez dokonanie odpowiedniej poprawki w tekście i parafowanie jej przez należycie upoważnionych przedstawicieli;
- b) przez sporządzenie lub wymianę dokumentu bądź dokumentów formułujących poprawkę, której dokonanie zostało uzgodnione, bądź
- c) przez sporządzenie poprawionego tekstu całego traktatu w takim samym trybie, w jakim był sporządzony tekst oryginalny.

2. Jeżeli chodzi o traktat, dla którego powołano depozytariusza, ten ostatni powiadomi państwa, które umowę podpisały, i umawiające się państwa o błędzie i o propozycji jego poprawienia, oraz określi odpowiedni termin, w ciągu którego można wnosić sprzeciw wobec proponowanej poprawki. Jeżeli po upływie tego terminu:

- a) nie wniesiono żadnego sprzeciwu, depozytariusz dokonuje i parafuje poprawkę w tekście i sporządza protokół o poprawieniu tekstu oraz przekazuje jego odpis stronom i państwom uprawnionym do stania się stronami traktatu;
- b) sprzeciw został wniesiony, depozytariusz komunikuje sprzeciw państwom, które traktat podpisały, i państwom umawiającym się.

3. zasady wyrażone w ustępach 1 i 2 mają zastosowanie także wtedy, gdy autentyczny tekst został sporządzony w dwóch lub więcej językach i okaże się, że między poszczególnymi tekstami zachodzi różnica, jaką państwa, które traktat podpisały, oraz umawiające się państwa zgodnie postanawiają usunąć.

4. Poprawiony tekst zastępuje tekst wadliwy *ab initio*, chyba że państwa, które traktat podpisały, i umawiające się państwa postanowią inaczej.

5. Poprawienie tekstu traktatu, który został zarejestrowany, notyfikuje się Sekretariatowi Narodów Zjednoczonych.

6. Where an error is discovered in a certified copy of a treaty, the depositary shall execute a procès-verbal specifying the rectification and communicate a copy of it to the signatory States and to the contracting States.

Article 80

Registration and publication of treaties

1. Treaties shall, after their entry into force, be transmitted to the Secretariat of the United Nations for registration or filing and recording, as the case may be, and for publication.

2. The designation of a depositary shall constitute authorization for it to perform the acts specified in the preceding paragraph.

PART VIII.

FINAL PROVISIONS

Article 81

Signature

The present Convention shall be open for signature by all States Members of the United Nations or of any of the specialized agencies or of the International Atomic Energy Agency or parties to the Statute of the International Court of Justice, and by any other State invited by the General Assembly of the United Nations to become a party to the Convention, as follows: until 30 November 1969, at the Federal Ministry for Foreign Affairs of the Republic of Austria, and subsequently, until 30 April 1970, at United Nations Headquarters, New York.

Article 82

Ratification

The present Convention is subject to ratifi-

6. Gdy błąd został wykryty w uwierzytelnionym odpisie traktatu, depozytariusz sporządzi protokół wprowadzający poprawkę i przekaże jego kopię państwom, które traktat podpisały, i umawiającym się państwom.

Artykuł 80

Rejestracja i publikacja traktatów

1. Traktaty po ich wejściu w życie będą przysyłane do Sekretariatu Narodów Zjednoczonych celem - zależnie od okoliczności - zarejestrowania ich lub wciągnięcia do ewidencji i wykazu oraz opublikowania.

2. Wyznaczenie depozytariusza stanowi upoważnienie dla niego do wykonywania czynności wymienionych w ustępie poprzednim.

CZĘŚĆ VIII

POSTANOWIENIA KOŃCOWE

Artykuł 81

Podpisanie

Niniejsza konwencja będzie otwarta do podpisania dla wszystkich państw będących członkami Narodów Zjednoczonych albo jakiegokolwiek organizacji wyspecjalizowanej lub Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej albo będących stronami Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości oraz dla jakiegokolwiek innego państwa zaproszonego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych do stania się stroną konwencji, w następujący sposób: do 30 listopada 1969 roku w Federalnym Ministerstwie Spraw Zagranicznych Republiki Austriackiej, a następnie do 30 kwietnia 1970 roku w Głównej Siedzibie Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku.

Artykuł 82

Ratyfikacja

Niniejsza konwencja podlega ratyfikacji. Do-

cation. The instruments of ratification shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

Article 83

Accession

The present Convention shall remain open for accession by any State belonging to any of the categories mentioned in article 81. The instruments of accession shall be deposited with the Secretary General of the United Nations.

Article 84

Entry into force

1. The present Convention shall enter into force on the thirtieth day following the date of deposit of the thirty-fifth instrument of ratification or accession.

2. For each State ratifying or acceding to the Convention after the deposit of the thirty-fifth instrument of ratification or accession, the Convention shall enter into force on the thirtieth day after deposit by such State of its instrument of ratification or accession.

Article 85

Authentic texts

The original of the present Convention, of which the Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned Plenipotentiaries, being duly authorized thereto by their respective Governments, have signed the present Convention.

DONE at Vienna this twenty-third day of May, one thousand nine hundred and sixty-nine.

kumenty ratyfikacyjne będą składane u Sekretarza Generalnego Narodów Zjednoczonych.

Artykuł 83

Przystąpienie

Niniejsza konwencja będzie otwarta do przystąpienia przez jakiekolwiek państwo należące do którejkolwiek z kategorii wymienionych w artykule 81. Dokumenty przystąpienia będą składane u Sekretarza Generalnego Narodów Zjednoczonych.

Artykuł 84

Wejście w życie

1. Niniejsza konwencja wejdzie w życie trzydziestego dnia po dniu złożenia trzydziestego piątego dokumentu ratyfikacyjnego lub przystąpienia.

2. Dla każdego państwa ratyfikującego konwencję lub przystępującego do niej po złożeniu trzydziestego piątego dokumentu ratyfikacyjnego lub przystąpienia, konwencja wejdzie w życie trzydziestego dnia po złożeniu przez to państwo swego dokumentu ratyfikacyjnego lub przystąpienia.

Artykuł 85

Teksty autentyczne

Oryginał niniejszej konwencji, której teksty: angielski, chiński, francuski, hiszpański i rosyjski są jednakowo autentyczne, będzie złożony u Sekretarza Generalnego Narodów Zjednoczonych.

Na dowód powyższego niżej podpisani pełnomocnicy, należycie upoważnieni przez swoje rządy, podpisali niniejszą konwencję.

Sporządzono w Wiedniu dnia dwudziestego trzeciego maja tysiąc dziewięćset sześćdziesiątego dziewiątego roku.

III.1.2. Wykaz Stron Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r.

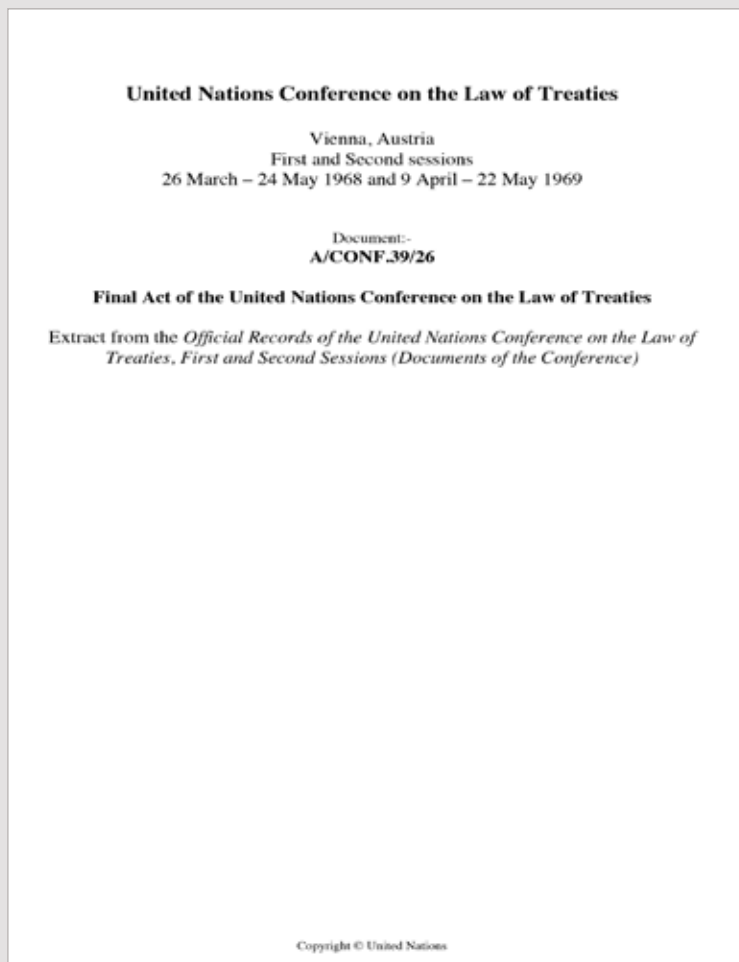
Lp.	Strona	Data stania się Stroną Konwencji
1	Albania	27 lipca 2001 r.
2	Algieria	8 grudnia 1988 r.
3	Andora	5 maja 2004 r.
4	Arabia Saudyjska	14 maja 2003 r.
5	Argentyna	27 stycznia 1980 r.
6	Armenia	16 czerwca 2005 r.
7	Australia	27 stycznia 1980 r.
8	Austria	27 stycznia 1980 r.
9	Azerbejdżan	10 lutego 2018 r.
10	Barbados	27 stycznia 1980 r.
11	Białoruś	31 maja 1986 r.
12	Belgia	1 października 1992 r.
13	Benin	2 grudnia 2017 r.
14	Bośnia i Hercegowina	1 października 1993 r.
15	Brazylia	25 października 2009 r.
16	Bułgaria	21 maja 1987 r.
17	Burkina Faso	25 czerwca 2006 r.
18	Chile	9 maja 1981 r.
19	Chiny	3 października 1997 r.
20	Chorwacja	11 listopada 1992 r.
21	Cypr	27 stycznia 1980 r.
22	Czarnogóra	22 listopada 2006 r.
23	Czechy	24 marca 1993 r.
24	Dania	27 stycznia 1980 r.
25	Demokratyczna Republika Konga	27 stycznia 1980 r.
26	Dominikana	1 maja 2010 r.
27	Egipt	13 marca 1982 r.
28	Ekwador	13 marca 2005 r.
29	Estonia	20 listopada 1991 r.
30	Filipiny	27 stycznia 1980 r.
31	Finlandia	27 stycznia 1980 r.
32	Gabon	5 grudnia 2004 r.

33	Grecja	27 stycznia 1980 r.
34	Gruzja	8 lipca 1995 r.
35	Gujana	15 października 2005 r.
36	Gwatemala	20 sierpnia 1997 r.
37	Gwinea	16 października 2005 r.
38	Haiti	24 września 1980 r.
39	Hiszpania	27 stycznia 1980 r.
40	Honduras	27 stycznia 1980 r.
41	Irlandia	6 września 2006 r.
42	Jamajka	27 stycznia 1980 r.
43	Japonia	1 sierpnia 1981 r.
44	Kamerun	22 listopada 1991 r.
45	Kanada	27 stycznia 1980 r.
46	Kazachstan	4 lutego 1994 r.
47	Kirgistan	10 czerwca 1999 r.
48	Kiribati	15 października 2005 r.
49	Kolumbia	10 maja 1985 r.
50	Kongo	12 maja 1982 r.
51	Republika Korei	27 stycznia 1980 r.
52	Kostaryka	22 grudnia 1996 r.
53	Kuba	9 października 1998 r.
54	Kuwejt	27 stycznia 1980 r.
55	Laos	30 kwietnia 1998 r.
56	Lesotho	27 stycznia 1980 r.
57	Liberia	28 września 1985 r.
58	Libia	21 stycznia 2009 r.
59	Liechtenstein	10 marca 1990 r.
60	Litwa	14 lutego 1992 r.
61	Luksemburg	22 czerwca 2003 r.
62	Łotwa	3 czerwca 1993 r.
63	Macedonia Północna	7 sierpnia 1999 r.
64	Malawi	22 września 1983 r.
65	Malediwy	14 października 2005 r.
66	Malezja	26 sierpnia 1994 r.
67	Mali	30 września 1998 r.
68	Malta	26 października 2012 r.
69	Maroko	27 stycznia 1980 r.
70	Mauritius	27 stycznia 1980 r.

71	Meksyk	27 stycznia 1980 r.
72	Mjanma	16 października 1998 r.
73	Mołdawia	25 lutego 1993 r.
74	Mongolia	15 czerwca 1988 r.
75	Mozambik	7 czerwca 2001 r.
76	Nauru	27 stycznia 1980 r.
77	Niderlandy	9 maja 1985 r.
78	Niemcy	20 sierpnia 1987 r.
79	Niger	27 stycznia 1980 r.
80	Nigeria	27 stycznia 1980 r.
81	Nowa Zelandia	27 stycznia 1980 r.
82	Oman	17 listopada 1990 r.
83	Palestyna	2 maja 2014 r.
84	Panama	27 sierpnia 1980 r.
85	Paragwaj	27 stycznia 1980 r.
86	Peru	14 października 2000 r.
87	Polska	1 sierpnia 1990 r.
88	Portugalia	7 marca 2004 r.
89	Rosja	29 maja 1986 r.
90	Rwanda	27 stycznia 1980 r.
91	Sant Vincent i Grenadyny	27 maja 1999 r.
92	Senegal	11 maja 1986 r.
93	Serbia	11 kwietnia 2001 r.
94	Słowacja	27 czerwca 1993 r.
95	Słowenia	5 sierpnia 1992 r.
96	Stolica Apostolska	27 stycznia 1980 r.
97	Sudan	18 maja 1990 r.
98	Surinam	2 marca 1991 r.
99	Syria	27 stycznia 1980 r.
100	Szwajcaria	6 czerwca 1990 r.
101	Szwecja	27 stycznia 1980 r.
102	Republika Środkowoafrykańska	27 stycznia 1980 r.
103	Tadżykistan	5 czerwca 1996 r.
104	Tanzania	27 stycznia 1980 r.
105	Timor Wschodni	7 lutego 2013 r.
106	Togo	27 stycznia 1980 r.
107	Tunezja	27 stycznia 1980 r.
108	Turkmenistan	3 lutego 1996 r.

109	Ukraina	14 czerwca 1986 r.
110	Urugwaj	4 kwietnia 1982 r.
111	Uzbekistan	11 sierpnia 1995 r.
112	Węgry	19 lipca 1987 r.
113	Wielka Brytania	27 stycznia 1980 r.
114	Wietnam	9 listopada 2001 r.
115	Włochy	27 stycznia 1980 r.
116	Wyspy Salomona	8 września 1989 r.

III.1.3. Materiały źródłowe



Akt końcowy Konferencji Narodów Zjednoczonych dotyczącej prawa traktatów, Wiedeń, Austria.
Pierwsza i druga sesja 23 marca – 24 maja 1968 oraz 9 kwietnia – 22 maja 1969 r.

**FINAL ACT
OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE
ON THE LAW OF TREATIES**

(Document A/CONF.39/26)

*Akt końcowy Konferencji Narodów Zjednoczonych dotyczącej prawa traktatów, Wiedeń, Austria.
Pierwsza i druga sesja 23 marca – 24 maja 1968 oraz 9 kwietnia – 22 maja 1969 r.*

1. The General Assembly of the United Nations, having considered chapter II of the report of the International Law Commission on the work of its eighteenth session (A/6339/Rev.1, Part II), which contained final draft articles and commentaries on the law of treaties,¹ decided, by its resolution 2344 (XXII) of 5 December 1966, to convene an international conference of plenipotentiaries to consider the law of treaties and to embody the results of its work in an international convention and such other instruments as it might deem appropriate. By the same resolution, the General Assembly requested the Secretary-General to convene the first session of the conference early in 1968 and the second session early in 1969. Subsequently, the General Assembly, noting that an invitation had been extended by the Austrian Government to hold both sessions of the conference at Vienna, decided, by resolution 2287 (XXII) of 6 December 1967, that the first session should be convened at Vienna in March 1968. At its 55th meeting, held on 24 May 1968, at the conclusion of the first session, the Conference adopted a resolution² requesting the Secretary-General to make all the necessary arrangements for the Conference to hold its second session at Vienna from 9 April to 21 May 1969.

2. The first session of the United Nations Conference on the Law of Treaty was held at the Neue Hofburg, Vienna, from 26 March to 24 May 1968. The second session of the Conference was also held at the Neue Hofburg, from 9 April to 21 May 1969.

3. One hundred and three States were represented at the first session of the Conference, and one hundred and ten States at the second session, as follows: Afghanistan, Algeria, Argentina, Australia, Austria, Barbados (second session only), Belgium, Bolivia, Brazil, Bulgaria, Burma (second session only), Byelorussian Soviet Socialist Republic, Cambodia, Cameroon (second session only), Canada, Central African Republic, Ceylon, Chile, China, Colombia, Congo (Brazzaville), Congo (Democratic Republic of), Costa Rica, Cuba, Cyprus, Czechoslovakia, Denmark, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador (second session only), Ethiopia, Federal Republic of Germany, Finland, France, Gabon, Ghana, Greece, Guatemala, Guinea (first session only), Guyana, Holy See, Honduras, Hungary, Iceland (second session only), India, Indonesia, Iran, Iraq, Ireland, Israel, Italy, Ivory Coast, Jamaica, Japan, Kenya, Kuwait, Lebanon, Lesotho (second session only), Liberia, Libya (second session only), Luxembourg, Madagascar, Malaysia, Mali (first session only).

Notes. — Document A/CONF.39/24 incorporates A/CONF.39/26 Corr.2.

¹ Official Records of the General Assembly, Twentieth-first Session, Supplement No. 9.

² See sect. B above, p. 7.

³ See A/CONF.39/14, chap. III, sect. B, draft resolution 3.

Mali (second session only), Mauritania (first session only), Mauritius, Mexico, Monaco, Mongolia, Morocco, Nepal, Netherlands, New Zealand, Nigeria, Norway, Pakistan, Panama (second session only), Peru, Philippines, Poland, Portugal, Republic of Korea, Republic of Viet-Nam, Romania, San Marino, Saudi Arabia, Senegal, Sierra Leone, Singapore, Somalia (first session only), South Africa, Spain, Sudan (second session only), Sweden, Switzerland, Syria, Thailand, Trinidad and Tobago, Tunisia, Turkey, Uganda (second session only), Ukrainian Soviet Socialist Republic, Union of Soviet Socialist Republics, United Arab Republic, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, United Republic of Tanzania, United States of America, Uruguay, Venezuela, Yemen (first session only), Yugoslavia and Zambia.

4. The General Assembly invited the specialized agencies and interested intergovernmental organizations to send observers to the Conference. The following specialized agencies and interested intergovernmental organizations accepted this invitation:

Specialized and related agencies

International Labour Organization
Food and Agriculture Organization of the United Nations
United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
International Civil Aviation Organization
International Bank for Reconstruction and Development and International Development Association
International Monetary Fund
World Health Organization
Universal Postal Union
Inter-Governmental Maritime Consultative Organization
International Atomic Energy Agency

Intergovernmental organizations

Asian-African Legal Consultative Committee
United International Bureaux for the Protection of Intellectual Property
Council of Europe
General Agreement on Tariffs and Trade
League of Arab States

5. The Conference elected Mr. Roberto Ago (Italy) as President.

6. The Conference elected as Vice-Presidents the representatives of the following States: Afghanistan, Algeria, Austria, Chile, China, Ethiopia, Finland, France, Guatemala (for 1969), Guinea, Hungary, India, Mexico, Peru, Philippines, Romania, Sierra Leone, Spain (for 1968), Union of Soviet Socialist Republics, United Arab Republic, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, United States of America, Venezuela and Yugoslavia.

185

Akt końcowy Konferencji Narodów Zjednoczonych dotyczącej prawa traktatów, Wiedeń, Austria. Pierwsza i druga sesja 23 marca – 24 maja 1968 oraz 9 kwietnia – 22 maja 1969 r.

U Z A S A D K I E N I E

Przystąpienie Polski do Konwencji wiedeńskiej
o prawie traktatów

Konwencja wiedeńska o prawie traktatów została otwarta do podpisu 23 maja 1969 r. Podpisało ją 46 państw, przy czym z uwagi na brak klauzuli powszechności nie uczyniły tego państwa socjalistyczne z wyjątkiem Jugosławii. Konwencja weszła w życie 27 stycznia 1980 r. Do chwili obecnej 55 państw złożyło swoje dokumenty ratyfikacji lub przystąpienia.

Oswiata Konwencja kodyfikuje i rozwija obowiązujące porządy wyznaczonego prawa międzynarodowego. Jej przedmiotem są kształtowane w ciągu wieków zasady prawa traktatów dotyczące zawierania, obowiązywania i wygaśnięcia umów międzynarodowych oraz ich interpretacji. Na to tym zakresie znaczenie, że nieustannie wrażliwość traktatów jako źródła prawa międzynarodowego oraz źródła rozwoju pokojowej współpracy między narodami.

Na szczególnie podkreślenie należą niektóre rozwiązania szczególne Konwencji ważne dla realizacji zobowiązań międzynarodowych. Tak na przykład Art. 27 stanowi, że strona traktatu nie może powoływać się na postanowienie swojego prawa wewnętrzne, aby zwolnić się z wypełnieniem traktatu. Z przepisem tego wynika obowiązek dostosowania prawa wewnętrznego do rozlegniętych zobowiązań międzynarodowych. Zasada taka ma istotne znaczenie dla Państwa, zarówno wewnętrzne, gdyż brak w naszym ustawodawstwie analogicznej normy, jak i zewnętrzne - chociażby ze względu na przeciwności, jakie niektóre kręgi w RFN postanowiły Władze o podważeniu normalizacji wzajemnych stosunków między Polską a zachodnimi państwami opartym na zachodnimizmie i innych ustępach.

Podobnie przepis ustępu 2 artykułu 62, traktującego o klauzuli rebus sic stantibus, postanawia, że na zasadności zmiany okoliczności jako na przyczynę uznania traktatu za wygasły nie wolno powoływać się w przypadku traktatu ustanawiającego granice. Norma ta, potwierdzająca specjalną rolę traktatów granicznych w prawie międzynarodowym, w pełni odpowiada interesom Polski.


Uzasadnienie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. Archiwum Traktatowe MSZ.

- 2 -

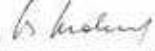
W latach niniejszych określone zastrzeżenia naukowcy przyjęli w Konwencji tryb załatwiania sporów, a mianowicie obowiązkowa jurysdykcja Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w odniesieniu do sporów dotyczących interpretacji i stosowania imperatywnych norm prawa międzynarodowego (*Juris cogentis*) oraz obowiązkowa concyliacja w odniesieniu do sporów dotyczących interpretacji i stosowania pozostałych postanowień zawęził w Konwencji *Voluntariorum, wyjątkowe i zawieszenia stosowania traktatów*. Obecnie odrzucamy taki generalny negatywny stosunek do obowiązkowej procedury rozstrzygnięcia sporów.

Biorąc pod uwagę zgodność Konwencji z międzynarodowym prawem zwyczajowym oraz praktyką Polski w tym względzie a także uwzględniając fakt, że postanowienia Konwencji oszczędzają stanowisko naszego kraju w jego życiowych sprawach, należy uznać przystąpienie Polski do tego traktatu za uzasadnione.

Przystąpienie to nie pociągnie za sobą skutków finansowych i nie spowoduje konieczności wprowadzania zmian w przepisach wewnętrznych.

Opracował: Julian Sutor 
Doradca Ministra w Departamencie Prawno-Traktatowym
Ministerstwa Spraw Zagranicznych

Akceptował: Janusz Mickiewicz 
Dyrektor Departamentu Prawno-Traktatowego
Ministerstwa Spraw Zagranicznych

Aprobował: Jerzy Makarczyk 
Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Spraw Zagranicznych

Uzasadnienie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. Archiwum Traktatowe MSZ.



Dokument ratyfikacyjny Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r., podpisany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Wojciecha Jaruzelskiego dnia 27 kwietnia 1990 r. Archiwum Traktatowe MSZ.



Nota ONZ z dnia 12 lipca 1990 r. informująca o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. Archiwum Traktatowe MSZ.

III.2. Aktualne akty prawne regulujące polską procedurę traktatową

OBWIESZCZENIE MARSZAŁKA SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 13 grudnia 2019 r.

w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o umowach międzynarodowych¹

1. Na podstawie art. 16 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) ogłasza się w załączniku do niniejszego obwieszczenia jednolity tekst ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443), z uwzględnieniem zmian wprowadzonych:

1) ustawą z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 216, poz. 1824),

2) ustawą z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 213, poz. 1395),

3) ustawą z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 117, poz. 676),

4) ustawą z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o umowach międzynarodowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 109),

5) ustawą z dnia 11 września 2019 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. poz. 2020) oraz zmian wynikających z przepisów ogłoszonych przed dniem 12 grudnia 2019 r.

2. Podany w załączniku do niniejszego obwieszczenia tekst jednolity ustawy nie obejmuje:

1) art. 14 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 216, poz. 1824), który stanowi:

„Art. 14. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 3 – w zakresie dotyczącym art. 2d, art. 1 pkt 25 i 26, art. 6 pkt 2 oraz art. 8, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2003 r.”;

2) art. 25 ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem

¹ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 grudnia 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o umowach międzynarodowych zostało ogłoszone w Dz.U. z 2020 r. poz. 127.

i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 213, poz. 1395), który stanowi:

„Art. 25. Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.”;

3) art. 10 ustawy z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 117, poz. 676), który stanowi:

„Art. 10. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., z wyjątkiem:

1) art. 1 pkt 2 i 5 oraz art. 5, które wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia;

2) art. 1 pkt 3, art. 7 i art. 9, które wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia;

3) art. 1 pkt 4 w zakresie ust. 1 i 2, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.”;

4) art. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o umowach międzynarodowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 109), który stanowi:

„Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.”;

5) art. 109 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. poz. 2020), który stanowi:

„Art. 109. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2021 r., z wyjątkiem:

1) art. 85 pkt 5, który wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia;

2) art. 88, który wchodzi w życie z dniem 1 marca 2020 r.”.

Marszałek Sejmu: E. Witek

USTAWA

z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych¹

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. Ustawa określa zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania, zatwierdzania, ogłaszania, wykonywania, wypowiedzania i zmian zakresu obowiązywania umów międzynarodowych.

Art. 2. W rozumieniu niniejszej ustawy:

1) 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;

2) zawieranie umowy międzynarodowej obejmuje: rozpoczęcie i prowadzenie negocjacji, przyjęcie tekstu umowy, wyrażenie zgody na podpisanie umowy oraz podpisanie umowy, jeżeli jego skutkiem nie jest związanie Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową;

3) związanie umową międzynarodową obejmuje wszelkie czynności przewidziane w prawie międzynarodowym, a w szczególności w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. poz. 439), w wyniku których Rzeczpospolita Polska staje się stroną tej umowy.

Art. 3. Z zastrzeżeniem przepisów ustawy, czynności w stosunkach międzynarodowych dotyczących zawierania umów międzynarodowych, związania Rzeczypospolitej Polskiej takimi umowami oraz obowiązywania i wypowiedzania umów międzynarodowych dokonuje minister właściwy do spraw zagranicznych.

Art. 4. Przepisy niniejszej ustawy odnoszące się do ministra stosuje się odpowiednio do kierownika centralnego organu administracji rządowej.

[**Art. 4a.** *Przepisów niniejszej ustawy nie stosuje się do umów poręczenia i gwarancji zawieranych między Rzeczpospolitą Polską a innym podmiotem lub podmiotami prawa międzynarodowego.*]

„4a. Przepisów niniejszej ustawy nie stosuje się do umów zawieranych między Rzeczpospolitą Polską a innym podmiotem lub podmiotami prawa międzynarodowego dotyczących:

1) poręczenia i gwarancji;

¹ Tekst jednolity ustawy został ogłoszony w załączniku do Obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 grudnia 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o umowach międzynarodowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 127).

2) zamówień publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa.”²

ROZDZIAŁ 2

Zawieranie umowy międzynarodowej

Art. 5. 1. Minister kierujący działem administracji rządowej właściwy do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa, po uzgodnieniu projektu umowy i instrukcji negocjacyjnej z ministrem właściwym do spraw zagranicznych oraz z innymi zainteresowanymi ministrami, składa Prezesowi Rady Ministrów wniosek o udzielenie zgody na rozpoczęcie negocjacji umowy międzynarodowej.

2. Prezes Rady Ministrów wyznacza organ właściwy do prowadzenia negocjacji oraz określa zakres jego upoważnienia.

Art. 6. 1. Organ właściwy do prowadzenia negocjacji składa Radzie Ministrów, po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych oraz innymi właściwymi ministrami, wniosek o udzielenie zgody na podpisanie umowy międzynarodowej i proponuje, w uzasadnionych przypadkach, treść zastrzeżeń strony polskiej do umowy wielostronnej.

2. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, określa tryb związania umową międzynarodową Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Rada Ministrów, w drodze uchwały, udziela zgody na podpisanie umowy międzynarodowej.

4. Przepisy ust. 1–3 stosuje się odpowiednio do umów międzynarodowych niepodpisywanych, o których mowa w art. 13 ust. 1.

Art. 7. Rada Ministrów, na wniosek organu właściwego do prowadzenia negocjacji, podejmuje uchwałę w sprawie sprzeciwu wobec zastrzeżenia innej umawiającej się strony złożonego do umowy wielostronnej.

Art. 8. Rada Ministrów, mając na uwadze specyfikę stosunków międzynarodowych, określi, w drodze rozporządzenia, tryb opracowania projektu umowy międzynarodowej i instrukcji negocjacyjnej, uwzględniając przypadki, w których organ właściwy do prowadzenia negocjacji może je prowadzić bez projektu umowy międzynarodowej lub pisemnej instrukcji negocjacyjnej, oraz określi wzory wniosków, o których mowa w art. 5–7. Rozporządzenie określi w szczególności sposób uzasadniania projektów umów międzynarodowych.

ROZDZIAŁ 3

Pełnomocnictwa

Art. 9. W przypadku gdy jest wymagane pełnomocnictwo do prowadzenia negocjacji oraz przyjęcia tekstu umowy międzynarodowej, pełnomocnictwa udziela minister właściwy do spraw zagranicznych na wniosek organu właściwego do prowadzenia negocjacji.

² Nowe brzmienie art. 4a zmienione art. 28 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych, zgodnie z art. 109 ww. ustawy wejdzie w życie z dniem 1.01.2021 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 2020).

Art. 10. W przypadku gdy jest wymagane pełnomocnictwo do podpisania umowy międzynarodowej, pełnomocnictwa udziela Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych.

Art. 11. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, wzory i terminy składania wniosków w sprawach, o których mowa w art. 9 i 10.

ROZDZIAŁ 4

Ratyfikacja i zatwierdzenie umowy międzynarodowej

Art. 12. 1. Związanie Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową wymaga zgody wyrażonej w drodze ratyfikacji lub przez zatwierdzenie.

2. Ratyfikacji podlegają umowy międzynarodowe, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, oraz inne umowy międzynarodowe, które przewidują wymóg ratyfikacji albo ją dopuszczają, a szczególne okoliczności to uzasadniają.

2a.3) Ratyfikacji podlegają akty prawne Unii Europejskiej, o których mowa w art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej oraz w art. 25, art. 218 ust. 8 akapit drugi zdanie drugie, art. 223 ust. 1, art. 262 lub art. 311 akapit trzeci Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

3. Umowa międzynarodowa, która nie podlega ratyfikacji, wymaga zatwierdzenia przez Radę Ministrów.

Art. 13. 1. Związanie Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową może nastąpić również w drodze podpisania, wymiany not lub w inny sposób dopuszczony przez prawo międzynarodowe. W takim przypadku zatwierdzenie w rozumieniu art. 12 ust. 3 jest dokonywane przez udzielenie zgody, o której mowa w art. 6.

2. Związanie Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową, w sposób określony w ust. 1, może nastąpić w szczególności, gdy:

1) ustawa upoważnia do zawarcia umowy międzynarodowej w ten sposób, a zawarta umowa międzynarodowa nie narusza przepisów ustawy upoważniającej, lub

2) umowa międzynarodowa ma charakter wykonawczy w stosunku do obowiązującej umowy międzynarodowej i nie wypełnia przesłanek określonych w art. 89 ust. 1 lub art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, lub

3) celem umowy międzynarodowej jest zmiana obowiązującej umowy, w tym załącznika do niej, a zmiana umowy międzynarodowej lub załącznika nie wypełnia przesłanek określonych w art. 89 ust. 1 lub art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, lub

4) wymagają tego inne szczególne okoliczności, a umowa międzynarodowa nie wypełnia przesłanek określonych w art. 89 ust. 1 lub art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 14. 1. Organ właściwy do prowadzenia negocjacji lub minister kierujący działem administracji rządowej właściwy do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa, po uzgodnieniu z zainteresowanymi ministrami, składa Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw zagranicznych, wniosek o ratyfikację lub zatwierdzenie umowy międzynarodowej.

2. Minister kierujący działem administracji rządowej właściwy do spraw, których dotyczy akt prawny Unii Europejskiej, o którym mowa w art. 12 ust. 2a, po uzgodnieniu z zainteresowanymi mini-

strami, składa Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw zagranicznych, wniosek o ratyfikację tego aktu prawnego.

Art. 15. 1. Rada Ministrów podejmuje uchwałę o przedłożeniu umowy międzynarodowej Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do ratyfikacji lub o jej zatwierdzeniu.

2. Minister właściwy do spraw zagranicznych przedkłada Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do ratyfikacji umowę międzynarodową wraz z uzasadnieniem oraz projektem dokumentu ratyfikacyjnego.

3. Przedłożenie umowy międzynarodowej Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do ratyfikacji jest dokonywane po uzyskaniu zgody, o której mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, lub po zawiadomieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z art. 89 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

4. W przypadku wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej negatywnej opinii, w terminie 30 dni od dnia zawiadomienia, co do zasadności wyboru trybu ratyfikacji umowy międzynarodowej, o którym mowa w art. 89 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów zajmuje ponowne stanowisko w tej sprawie.

5. Do uchwały o przedłożeniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do ratyfikacji aktu prawnego Unii Europejskiej, o którym mowa w art. 12 ust. 2a, stosuje się odpowiednio przepisy ust. 1–4.

Art. 16. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, wzory wniosków, o których mowa w art. 14, oraz rodzaje dokumentów, które przygotowuje i dołącza do tych wniosków minister właściwy do spraw zagranicznych, uwzględniając w szczególności, aby wnioski zawierały proponowany tekst zastrzeżeń lub deklaracji interpretacyjnych formułowanych przez Rzeczpospolitą Polską lub sprzeciwów Rzeczypospolitej Polskiej wobec zastrzeżeń innych umawiających się stron.

Art. 17. Przepisy niniejszej ustawy dotyczące ratyfikacji lub zatwierdzenia umowy międzynarodowej stosuje się odpowiednio do przystąpienia do takiej umowy.

ROZDZIAŁ 5

Ogłaszanie umowy międzynarodowej

Art. 18. 1. Ratyfikowana umowa międzynarodowa wraz z dotyczącymi jej oświadczeniami rządowymi oraz umowa międzynarodowa, o której mowa w art. 13 ust. 2 pkt 1 oraz pkt 2 i 3, o ile stanowi umowę wykonawczą w stosunku do ratyfikowanej umowy międzynarodowej lub zmienia ratyfikowaną umowę międzynarodową, jest ogłaszana niezwłocznie wraz z dotyczącymi jej oświadczeniami rządowymi, a w przypadku konieczności dokonania tłumaczenia – również z tekstem tego tłumaczenia na język polski, w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, zwanym dalej „Dziennikiem Ustaw”.

2. Ogłoszenie innej niż ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1, zarządza Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych.

3. Umowa międzynarodowa inna niż wymieniona w ust. 1 jest ogłaszana niezwłocznie wraz z dotyczącymi jej oświadczeniami rządowymi, a w przypadku konieczności dokonania tłumaczenia – również z tekstem tego tłumaczenia na język polski, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, zwanym dalej „Monitorem Polskim”. Ogłoszenie zarządza Prezes Rady

Ministrów na wniosek ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego do spraw, których dotyczy ta umowa.

4. Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa, może w wyjątkowych przypadkach, ze względu na istotny interes państwa, w szczególności interes obronności, bezpieczeństwa państwa i obywateli, odstąpić od obowiązku ogłoszenia tej umowy w Monitorze Polskim.

5. W uzasadnionych przypadkach, odpowiednio, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej lub Prezes Rady Ministrów mogą odstąpić od ogłoszenia w Dzienniku Ustaw lub Monitorze Polskim dołączonego do umowy międzynarodowej aneksu lub załącznika, jeżeli zawierają one szczegółowe przepisy o charakterze specjalistycznym, niezastrzeżone do regulacji ustawowej, dotyczące niewielkiej liczby podmiotów i nieodnoszące się do praw obywateli. W takim przypadku oświadczenie rządowe, ogłoszone wraz z umową międzynarodową w Dzienniku Ustaw lub Monitorze Polskim, zawiera informację o miejscu udostępniania lub publikacji tekstu aneksu lub załącznika.

Art. 18a. Umowa międzynarodowa wraz z dotyczącymi jej oświadczeniami rządowymi, a w przypadku konieczności dokonania tłumaczenia – również z tekstem tego tłumaczenia na język polski, jest ogłaszana w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2019 r. poz. 700, 730, 848, 1590 i 2294), z tym że podstawą do ogłoszenia jest oryginał dokumentu w postaci papierowej.

Art. 18b. Błędy w umowie międzynarodowej polegające na niezgodności między wersjami językowymi, w których umowę sporządzono, błędy w tłumaczeniu umowy międzynarodowej na język polski polegające na niezgodności tłumaczenia z umową międzynarodową w języku obcym, w którym umowę sporządzono, oraz błędy w oświadczeniu rządowym dotyczącym tej umowy prostuje, w formie obwieszczenia, minister, który występował z wnioskiem o ogłoszenie tej umowy w dzienniku urzędowym.

Art. 19. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady ogłaszania i przechowywania umów międzynarodowych, mając w szczególności na uwadze udostępnienie umowy międzynarodowej w języku polskim oraz w jednym z języków, w których został sporządzony tekst autentyczny.

ROZDZIAŁ 6

Wykonywanie umowy międzynarodowej

Art. 20. 1. Minister kierujący działem administracji rządowej właściwy do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa, jest odpowiedzialny za wykonywanie obowiązków i korzystanie z praw wynikających dla Rzeczypospolitej Polskiej z tej umowy.

2. Minister, o którym mowa w ust. 1, zawiadamia ministra właściwego do spraw zagranicznych o przypadkach niewykonywania lub nieprawidłowego wykonywania umowy międzynarodowej.

Art. 21. W przypadku powstania sporu ze stroną lub stronami umowy międzynarodowej, o poddaniu sporu sądowi, arbitrażowi lub koncyliacji decyduje Rada Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw, których dotyczy ta umowa, uzgodniony z ministrem właściwym do spraw zagranicznych.

ROZDZIAŁ 7

Utrata mocy obowiązującej i zmiana zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej

Art. 22.1. Utrata mocy obowiązującej umowy międzynarodowej w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej następuje w sposób przewidziany w umowie międzynarodowej, w szczególności na skutek jej wypowiedzenia przez Rzeczpospolitą Polską, albo w inny sposób dopuszczony przez prawo międzynarodowe.

2. Do wypowiedzenia umowy międzynarodowej przez Rzeczpospolitą Polską stosuje się odpowiednio przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1 i 2.

3. Przedłożenie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do wypowiedzenia umowy międzynarodowej ratyfikowanej za zgodą, o której mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jest dokonywane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie, z zastrzeżeniem art. 22a.

4. Oświadczenie rządowe o utracie mocy obowiązującej umowy międzynarodowej ogłasza się w trybie, w jakim została ogłoszona umowa międzynarodowa.

Art. 22a.1. Do wystąpienia z Unii Europejskiej stosuje się odpowiednio przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1 i 2.

2. Przedłożenie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej projektu decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej jest dokonywane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie.

3. Decyzję o wystąpieniu z Unii Europejskiej ogłasza się w Dzienniku Ustaw.

4. Prezes Rady Ministrów notyfikuje Radzie Europejskiej decyzję o wystąpieniu z Unii Europejskiej.

5. Zgodę na przedłużenie okresu, o którym mowa w art. 50 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, wyraża Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Rady Ministrów.

6. Przedłożenie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku dotyczącego przedłużenia okresu, o którym mowa w art. 50 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, jest dokonywane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie.

Art. 23. Minister kierujący działem administracji rządowej właściwy do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa, po uzgodnieniu z zainteresowanymi ministrami, składa Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw zagranicznych, wniosek o:

- 1) przedłużenie obowiązywania umowy międzynarodowej, która nie zawiera klauzuli o automatycznym przedłużeniu mocy obowiązującej;
- 2) zmianę, która nie polega na zawarciu nowej umowy międzynarodowej, w tym wycofanie zastrzeżenia zgłoszonego przez Rzeczpospolitą Polską;
- 3) zawieszenie lub przywrócenie stosowania umowy międzynarodowej.

Art. 24. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, wzór wniosku o wypowiedzenie umowy międzynarodowej oraz wzory wniosków, o których mowa w art. 23, a także rodzaje dokumentów, które przygotowuje i dołącza do wniosku minister właściwy do spraw zagranicznych. Rozporządzenie określi w szczególności sposób uzasadniania wniosków.

Art. 25. 1. Decyzję w sprawie zmiany zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 23, podejmuje:

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Rady Ministrów – w przypadku ratyfikowanej umowy między-narodowej;
- 2) Rada Ministrów – w przypadku innych umów międzynarodowych.
2. Zmiana zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej dotycząca umowy ratyfikowanej za zgodą, o której mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie.
3. Przedłożenie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku dotyczącego umowy, o której mowa w ust. 2, dokonywane jest po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie.
4. O dokonaniu czynności, o których mowa w ust. 1, dotyczących ratyfikowanej umowy międzynarodowej Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zawiadamia Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej.
5. Oświadczenie rządowe o zmianie zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 23, ogłasza się w trybie, w jakim została ogłoszona umowa międzynarodowa.

ROZDZIAŁ 8

Przepisy przejściowe i końcowe

Art. 26. Do czynności dotyczących umów międzynarodowych, które zostały rozpoczęte, a niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy niniejszej ustawy.

Art. 27. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.



*Konferencja z okazji 50-lecia Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, Warszawa 23 maja 2019 r.
Zamek Królewski. Uczestnicy konferencji.
Zdjęcie pochodzi z zasobów własnych MSZ.*

ROZPORZĄDZENIE RADY MINISTRÓW z dnia 28 sierpnia 2000 r.

w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych¹

Na podstawie art. 8, 11, 16, 19 i 24 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 127) zarządza się, co następuje:

ROZDZIAŁ 1

Przepis ogólny

§ 1. Rozporządzenie określa:

- 1) tryb opracowania projektu umowy międzynarodowej i instrukcji negocjacyjnej,
- 2) sposób uzasadniania projektów umów międzynarodowych,
- 3) wzór wniosku o udzielenie zgody na rozpoczęcie negocjacji umowy międzynarodowej,
- 4) wzór wniosku o udzielenie zgody na podpisanie umowy międzynarodowej,
- 5) wzór wniosku w sprawie sprzeciwu wobec zastrzeżenia innej umawiającej się strony, złożonego do międzynarodowej umowy wielostronnej,
- 6) wzory i terminy składania wniosków o udzielenie pełnomocnictwa do prowadzenia negocjacji, przyjęcia tekstu oraz podpisania umowy międzynarodowej,
- 7) wzory wniosków o ratyfikację lub zatwierdzenie umowy międzynarodowej oraz rodzaje dokumentów, które dołącza do tych wniosków minister właściwy do spraw zagranicznych,
- 8) szczegółowe zasady ogłaszania i przechowywania umów międzynarodowych,
- 9) wzór wniosku o wypowiedzenie umowy międzynarodowej oraz rodzaje dokumentów, które przygotowuje i dołącza do wniosku minister właściwy do spraw zagranicznych,
- 10) wzory wniosków o zmianę zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej oraz rodzaje dokumentów, które przygotowuje i dołącza do wniosków minister właściwy do spraw zagranicznych, dotyczących:
 - a) przedłużenia obowiązywania umowy międzynarodowej, która nie zawiera klauzuli o automatycznym przedłużeniu mocy obowiązującej,
 - b) zmiany, która nie polega na zawarciu nowej umowy międzynarodowej, w tym wycofanie zastrzeżenia złożonego przez Rzeczpospolitą Polską,
 - c) zawieszenia lub przywrócenia stosowania umowy międzynarodowej.

ROZDZIAŁ 2

Tryb opracowania projektu umowy międzynarodowej i instrukcji negocjacyjnej oraz sposób uzasadniania projektu umowy międzynarodowej

§2. 1. Minister kierujący działem administracji rządowej właściwy do spraw, których dotyczy umo-

¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych zostało ogłoszone w Dz.U. z 2000 r. poz. 891.

wa międzynarodowa, opracowuje:

- 1) projekt umowy międzynarodowej, chyba że podstawą negocjacji będzie obcy projekt umowy międzynarodowej, w tym umowy wielostronnej przyjmowanej w ramach organizacji międzynarodowej lub na konferencji dyplomatycznej,
 - 2) instrukcję negocjacyjną, chyba że szczególne okoliczności uzasadniają brak pisemnej instrukcji negocjacyjnej,
 - 3) uzasadnienie.
2. Jeżeli przedmiot umowy międzynarodowej należy do właściwości dwóch albo więcej ministrów, uzgadniają oni sposób opracowania projektu umowy międzynarodowej, wraz z uzasadnieniem oraz instrukcją negocjacyjną.
3. Instrukcja negocjacyjna zawiera wytyczne o charakterze wiążącym i o charakterze zaleceń. Odstąpienie od wytycznych o charakterze wiążącym wymaga zgody organu, który zatwierdził instrukcję.
4. Instrukcja negocjacyjna zawiera wytyczne co do rangi umowy międzynarodowej oraz trybu związania nią Rzeczypospolitej Polskiej.
5. Uzasadnienie, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, obejmuje:
- 1) wyjaśnienie potrzeby i celu związania Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową,
 - 2) wskazanie różnic między dotychczasowym i projektowanym stanem prawnym,
 - 3) wskazanie przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych, politycznych i prawnych, związanych z wejściem w życie umowy międzynarodowej, wraz z określeniem źródeł finansowania.

§3. 1. Projekt umowy międzynarodowej wraz z uzasadnieniem oraz instrukcją negocjacyjną są uzgadniane z ministrem właściwym do spraw zagranicznych, z innymi zainteresowanymi ministrami oraz Prezesem Rządowego Centrum Legislacji.

2. Uwagi do projektu są zgłaszane na piśmie w terminie określonym przez wnioskodawcę, nie krótszym niż 14 dni, licząc od daty doręczenia projektu. Wyznaczenie terminu krótszego niż 14 dni może nastąpić tylko w wyjątkowych przypadkach i wymaga szczegółowego uzasadnienia.

3. Do uzgodnienia stanowiska wobec obcego projektu umowy międzynarodowej ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio.

ROZDZIAŁ 3

Wnioski o udzielenie zgody na rozpoczęcie negocjacji, podpisanie umowy międzynarodowej oraz w sprawie sprzeciwu wobec zastrzeżenia innej umawiającej się strony

§4. 1. Do wniosku o udzielenie zgody na rozpoczęcie negocjacji umowy międzynarodowej dołącza się dokumenty, o których mowa w § 2 ust. 1.

2. We wniosku proponuje się organ właściwy do prowadzenia negocjacji oraz organy lub instytucje uczestniczące w negocjacjach.

3. Wniosek wskazuje, z którymi ministrami projekt uzgodniono, i omawia istotne uwagi zgłoszone do projektu, które nie zostały uwzględnione.

4. Wzór wniosku o udzielenie zgody na rozpoczęcie negocjacji umowy międzynarodowej stanowi załącznik nr 1 do rozporządzenia.

§5. 1. Do wniosku o udzielenie zgody na podpisanie umowy międzynarodowej dołącza się:

- 1) projekt uchwały Rady Ministrów,
 - 2) polski tekst umowy międzynarodowej albo tekst jej tłumaczenia na język polski, uwierzytelniony przez organ występujący z wnioskiem przez umieszczenie klauzuli „za zgodność tłumaczenia z oryginałem”,
 - 3) tekst umowy międzynarodowej przynajmniej w jednym z języków obcych, w których umowę międzynarodową sporządzono,
 - 4) tekst proponowanych zastrzeżeń, deklaracji lub sprzeciwów, które zamierza złożyć strona polska, w języku polskim i przynajmniej w jednym z języków obcych, w których umowę międzynarodową sporządzono,
 - 5) tekst zastrzeżeń, deklaracji lub sprzeciwów innej umawiającej się strony, przynajmniej w jednym z języków obcych, w których umowę międzynarodową sporządzono, oraz tekst ich tłumaczenia na język polski, uwierzytelniony przez organ występujący z wnioskiem przez umieszczenie klauzuli „za zgodność tłumaczenia z oryginałem”,
 - 6) uzasadnienie zawierające elementy, o których mowa w § 2 ust. 5, oraz wyjaśnienie wyboru trybu związania Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową, określające:
 - a) podmioty prawa krajowego, których dotyczy umowa międzynarodowa, w tym zakres, w jakim umowa międzynarodowa dotyczy osób fizycznych i prawnych,
 - b) sposób, w jaki umowa dotyczy spraw uregulowanych w prawie wewnętrznym,
 - c) środki prawne, jakie powinny zostać przyjęte w celu wykonania umowy międzynarodowej,
 - 7) opinię o zgodności umowy międzynarodowej z prawem Unii Europejskiej.
2. W uzasadnionych przypadkach, jeżeli złożono dużą liczbę zastrzeżeń, deklaracji lub sprzeciwów oraz jeżeli udzielenie zgody na podpisanie umowy międzynarodowej nie stanowi wyrażenia zgody na związanie Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową, do wniosku dołącza się wykaz tych aktów.
3. Wzór wniosku o udzielenie zgody na podpisanie umowy międzynarodowej stanowi załącznik nr 2 do rozporządzenia.

§6. 1. Do wniosku w sprawie sprzeciwu wobec zastrzeżenia innej umawiającej się strony, złożonego do wielostronnej umowy międzynarodowej, dołącza się:

- 1) projekt uchwały Rady Ministrów,
- 2) tekst proponowanego sprzeciwu, który zamierza złożyć strona polska, w języku polskim i przynajmniej w jednym z języków obcych, w których umowę międzynarodową sporządzono,
- 3) polski tekst umowy międzynarodowej albo tekst jej tłumaczenia na język polski, uwierzytelniony przez organ występujący z wnioskiem przez umieszczenie klauzuli „za zgodność tłumaczenia z oryginałem”,
- 4) tekst umowy międzynarodowej przynajmniej w jednym z języków obcych, w których umowę międzynarodową sporządzono,
- 5) tekst zastrzeżenia, do którego złożony ma być sprzeciw, przynajmniej w jednym z języków obcych, w których umowę międzynarodową sporządzono, oraz tekst jego tłumaczenia na język polski, uwierzytelniony przez organ występujący z wnioskiem przez umieszczenie klauzuli „za zgodność tłumaczenia z oryginałem”,

6) teksty sprzeciwów wobec tego zastrzeżenia złożone przez inne umawiające się strony, przynajmniej w jednym z języków obcych, w których umowę międzynarodową sporządzono, oraz tekst ich tłumaczenia na język polski, uwierzytelniony przez organ występujący z wnioskiem przez umieszczenie klauzuli „za zgodność tłumaczenia z oryginałem”,

7) uzasadnienie obejmujące:

- a) wyjaśnienie potrzeby i celu złożenia sprzeciwu,
- b) wskazanie różnic między dotychczasowym i projektowanym stanem prawnym,
- c) wskazanie przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych, politycznych i prawnych, związanych ze złożeniem sprzeciwu.

2. Wzór wniosku w sprawie sprzeciwu wobec zastrzeżenia innej umawiającej się strony, złożonego do wielostronnej umowy międzynarodowej, stanowi załącznik nr 3 do rozporządzenia.

ROZDZIAŁ 4

Wnioski o udzielenie pełnomocnictwa

§7. 1. Wniosek o udzielenie pełnomocnictwa do prowadzenia negocjacji, przyjęcia tekstu umowy międzynarodowej lub jej podpisania organ właściwy do prowadzenia negocjacji składa ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, co najmniej na 14 dni przed rozpoczęciem negocjacji, zamierzonym przyjęciem tekstu umowy międzynarodowej lub jej podpisaniem. Skierowanie wniosku w terminie późniejszym może nastąpić tylko w wyjątkowych przypadkach i wymaga szczegółowego uzasadnienia.

2. Minister właściwy do spraw zagranicznych składa wniosek o udzielenie pełnomocnictwa do podpisania umowy międzynarodowej Prezesowi Rady Ministrów w terminie 7 dni od otrzymania wniosku w tej sprawie od organu właściwego do prowadzenia negocjacji. Skierowanie wniosku w terminie późniejszym może nastąpić tylko w wyjątkowych przypadkach i wymaga szczegółowego uzasadnienia.

3. Wnioski, o których mowa w ust. 1 i 2, wskazują w szczególności: tytuł umowy międzynarodowej, strony negocjujące w przypadku wniosku o udzielenie pełnomocnictwa do prowadzenia negocjacji lub przyjęcia tekstu umowy międzynarodowej, uzyskanie zgody na prowadzenie negocjacji, przyjęcie tekstu umowy międzynarodowej lub jej podpisanie, jak również imię, nazwisko i urzędową nazwę stanowiska lub funkcji osoby mającej być pełnomocnikiem.

4. Do wniosków, o których mowa w ust. 1 i 2, dołącza się dokument potwierdzający uzyskanie zgody na prowadzenie negocjacji, przyjęcie tekstu umowy międzynarodowej lub jej podpisanie, polski tekst umowy międzynarodowej albo tekst jej tłumaczenia na język polski, uwierzytelniony przez organ właściwy do prowadzenia negocjacji przez umieszczenie klauzuli „za zgodność tłumaczenia z oryginałem”, uzasadnienie oraz instrukcję negocjacyjną, chyba że przepis szczególnie zwalnia z obowiązku ich sporządzenia.

5. Wzór wniosku o udzielenie pełnomocnictwa do prowadzenia negocjacji lub przyjęcia tekstu umowy międzynarodowej stanowi załącznik nr 4 do rozporządzenia.

6. Wzór wniosku o udzielenie pełnomocnictwa do podpisania umowy międzynarodowej stanowi załącznik nr 5 do rozporządzenia.

ROZDZIAŁ 5

Wnioski o ratyfikację lub zatwierdzenie umowy międzynarodowej

§8. 1. Wniosek o ratyfikację lub zatwierdzenie umowy międzynarodowej wskazuje:

- 1) przedmiot proponowanego rozstrzygnięcia,
 - 2) osobę, która podpisała umowę międzynarodową w imieniu strony polskiej,
 - 3) sygnatariuszy umowy międzynarodowej,
 - 4) strony umowy międzynarodowej.
2. Do wniosku dołącza się:
- 1) uzasadnienie zawierające elementy, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 6,
 - 2) informację o zakresie i wynikach przeprowadzonego postępowania uzgadniającego,
 - 3) polski tekst umowy międzynarodowej albo tekst jej tłumaczenia na język polski, uwierzytelniony przez organ występujący z wnioskiem przez umieszczenie klauzuli „za zgodność tłumaczenia z oryginałem”,
 - 4) tekst umowy międzynarodowej przynajmniej w jednym z języków obcych, w których umowę międzynarodową sporządzono,
 - 5) dokumenty uzupełniające do umowy międzynarodowej przynajmniej w jednym z języków obcych, w których umowę międzynarodową sporządzono, oraz tekst ich tłumaczenia na język polski, uwierzytelniony przez organ występujący z wnioskiem przez umieszczenie klauzuli „za zgodność tłumaczenia z oryginałem”,
 - 6) tekst zastrzeżeń, deklaracji lub sprzeciwów, które złożyła lub zamierza złożyć strona polska, w języku polskim i przynajmniej w jednym z języków obcych, w których umowę międzynarodową sporządzono,
 - 7) teksty zastrzeżeń, deklaracji lub sprzeciwów złożonych przez inne umawiające się strony, przynajmniej w jednym z języków obcych, w których umowę międzynarodową sporządzono, oraz tekst ich tłumaczenia na język polski, uwierzytelniony przez organ występujący z wnioskiem przez umieszczenie klauzuli „za zgodność tłumaczenia z oryginałem”,
 - 8) opinię o zgodności umowy międzynarodowej z prawem Unii Europejskiej.

3. Wzór wniosku o ratyfikację lub zatwierdzenie umowy międzynarodowej stanowi załącznik nr 6 do rozporządzenia.

§9. 1. Minister właściwy do spraw zagranicznych przygotowuje i przedstawia Radzie Ministrów wraz z wnioskiem, o którym mowa w § 8 ust. 1:

- 1) projekt uchwały Rady Ministrów,
 - 2) projekt dokumentu ratyfikacyjnego, w przypadku umowy międzynarodowej podlegającej ratyfikacji,
 - 3) projekt ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, jeżeli umowa międzynarodowa wypełnia przesłanki określone w art. 89 ust. 1 lub art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Projekt dokumentu ratyfikacyjnego zawiera tekst zastrzeżeń, deklaracji lub sprzeciwów, które złożyła lub zamierza złożyć strona polska.

§10. Do projektu ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, wnoszonego do Sejmu, dołącza się:

- 1) projekt dokumentu ratyfikacyjnego,
- 2) uzasadnienie obejmujące wyjaśnienie potrzeby i celu związania Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową, wskazanie różnic między dotychczasowym i projektowanym stanem prawnym, wskazanie przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych, politycznych i prawnych, związanych z wejściem w życie umowy międzynarodowej, wraz z określeniem źródeł finansowania, oraz wyjaśnienie wyboru trybu związania Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową, określające:
 - a) podmioty prawa krajowego, których dotyczy umowa międzynarodowa, w tym zakres, w jakim umowa międzynarodowa dotyczy osób fizycznych i prawnych,
 - b) sposób, w jaki umowa dotyczy spraw uregulowanych w prawie wewnętrznym,
 - c) środki prawne, jakie powinny zostać przyjęte w celu wykonania umowy międzynarodowej,
- 3) polski tekst umowy międzynarodowej albo tekst jej tłumaczenia na język polski, uwierzytelniony przez organ występujący z wnioskiem przez umieszczenie klauzuli „za zgodność tłumaczenia z oryginałem”,
- 4) tekst umowy międzynarodowej przynajmniej w jednym z języków obcych, w których umowę międzynarodową sporządzono,
- 5) opinię o zgodności umowy międzynarodowej z prawem Unii Europejskiej.

ROZDZIAŁ 6

Szczegółowe zasady ogłaszania i przechowywania umów międzynarodowych

§11. 1. Ogłoszenie ratyfikowanej umowy międzynarodowej obejmuje zamieszczenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej:

- 1) tekstu dokumentu ratyfikacyjnego,
- 2) polskiego tekstu umowy międzynarodowej albo tekstu tłumaczenia umowy międzynarodowej na język polski,
- 3) tekstu umowy międzynarodowej przynajmniej w jednym z języków obcych, w których umowę międzynarodową sporządzono,
- 4) oświadczeń rządowych o mocy obowiązującej umowy międzynarodowej i uczestnictwie w niej innych stron, w tym tekstów zastrzeżeń, deklaracji lub sprzeciwów złożonych przez strony umowy międzynarodowej oraz innych dokumentów załączonych do umowy międzynarodowej lub ją uzupełniających, przynajmniej w jednym z języków obcych, w których umowę międzynarodową sporządzono, oraz tekst ich tłumaczenia na język polski.

2. W razie wypowiedzenia ratyfikowanej umowy międzynarodowej, jej ogłoszenie obejmuje zamieszczenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej dokumentu wypowiedzenia.

§12. Ogłoszenie umowy międzynarodowej zatwierdzanej obejmuje zamieszczenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej albo w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” oświadczenia rządowego:

- 1) o związaniu Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową, wskazującego sposób jej zawar-

cia i datę jej wejścia w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej, wraz z:

- a) polskim tekstem umowy międzynarodowej albo tekstem jej tłumaczenia na język polski,
 - b) tekstem umowy międzynarodowej przynajmniej w jednym z języków obcych, w których umowę międzynarodową sporządzono,
 - c) tekstem zastrzeżeń, deklaracji lub sprzeciwów, które złożyła strona polska,
- 2) o mocy obowiązującej umowy międzynarodowej lub uczestnictwie w niej innych stron, w tym tekstów zastrzeżeń, deklaracji lub sprzeciwów złożonych przez strony umowy międzynarodowej oraz innych dokumentów załączonych do umowy międzynarodowej lub ją uzupełniających, przynajmniej w jednym z języków obcych, w których umowę międzynarodową sporządzono, oraz tekst ich tłumaczenia na język polski.

§13. 1. Minister kierujący działem administracji rządowej właściwy do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa, przekazuje, po podpisaniu umowy międzynarodowej, jej oryginał, a w przypadku umowy wielostronnej kopię uwierzytelnioną przez depozytariusza umowy międzynarodowej - ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych.

2. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do umów międzynarodowych nie podpisanych.

§14. Minister właściwy do spraw zagranicznych:

- 1) gromadzi, rejestruje i przechowuje oryginalne teksty umów międzynarodowych, a w przypadku umów wielostronnych - ich kopie uwierzytelnione przez depozytariusza umowy międzynarodowej oraz wszelkie dokumenty związane z umową międzynarodową,
- 2) udostępnia informacje dotyczące umów międzynarodowych, których depozytariuszem jest strona polska,
- 3) udostępnia teksty umów międzynarodowych wiążących Rzeczpospolitą Polską oraz informacje o stanie stosunków traktatowych Rzeczypospolitej Polskiej.

ROZDZIAŁ 7

Wnioski o wypowiedzenie lub zmianę zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej

§15. 1. Wniosek o wypowiedzenie umowy międzynarodowej lub zmianę zakresu jej obowiązywania wskazuje:

- 1) przedmiot proponowanego rozstrzygnięcia,
- 2) tryb związania Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową,
- 3) strony umowy międzynarodowej.

2. Do wniosku dołącza się:

- 1) uzasadnienie zawierające:
 - a) wyjaśnienie potrzeby i celu wypowiedzenia umowy międzynarodowej lub zmiany zakresu jej obowiązywania,
 - b) wskazanie różnic między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym,
 - c) wskazanie przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych, politycznych i prawnych wypowiedzenia umowy międzynarodowej lub zmiany zakresu jej obowiązywania,

d) wyjaśnienie wyboru trybu wypowiedzenia umowy międzynarodowej lub zmiany zakresu jej obowiązywania,

2) informację o zakresie i wynikach przeprowadzonego postępowania uzgadniającego,

3) polski tekst umowy międzynarodowej albo tekst jej tłumaczenia na język polski, uwierzytelniony przez organ występujący z wnioskiem przez umieszczenie klauzuli „za zgodność tłumaczenia z oryginałem”, wraz z zastrzeżeniami lub deklaracjami złożonymi przez stronę polską,

4) opinię o zgodności wypowiedzenia umowy międzynarodowej lub zmiany zakresu jej obowiązywania z prawem Unii Europejskiej.

3. Wzór wniosku o wypowiedzenie umowy międzynarodowej stanowi załącznik nr 7 do rozporządzenia.

4. Wzór wniosku o zmianę zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej stanowi załącznik nr 8 do rozporządzenia.

§16. Minister właściwy do spraw zagranicznych przygotowuje i przedstawia Radzie Ministrów wraz z wnioskiem, o którym mowa w § 15 ust. 1:

1) projekt uchwały Rady Ministrów,

2) projekt dokumentu wypowiedzenia umowy międzynarodowej albo dokumentu o zmianie zakresu jej obowiązywania, w przypadku umowy międzynarodowej podlegającej ratyfikacji,

3) projekt ustawy wyrażającej zgodę na wypowiedzenie umowy międzynarodowej albo zmianę zakresu jej obowiązywania, jeżeli umowa międzynarodowa wypełnia przesłanki określone w art. 89 ust. 1 lub art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

§17. Do wnoszonego do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy wyrażającej zgodę na wypowiedzenie umowy międzynarodowej lub zmianę zakresu jej obowiązywania dołącza się:

1) projekt dokumentu wypowiedzenia umowy międzynarodowej lub dokumentu o zmianie zakresu jej obowiązywania,

2) uzasadnienie zawierające elementy, o których mowa w § 15 ust. 2 pkt 1,

3) polski tekst umowy międzynarodowej,

4) tekst umowy międzynarodowej przynajmniej w jednym z języków obcych, w których umowę międzynarodową sporządzono,

5) opinię o zgodności wypowiedzenia umowy międzynarodowej lub zmiany zakresu jej obowiązywania z prawem Unii Europejskiej.

ROZDZIAŁ 8

Przepis końcowy

§ 18. Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.



*Konferencja z okazji 50-lecia Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, Warszawa 23 maja 2019 r.
Zamek Królewski. Uczestnicy konferencji.
Zdjęcie pochodzi z zasobów własnych MSZ.*



Konferencja z okazji 50-lecia Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, Warszawa 23 maja 2019 r. Zamek Królewski. Uczestnicy konferencji. Od lewej: prof. M. Frankowska, prof. R. Szafarz, A. Makarewicz, A. Werner-Makarewicz. Zdjęcie pochodzi z zasobów własnych MSZ.

III.3 Historyczne akty prawne dotyczące polskiej procedury traktatowej

UCHWAŁA RADY PAŃSTWA I RADY MINISTRÓW

z dnia 28 grudnia 1968 r.

w sprawie zawierania i wypowiedzania umów międzynarodowych

Rada Państwa i Rada Ministrów uchwalają, co następuje:

§ 1

1. Umowy międzynarodowe zawierane przez Polską Rzeczpospolitą Ludową dzielą się na umowy: państwowe, rządowe i resortowe. Umowy państwowe podpisywane są w imieniu Rady Państwa, umowy rządowe – w imieniu Rady Ministrów, umowy resortowe – przez właściwego ministra lub w jego imieniu.
2. Używany w niniejszej uchwale bez bliższego określenia wyraz „umowa” oznacza umowy państwowe, rządowe i resortowe, zarówno dwustronne, jak i wielostronne.

§ 2

Jako umowy państwowe zawierane są:

1. umowy o zasadniczym znaczeniu, za które uważa się w szczególności:
 - a) traktaty pokoju oraz układy o przyjaźni, współpracy i wzajemnej pomocy,
 - b) inne umowy polityczne,
 - c) umowy normujące sprawy zastrzeżone do regulowania w drodze ustawy lub zawierające postanowienia odbiegające od obowiązującego ustawodawstwa;
2. inne umowy, jeżeli strona polska wyraziła na to zgodę ze względu na wymogi prawa drugiej strony lub jeżeli strony tak uzgodniły ze względu na szczególne okoliczności.

§ 3

Jako umowy rządowe zawierane są:

1. umowy nie wymienione w § 2 pkt 1, jeżeli:
 - a) ich przedmiot należy do właściwości dwóch lub więcej ministrów, chyba że zawierane są jako umowy państwowe (§ 2 pkt 2),
 - b) ich przedmiot należy do właściwości jednego ministra, a strony uzgodniły, iż zawierają umowę jako rządową;
2. umowy o zasadniczym znaczeniu, z wyjątkiem wymienionych w § 2 pkt 1 lit. a) – jeżeli strony tak uzgodniły.

§ 4

Jako umowy resortowe zawierane są umowy, których przedmiot należy do właściwości jednego ministra, chyba że mają do nich zastosowanie postanowienia § 2 albo § 3 pkt 1 lit. b).

§ 5

Umowy państwowe podlegają ratyfikacji przez Radę Państwa.

§ 6

1. Umowy rządowe podlegają ratyfikacji przez Radę Państwa, jeżeli posiadają zasadnicze znaczenie (§ 3 pkt 2). Inne umowy rządowe podlegają ratyfikacji, jeżeli:
 - 1) przewidują wyraźnie ratyfikację lub
 - 2) dopuszczają ratyfikację, a szczególne okoliczności ją uzasadniają (np. gdy zawierana umowa ma uchylić lub zmienić umowę ratyfikowaną).
2. Umowy rządowe nie wymienione w ust. 1 podlegają zatwierdzeniu przez Radę Ministrów.
3. Nie wymagają zatwierdzenia przez Radę Ministrów umowy rządowe wynikające z wykonywania przez państwo monopolu handlu zagranicznego, które regulują zakres obrotu towarowego i usług oraz płatności z tym związane. Rada Ministrów może uchylić wymóg zatwierdzenia w stosunku do innych kategorii umów rządowych, Prezes Rady Ministrów zaś – w stosunku do poszczególnych umów rządowych.
4. Umowy rządowe, w stosunku do których wymóg zatwierdzenia został uchylony w myśl postanowień ust. 3, podlegają jednak zatwierdzeniu, jeżeli:
 - 1) przewidują wyraźnie zatwierdzenie lub
 - 2) dopuszczają zatwierdzenia, a szczególne okoliczności je uzasadniają.

§ 7

1. Umowy resortowe podlegają zatwierdzeniu przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów, jeżeli:
 - 1) wynika to z uprzedniej decyzji Rady Ministrów bądź Prezesa Rady Ministrów lub
 - 2) przewidują wyraźnie takie zatwierdzenie, lub
 - 3) dopuszczają takie zatwierdzenie, a szczególne okoliczności je uzasadniają.
2. Umowy resortowe nie wymienione w ust. 1 mogą podlegać zatwierdzeniu przez właściwego ministra, chyba że są przez niego podpisane.

§ 8

1. Przed zawarciem umowy właściwy minister opracowuje:
 - 1) projekt instrukcji negocjacyjnej dla przewodniczącego delegacji, chyba że zawarcie umowy nie ma być poprzedzone negocjacjami, oraz
 - 2) projekt umowy, chyba że jest to niecelowe lub niemożliwe.
2. Jeżeli przedmiot umowy należy do właściwości dwóch lub więcej ministrów, opracowują oni wspólnie projekty, o których mowa w ust. 1, chyba że uzgodnią, iż dokona tego jeden z nich.
3. Projekt instrukcji negocjacyjnej powinien z reguły zawierać wytyczne o charakterze dwóch

kategorii: o charakterze obowiązującym i o charakterze zaleceń. W razie niemożności zastosowania się w toku negocjacji do wytycznych o charakterze obowiązującym należy uzyskać odpowiednią decyzję organu, który zatwierdził instrukcję.

4. Projekt instrukcji negocjacyjnej powinien zawierać odpowiednie wytyczne m. in. co do rangi umowy (§ 1 ust. 1) oraz co do wymogu ratyfikacji lub zatwierdzenia umowy (§ 5 -§ 7).
5. Do projektów instrukcji negocjacyjnej i umowy, podlegających uzgodnieniu z zainteresowanymi ministrami (§ 9) lub zatwierdzeniu przez Prezesa Rady Ministrów (§ 10), należy dołączyć uzasadnienie. Powinno ono w szczególności podawać:
 - 1) stan faktyczny i prawny sprawy,
 - 2) istotę projektowanych zmian tego stanu,
 - 3) wyjaśnienie potrzeby tych zmian,
 - 4) ich skutki finansowe i źródło pokrycia ewentualnych wydatków,
 - 5) czy i o ile postanowienia projektowanej umowy odbiegają będą od obowiązującego ustawodawstwa,
 - 6) motywy wyboru rangi umowy oraz wprowadzenia wymogu jej ratyfikacji lub zatwierdzenia.
6. Projekty instrukcji negocjacyjnej i umowy powinny być zaopiniowane przez komórkę prawną właściwego ministerstwa.

§ 9

1. Projekty instrukcji negocjacyjnych i umów podlegają uzgodnieniu z zainteresowanymi ministrami. Uzgodnieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych podlegają wszelkie projekty dotyczące:
 - 1) umów państwowych,
 - 2) umów rządowych i resortowych, z wyjątkiem tych kategorii umów, które ustali Minister Spraw Zagranicznych w porozumieniu z właściwymi ministrami.
2. Projekty dotyczące umów państwowych bądź rządowych przewidujących ratyfikację powinny być przesyłane do wiadomości Kancelarii Rady Państwa jednocześnie z przestaniem ich do uzgodnienia w myśl ust. 1.
3. Uwagi do projektów powinny być zgłaszane na piśmie, w miarę możliwości w formie konkretnej redakcji postanowień, w ciągu 14 dni od daty doręczenia projektu, jeżeli nie zostanie ustalony dłuższy termin; dla projektów o większym rozmiarze lub regulujących zawiła zagadnienia powinien być wyznaczony termin odpowiednio dłuższy. Wyznaczenie terminu krótszego niż 14 dni może nastąpić tylko w wyjątkowych przypadkach, uzasadnionych szczególnymi okolicznościami, które należy podać przy rozsyłaniu projektu. W uzasadnionych przypadkach, gdy uwagi do projektów nie mogą być zgłoszone w terminie, można zwrócić się o odpowiednie jego przedłużenie.

§ 10

1. Projekty umów państwowych i rządowych, projekty umów resortowych podlegających zatwierdzeniu przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów oraz projekty instrukcji negocjacyjnych dotyczących takich umów wymagają zatwierdzenia przez Prezesa Rady Ministrów.
2. We wniosku o zatwierdzenie projektu należy wskazać, z jakimi ministrami projekt uzgodniono, i omówić istotne uwagi zgłoszone do projektu, które nie zostały uwzględnione.

3. Prezes Rady Ministrów zatwierdzając projekt rozstrzyga ewentualne problemy sporne, jakie wyłoniły się między zainteresowanymi ministrami w toku uzgadniania projektu.
4. Prezes Rady Ministrów może uchylić wymóg, o którym mowa w ust. 1, w stosunku do określonych kategorii umów rządowych i resortowych.

§ 11

Do uzgodnienia stanowiska ministrów wobec obcego projektu umowy stosuje się odpowiednio postanowienia § 8 ust. 5 oraz § 9 i § 10 ust. 3, z tym, że jeżeli strona polska otrzymała projekt w terminie nie pozwalającym na zastosowanie trybu postępowania przewidzianego w § 9, można wyjątkowo zastosować uproszczony tryb uzgadniania.

§ 12

1. Odbycie negocjacji w sprawie zawarcia umowy państwowej lub rządowej oraz termin i miejsce tych negocjacji uzgadnianie są w drodze dyplomatycznej, po czym o wynikach uzgodnienia Ministerstwo Spraw Zagranicznych zawiadamia właściwe ministerstwo; właściwy minister może jednak, w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych, dokonać takiego uzgodnienia bezpośrednio, z pominięciem drogi dyplomatycznej.
2. Właściwe ministerstwo zawiadamia w odpowiednim czasie zainteresowane ministerstwa, w tym – jeżeli nie zachowano drogi dyplomatycznej (ust. 1) – Ministerstwo Spraw Zagranicznych, o terminie i miejscu rozpoczęcia negocjacji w sprawie zawarcia umowy państwowej lub rządowej. Ministerstwa te mogą proponować delegowanie swych przedstawicieli do udziału w negocjacjach.
3. Należy zapewnić udział w negocjacjach prawnika ze znajomością prawa międzynarodowego.
4. Tryb ustalania składu delegacji udającej się na negocjacje za granicę regulują odrębne przepisy.

§ 13

1. W przypadkach gdy wymagane są pełnomocnictwa do podpisania umów, podpisują je:
 - 1) pełnomocnictwa do podpisania umów państwowych – Przewodniczący Rady Państwa,
 - 2) pełnomocnictwa do podpisania umów rządowych – Prezes Rady Ministrów,
 - 3) Pełnomocnictwa do podpisania umów resortowych – właściwy minister.
2. Pełnomocnictwa do podpisania umów państwowych i rządowych kontrasygnuje Minister Spraw Zagranicznych.
3. Wniosek o uzyskanie pełnomocnictwa do podpisania umowy państwowej lub rządowej właściwy minister kieruje do Ministra Spraw Zagranicznych co najmniej na 10 dni przed zamierzonym podpisaniem umowy w Polsce bądź przekazaniem pełnomocnictwa za granicę w celu podpisania tam umowy. Skierowanie wniosku w terminie późniejszym może nastąpić tylko w wyjątkowych przypadkach, uzasadnionych szczególnymi okolicznościami, które należy podać we wniosku.
4. Wniosek, o którym mowa w ust. 3, powinien zawierać w szczególności: tytuł umowy (oznaczenie nazwy i stron umowy oraz określenie jej przedmiotu), jak również imię, nazwisko i urzędową nazwę stanowiska lub funkcji osoby mającej być pełnomocnikiem. Do wniosku powinny być dołączone:

- 1) zatwierdzone zgodnie z postanowieniami § 10: instrukcja negocjacyjna i projekt umowy, chyba że nie ma obowiązku ich opracowania (§ 8 ust. 1); jeżeli zatwierdzenia jeszcze nie uzyskano, należy we wniosku podać przyczynę;
- 2) ewentualny obcy projekt umowy w tłumaczeniu na język polski, chyba że został przekazany Ministrowi Spraw Zagranicznych w toku uzgadniania przewidzianego w § 11 albo do wniosku dołączono tekst, o którym mowa w pkt 3;
- 3) tekst umowy, jeżeli został już uzgodniony przez strony (tekst polski lub tłumaczenie na język polski).

W wyjątkowych przypadkach, uzasadnionych we wniosku, może być on przedłożony bez dołączenia projektu umowy lub jej uzgodnionego tekstu.

5. W przypadkach gdy wymagane są pełnomocnictwa do negocjowania lub parafowania umów, podpisuje je Minister Spraw Zagranicznych w odniesieniu do umów państwowych i rządowych – przy czym stosuje się odpowiednio postanowienia ust. 3 i 4 – właściwy minister zaś w odniesieniu do umów resortowych.

§ 14

1. Oryginały i poświadczone przez depozytariusza odpisy oryginałów umów państwowych i rządowych, jak również obce pełnomocnictwa i dokumenty ratyfikacyjne, dokumenty zatwierdzające lub noty stwierdzające zatwierdzenie bądź wypowiedzenie oraz inne zasadnicze dokumenty dotyczące takich umów przechowuje Minister Spraw Zagranicznych.
2. Dokumenty, o których mowa w ust. 1, odnoszące się do umów resortowych, przechowują właściwi ministrowie.
3. Minister Spraw Zagranicznych prowadzi rejestr obowiązujących umów resortowych. Właściwi ministrowie zawiadamiają Ministra Spraw Zagranicznych o wejściu w życie takich umów i o utracie przez nie mocy obowiązującej; zawiadomienie powinno wskazywać: tytuł umowy, miejsce i datę jej podpisania oraz datę wejścia w życie lub utraty mocy obowiązującej.

§ 15

W przypadku gdy depozytariuszem umowy wielostronnej jest strona polska, funkcje depozytariusza wykonują: w stosunku do umów państwowych i rządowych – Minister Spraw Zagranicznych, w stosunku zaś do umów resortowych – właściwy minister.

§ 16

1. Wniosek właściwego ministra o wszczęcie postępowania w sprawie ratyfikacji umowy państwowej lub rządowej przez Radę Państwa wymaga uzgodnienia z zainteresowanymi ministrami. Postanowienia § 8 ust. 5 i 6 oraz § 9 ust. 3 stosuje się odpowiednio.
2. Wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie ratyfikacji umowy państwowej lub rządowej przez Radę Państwa albo zatwierdzenia umowy rządowej przez Radę Ministrów właściwy minister kieruje do Ministra Spraw Zagranicznych, wniosek zaś o zatwierdzenie umowy resortowej przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów przedkłada bezpośrednio – odpowiednio – Radzie Ministrów lub Prezesowi Rady Ministrów. W odniesieniu do wniosków w sprawie ratyfikacji umów postanowienia § 10 ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio.

3. Do wniosku, o którym mowa w ust. 2, należy dołączyć wymaganą liczbę egzemplarzy odpisów polskiego tekstu umowy oraz uzasadnienia. Jeżeli umowa jest sporządzona wyłącznie w języku lub językach obcych, należy do wniosku dołączyć tłumaczenie jej tekstu na język polski.
4. Minister Spraw Zagranicznych przedkłada wniosek o ratyfikację umowy państwowej lub rządowej Radzie Państwa, wniosek zaś o zatwierdzenie umowy rządowej – Radzie Ministrów.
5. Dokument ratyfikacyjny podpisuje Przewodniczący Rady Państwa, a kontrasygnuje Minister Spraw Zagranicznych.
6. Jeżeli umowa rządowa przewiduje wymianę lub złożenie dokumentów zatwierdzających, dokument taki podpisuje Prezes Rady Ministrów, a kontrasygnuje Minister Spraw Zagranicznych.

§ 17

1. Czynności związane z wymianą albo złożeniem dokumentów ratyfikacyjnych, dokumentów zatwierdzających lub not stwierdzających zatwierdzenie bądź wypowiedzenie umowy państwowej albo rządowej dokonywane są przez Ministra Spraw Zagranicznych.
2. Czynności związane z wymianą albo złożeniem pism stwierdzających zatwierdzenie bądź wypowiedzenie umowy resortowej dokonywane są przez właściwego ministra.
3. O wypowiedzeniu umowy resortowej przez drugą stronę właściwy minister zawiadamia Ministra Spraw Zagranicznych.

§ 18

1. Umowy ratyfikowane oraz oświadczenia rządowe w sprawie wymiany bądź złożenia dokumentów ratyfikacyjnych lub wypowiedzenia takich umów przez stronę polską ogłaszane są w Dzienniku Ustaw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Ogłoszenie ich zarządza Przewodniczący Rada Państwa na wniosek Ministra Spraw Zagranicznych.
2. Umowy rządowe nie podlegające ratyfikacji oraz oświadczenia rządowe w sprawie wymiany bądź złożenia not stwierdzających zatwierdzenie lub dokumentów zatwierdzających albo w sprawie wypowiedzenia takich umów przez stronę polską mogą być ogłaszane w Dzienniku Ustaw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. O ich ogłoszeniu decyduje Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Spraw Zagranicznych złożony w porozumieniu z właściwym ministrem.
3. Oświadczenia rządowe w sprawie uczestnictwa innych państw w umowach ogłoszonych w Dzienniku Ustaw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz inne oświadczenia rządowe dotyczące takich umów, nie wymienione w ust. 1 i 2, ogłaszane są w Dzienniku Ustaw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej na wniosek Ministra Spraw Zagranicznych.

§ 19

Rejestracji umów w Sekretariacie Organizacji Narodów Zjednoczonych na podstawie art. 102 Karty Narodów Zjednoczonych dokonuje Minister Spraw Zagranicznych, przy czym w odniesieniu do umów, które nie mają być ogłoszone w Dzienniku Ustaw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, czyni to w porozumieniu z właściwym ministrem.

§ 20

1. Umowę ratyfikowaną wypowiada Rada Państwa.

2. Umowę rządową, która nie była ratyfikowana, wypowiada Rada Ministrów.
3. Umowę resortową wypowiada właściwy minister. Wypowiedzenie umowy resortowej zatwierdzonej przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów wymaga zgody – odpowiednio – Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów.
4. Wniosek właściwego ministra o wszczęcie postępowania w sprawie wypowiedzenia umowy wymaga uzgodnienia z zainteresowanymi ministrami, z tym, że każdy wniosek podlega uzgodnieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych. Postanowienia § 8 ust. 5 i 6 oraz § 9 ust. 3 stosuje się odpowiednio.
5. Wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie wypowiedzenia umowy państwowej lub rządowej właściwy minister kieruje do Ministra Spraw Zagranicznych, wniosek zaś o wyrażenie zgody na wypowiedzenie umowy resortowej zatwierdzonej przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów przedkłada bezpośrednio – odpowiednio – Radzie Ministrów lub Prezesowi Rady Ministrów. Postanowienia § 10 ust. 2 i 3 oraz § 16 ust. 3 stosuje się odpowiednio, z tym, że obowiązek dołączenia do wniosku odpisów polskiego tekstu umowy lub tłumaczenia na język polski nie dotyczy przypadków, gdy umowa jest ogłoszona w Dzienniku Ustaw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

§ 21

W przypadku przystąpienia do umowy stosuje się odpowiednio postanowienia niniejszej uchwały dotyczące umów podlegających ratyfikacji lub zatwierdzeniu.

§ 22

Postanowienia niniejszej uchwały dotyczące wypowiedzania umów dwustronnych stosuje się odpowiednio do występowania z umów wielostronnych.

§ 23

Postanowienia niniejszej uchwały dotyczące ministrów i ministerstw stosuje się odpowiednio do:

1. przewodniczących komisji i komitetów będących naczelnymi organami administracji państwowej oraz do kierowników urzędów centralnych i innych centralnych organów administracji i gospodarki, jak również do tych komisji, komitetów, urzędów i organów,
2. Prokuratora Generalnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i do Prokuratury Generalnej.

§ 24

Postanowienia § 9 – 12, § 13 ust. 4 pkt 1 – 3, § 14 ust. 1 i 3, § 16 ust. 1, 2 i 4, § 17 ust. 3 oraz § 20 ust. 4 i 5 nie mają zastosowania do umów dotyczących obrony kraju.

§ 25

Prezes Rady Ministrów wyda przepisy dotyczące formy umów międzynarodowych.

§ 26

1. Tracą moc dotychczasowe przepisy w sprawach uregulowanych w niniejszej uchwale, a w szcze-

gólności uchwała nr 603 Prezydium Rządu z dnia 1 października 1956 r. w sprawie trybu uzgadniania oraz aprobowania instrukcji negocjacyjnych i projektów umów międzynarodowych.

2. Pozostają w mocy uchwała nr 50 Rady Państwa z dnia 23 grudnia 1959 r. w sprawie trybu przedkładania właściwej władzy konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz uchwała nr 448 Rady Ministrów z dnia 17 listopada 1959 r. w sprawie trybu przedkładania zaleceń Międzynarodowej Organizacji Pracy.

§ 27

Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 marca 1969 r.

Prezes Rady Ministrów

Józef Cyrankiewicz

Przewodniczący Rady Państwa

Marian Spychalski

UCHWAŁA RADY PAŃSTWA I RADY MINISTRÓW

z dnia 27 kwietnia 1983 r.

**zmieniająca uchwałę Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1968 r.
w sprawie zawierania i wypowiedania umów międzynarodowych**

Rada Państwa i Rada Ministrów uchwalają, co następuje:

§ 1

W uchwale Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1968 r. w sprawie zawierania i wypowiedania umów międzynarodowych wprowadza się następujące zmiany:

1/ w §16 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„Jeżeli wniosek, o którym mowa w ustępie 2, dotyczący dwustronnej umowy państwowej lub rządowej nie został przedłożony Ministrowi Spraw Zagranicznych w ciągu sześciu miesięcy od dnia podpisania umowy dwustronnej lub w ciągu roku od sporządzenia umowy wielostronnej z udziałem Polski – właściwy minister zawiadamia o przyczynach zwłoki Ministra Spraw Zagranicznych, który przekazuje taką informację organowi właściwemu do ratyfikacji lub zatwierdzenia” .

2/ w §18 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„Załączniki do umów ogłaszanych w Dzienniku Ustaw, zawierające szczegółowe przepisy o charakterze specjalistycznym, np. technicznym, nie objęte przepisem §2 pkt 1 lit. c, dotyczące niewielkiej liczby podmiotów i nie odnoszące się do praw ani do obowiązków obywateli, mogą nie być ogłoszone w Dzienniku Ustaw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. O rezygnacji z ich ogłoszenia decydują: w odniesieniu do załączników do umów ratyfikowanych – Przewodniczący Rady Państwa, zaś w odniesieniu do załączników do pozostałych umów – Prezes Rady Ministrów.

Decyzja podejmowana jest na wniosek Ministra Spraw Zagranicznych złożony w porozumieniu z właściwym ministrem. Oświadczenie rządowe dotyczące takiego załącznika powinno zawierać informacje o miejscu przechowywania jego tekstu”.

§ 2

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PREZES RADY MINISTRÓW

gen. armii Wojciech Jaruzelski

PRZEWODNICZĄCY RADY PAŃSTWA

Henryk Jabłoński

ZARZĄDZENIE Nr 20 PREZESA RADY MINISTRÓW

z dnia 14 lutego 1969 r.

w sprawie formy umów międzynarodowych

Na podstawie § 25 uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1968 r. w sprawie zawierania i wypowiedania umów międzynarodowych zarządza się, co następuje:

§ 1

1. Zatwierdza się do stosowania przy sporządzaniu umów międzynarodowych instrukcję o formie umów międzynarodowych, stanowiącą załącznik do zarządzenia.
2. Przy sporządzaniu umów międzynarodowych należy kierować się również nie uwzględnionymi w instrukcji zasadami, przyjętymi w stosunkach międzynarodowych w odniesieniu do formy umów.

§ 2

Zarządzenie wchodzi w życie z dniem 1 marca 1969 r.

Prezes Rady Ministrów
Józef Cyrankiewicz

Załącznik do zarządzenia nr 20 Prezesa Rady Ministrów
z dnia 14 lutego 1969 r.
w sprawie formy umów międzynarodowych.

INSTRUKCJA o formie umów międzynarodowych

Dział I

POSTANOWIENIA OGÓLNE

§ 1

1. Instrukcję stosuje się przy sporządzaniu dwustronnych umów międzynarodowych zawieranych z państwami (umowy państwowe, rządowe i resortowe).
2. Instrukcję stosuje się odpowiednio do dwustronnych umów międzynarodowych zawieranych z organizacjami międzyrządowymi oraz do wielostronnych umów międzynarodowych.
3. Instrukcja dotyczy w zasadzie typowych przypadków. Podane w niej sformułowania mają z reguły charakter przykładowy.

Dział II

POSTANOWIENIA SZCZEGÓŁOWE

§ 2

Części umowy

Umowa składa się z tytułu, wstępu, części merytorycznej i postanowień końcowych; wstęp może być jednak pomijany: zwłaszcza w umowach resortowych.

Rozdział 1

Tytuł umowy

§ 3

Elementy tytułu

Tytuł umowy składa się z trzech elementów:

1. oznaczenia nazwy umowy,
2. wskazania stron umowy,
3. określenia przedmiotu umowy.

§ 4

Nazwy umów

1. Do najczęściej stosowanych nazw umów należą następujące: „*układ*”, „*umowa*”, „*konwencja*”, „*porozumienie*”, „*protokół*” (tej ostatniej nazwy na ogół nie stosuje się do umów państwowych, chyba że chodzi o niesamoistne umowy w rodzaju protokołu modyfikacyjnego lub protokołu dodatkowego).
2. Nazwa nie ma wpływu na skutki prawne umowy, należy jednak w miarę możliwości dążyć do zachowania jednolitości nazw umów o takim samym lub podobnym przedmiocie. Ponadto przy wyborze nazwy należy kierować się praktyką ustaloną przy stosowaniu pewnych nazw, np. umowa dotycząca zagadnień technicznych nie powinna być nazwana „*traktatem*”, umowa zaś regulująca kompleksowo obszerną dziedzinę stosunków międzypaństwowych – „*protokołem*”.

§ 5

Strony umowy

1. Oznaczając w tytule strony umowy należy stosować ich nazwy. urzędowe. Odpowiednie sformułowania powinny brzmieć, jak następuje:
w umowie państwowej wymienia się nazwy państw: „*Umowa (Układ, Konwencja itp.) między Polską Rzeczpospolitą Ludową a . . .*”;
 - 1) w umowie rządowej wymienia się nazwy rządów: „*Umowa (Konwencja, Porozumienie itp.) między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem . . .*” .
 - 2) w umowie resortowej wymienia się nazwy ministerstw lub ministrów:
 - 3) „*Umowa (Porozumienie, Protokół itp.) między Ministerstwem (Ministrem) Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Ministerstwem, (Ministrem)*”.
2. Należy przestrzegać zasady równorzędności organów, w których imieniu umowa jest zawierana, np. nie mogą być zawierane umowy między rządem a ministerstwem (ministrem).

§ 6

Przedmiot umowy

Przedmiot umowy należy w tytule określać, oznaczając w sposób zwięzły treść i zakres umowy. Tytuł powinien być możliwie krótki; ułatwia to później powoływanie danej umowy.

Rozdział 2

Wstęp umowy

§ 7

Wstęp umowy składać się może z następujących części:

- 1) określenia organów, w których imieniu umowa jest zawierana, mianowicie:
w umowie państwowej:

„Rada Państwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i (głowa państwa drugiej strony)”;

w umowie rządowej:

„Rząd Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Rząd”;

w umowie resortowej:

„Ministerstwo (Minister)Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Ministerstwo (Minister) ...”;

- 2) podania motywów, którymi kierują się strony, zamierzonego celu, okoliczności poprzedzających bądź towarzyszących zawarciu umowy lub stwierdzenia określonej zasady, poglądu stron na daną sprawę itp.; w praktyce we wstępie określonej umowy występują z reguły tylko niektóre z tych elementów;
- 3) stwierdzenia osiągnięcia porozumienia co do zawarcia umowy, np.:

„... postanowiły zawrzeć niniejszą Umowę” lub

„... postanowiły zawrzeć konwencję konsularną”;

wstęp jest częścią umowy, w związku z czym nie powinno się używać w nim sformułowań w rodzaju: „postanowiły zawrzeć następującą Umowę”;
- 4) wzmianki o wyznaczeniu pełnomocników, np.:

„... i w tym celu wyznaczyły Pełnomocników, mianowicie: Rada Państwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (w umowie rządowej: „Rząd ...”)

–

(imię, nazwisko i urzędowa nazwa stanowiska lub funkcji polskiego pełnomocnika bądź pełnomocników),

(głowa państwa lub – w umowie rządowej – rząd drugiej strony)

–

(imię, nazwisko i urzędowa nazwa stanowiska lub funkcji pełnomocnika bądź pełnomocników drugiej strony);

w polskim tekście umowy imię i nazwisko pełnomocnika drugiej strony należy podawać w pisowni oryginalnej, a jeżeli występują w alfabecie innym niż łaćński – w odpowiedniej transkrypcji; stosuje się przy tym przyjęte w Polsce zasady dotyczące odmiany obcych imion i nazwisk;
- 5) wzmianki o wymianie pełnomocnictw, np.:

„ ... którzy po wymianie swych pełnomocnictw, uznanych za dobre i sporządzone w należytej formie, ...”

(wyjątkowo wymiana pełnomocnictw może być na żądanie drugiej strony zastąpiona ich okazaniem); pełnomocnictwa nie są wymagane w przypadkach, gdy umowę ma podpisać głowa państwa, przewodniczący kolegium głowy państwa, szef rządu lub minister spraw zagranicznych; wyjątkowo również w innych przypadkach strony mogą uznać pełnomocnictwa za zbędne;
- 6) stwierdzenia uzgodnienia tekstu umowy, np.:

„ ... zgodzili się na następujące postanowienia:”

lub

„ ... uzgodnili, co następuje:”

§ 8.

Całkowicie rozwinięty wstęp, zawierający wszystkie części wymienione w § 7 (ewentualnie z wy-

jątkiem określonych w pkt 2), występuje z reguły w umowach państwowych oraz rządziej w umowach rządowych. W pozostałych przypadkach wstęp pomija na ogół wszystkie lub niektóre części wymienione w § 7 pkt 2-5, np. w umowie resortowej może ograniczać się do sformułowania:

*„Ministerstwo.....Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Ministerstwo.....
zgodziły się na następujące postanowienia:”*

Rozdział 3

Merytoryczna część umowy

§ 9

W postanowieniach merytorycznej części umowy należy unikać podawania motywów, celów i innych elementów, o których mowa w § 7 pkt 2. Przepisy tej części umowy powinny być sformułowane tak, aby ograniczały się do możliwie precyzyjnego określenia praw i obowiązków stron.

§ 10

1. W merytorycznej części umowy występują często pewne postanowienia typowe, normujące określone zagadnienia w sposób analogiczny lub zbliżony w różnych umowach; niektóre z tych postanowień omówione są w §§ 11–15.
2. Umieszczenie w umowie postanowień, o których mowa w ust. 1 i odpowiednie ich zredagowanie jest kwestią merytoryczną, wymagającą decyzji właściwych organów.

§ 11

Klauzula wzajemności

Klauzula wzajemności polega na zobowiązaniu każdej ze stron do traktowania obywateli (lub osób prawnych, towarów, statków itp.) drugiej strony tak, jak to drugie państwo traktuje obywateli (osoby prawne, towary, statki itp.) pierwszego państwa.

§ 12

Klauzula największego uprzywilejowania

1. Klauzula największego uprzywilejowania polega na zobowiązaniu każdej ze stron do przyznania drugiej stronie praw, które przyznała lub przyzna jakiegokolwiek państwu trzeciemu.
2. Klauzula największego uprzywilejowania może podlegać różnym ograniczeniom, wyłączającym spod jej działania prawa przyznawane przez jedną ze stron państwom trzecim:
 - 1) położonym wraz z nią w określonym, wyraźnie wyodrębniającym się rejonie geograficznym lub związanym z nią tradycyjnie szczególnymi więzami o charakterze gospodarczym, prawnopolitycznym lub etnicznym,
 - 2) związanym z nią określoną urnową wielostronną,
 - 3) sąsiednim – w związku z tzw. małym ruchem granicznym lub współpracą obszarów przygranicznych.

§ 13

Klauzula narodowa

Klauzula narodowa polega na zobowiązaniu każdej ze stron do traktowania obywateli (lub osób prawnych, towarów, statków itp.) drugiej strony tak, jak traktuje własnych obywateli (osoby prawne, towary, statki itp.).

§ 14

Postanowienie przewidujące zawarcie umowy wykonawczej

1. Postanowienia, które ze względu na charakter regulowanych spraw mogą często wymagać zmian, powinny być w miarę możliwości umieszczane nie w umowie podstawowej, lecz bądź w umowie wykonawczej zawieranej przez organy niższego szczebla, bądź w załącznikach (§ 33) z jednoczesnym ustaleniem trybu zmian, określonego w § 17. Należy dążyć do tego, by postanowienia takie nie były umieszczane w umowach państwowych.
2. Postanowienie przewidujące zawarcie umowy wykonawczej powinno określać przedmiot mający podlegać regulowaniu w tym trybie oraz wskazywać w miarę możliwości organy właściwe do zawarcia takiej umowy.

§ 15

Postanowienia o trybie rozstrzygnięcia sporów

1. Umieszczenie w umowie postanowień o trybie rozstrzygnięcia sporów, dotyczących interpretacji i stosowania umowy, uzasadnione jest jedynie w wyjątkowych przypadkach.
2. Postanowienia, o których mowa w ust. 1, mogą mieć różnorodne brzmienie, np.:
„*Spory dotyczące interpretacji lub stosowania niniejszej Umowy będą rozstrzygane w drodze dyplomatycznej.*”
lub
„*1. Spory dotyczące interpretacji lub stosowania niniejszej Umowy będą rozstrzygane w drodze bezpośrednich rokowań między organami...*”
2. *W przypadku nieosiągnięcia porozumienia, w drodze rokowań określonych w ustępie 1 spór będzie rozstrzygany w drodze dyplomatycznej*”
Skorzystanie z drogi dyplomatycznej może oczywiście doprowadzić, za zgodą obu stron, do zastosowania takich środków rozstrzygnięcia sporów, jakie określone są w art. 33 Karty Narodów Zjednoczonych.
3. Umieszczenie w umowie postanowienia przewidującego, że spory dotyczące jej interpretacji i stosowania będą podlegały obowiązkowej jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości lub obowiązkowemu arbitrażowi, wymaga uzgodnienia z Ministrem Spraw Zagranicznych, jeżeli zaś chodzi o umowy państwowe i rządowe oraz umowy resortowe podlegające zatwierdzeniu przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów – ponadto zgody Prezesa Rady Ministrów; istotą obowiązkowej jurysdykcji jest to, że każdy spór dotyczący

umowy może być poddany rozstrzygnięciu w danym trybie na wniosek tylko jednej ze stron, a więc nawet wbrew woli drugiej strony.

Rozdział 4 Postanowienia końcowe umowy

§ 16

Zmiana lub uchylenie umowy – zasady ogólne

1. Z wyjątkiem przypadków określonych w § 17 umowa może być zmieniona lub uchylona albo przez organy, które są jej stronami lub – gdy chodzi o umowę, która podlegała przyjęciu – decydowały o przyjęciu, albo przez organy nadrzędne. Niedopuszczalne jest zatem zmienianie lub uchylanie np. umowy państwowej (a więc ratyfikowanej) przez umowę rządową nie podlegającą ratyfikacji lub umowy rządowej ratyfikowanej przez umowę rządową podlegającą jedynie zatwierdzeniu przez Rząd.
2. W związku z zasadą określoną w ust. 1 nie powinno się umieszczać w umowie przepisu stanowiącego, że „Umowa niniejsza może być zmieniana za zgodą Umawiających się Stron”.

§ 17

Postanowienie o trybie dokonywania zmian umowy

W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszczalne są wyjątki od zasady określonej w § 16 ust. 1. W takich przypadkach umowa musi to wyraźnie przewidywać, np.:

„*Postanowienia artykułu.....mogą być zmieniane w drodze wymiany not*”; lub

„*Postanowienia. artykułu.....mogą być zmieniane w drodze porozumienia Ministrów.....obu Państw*”.

Wyjątki takie dotyczą z reguły tych postanowień umowy lub załączników, które ulegają stosunkowo szybko dezaktualizacji.

§ 18

Klauzula uchylająca

1. Klauzula uchylająca powinna występować w zasadzie w każdym przypadku, gdy nowa umowa ma uchylić poprzednią lub jej część.
2. Klauzula uchylająca powinna wymieniać tytuł oraz miejsce i datę podpisania (sporządzenia) uchylanej umowy. Odpowiednie sformułowanie może brzmieć, jak następuje:

„*Traci moc.....(tytuł uchylanej umowy), podpisana w.....dnia.....roku*”.

Należy unikać ogólnikowych sformułowań, jak np.:

„*Tracą moc dotychczasowe umowy w sprawach uregulowanych niniejszym Układem*”.

chyba że:

- 1) umowa, która może być opublikowana, uchyla umowę tajną, poufną lub z innych względów nie podlegającą publikacji
- lub
- 2) uchyla się znaczną liczbę umów, zawartych w ciągu wielu lat, a wyczerpujące i ścisłe wyliczenie tych umów byłoby poważnie utrudnione.
3. Umowy należy uchylać – jeżeli jest to możliwe – w całości, bez pozostawiania w mocy poszczególnych ich części lub postanowień.

§ 19

Przyjęcie umowy – zasady ogólne

W rozumieniu instrukcji określenie „przyjęcie umowy” oznacza ratyfikację albo zatwierdzenie przez rząd, szefa rządu lub ministra albo inny analogiczny akt właściwego organu danego państwa, wyrażający zgodę tego państwa na związanie się podpisaną uprzednio umową.

Występowanie w umowach klauzul o ich ratyfikacji, zatwierdzeniu lub przyjęciu w inny sposób oraz treść tych klauzul zależne są od prawa i praktyki umawiających się państw, nie ma bowiem w prawie międzynarodowym zasady, z której wynikałoby, że określone umowy z uwagi na przedmiot lub ze względu na inne swe cechy powinny podlegać przyjęciu i to w określony sposób.

Klauzula o przyjęciu umowy może być połączona w jednym przepisie z klauzulą o wejściu w życie umowy (zob. przykłady podane w § 24 ust. 1).

§ 20

Klauzula o ratyfikacji

1. Klauzula o ratyfikacji powinna stwierdzać, że umowa (państwowa lub rządowa) podlega ratyfikacji oraz że dokumenty ratyfikacyjne zostaną wymienione w określonej miejscowości.

Przykład klauzuli:

„Umowa niniejsza *podlega ratyfikacji. Wymiana dokumentów ratyfikacyjnych nastąpi w ...* (nazwa stolicy).”

Należy przestrzegać zasady, że umowa podpisywana jest w jednym państwie – najczęściej w stolicy – dokumenty ratyfikacyjne zaś wymieniane są w stolicy drugiego państwa; odstępowanie od tej zasady, tj. dokonywanie wymiany dokumentów ratyfikacyjnych w tym samym państwie, w którym umowa została podpisana, dopuszczalne jest z reguły tylko wówczas, gdy państwo to nie ma w stolicy drugiego państwa przedstawicielstwa dyplomatycznego; w takim przypadku należy unikać określania w umowie miejscowości, w której ma być dokonana wymiana dokumentów ratyfikacyjnych.

2. Niedopuszczalne jest oznaczanie w tej klauzuli konkretnego terminu (daty) wymiany dokumentów ratyfikacyjnych, gdyż zobowiązywałoby to organy powołane do decydowania o ratyfikacji. Z tych samych względów błędne jest stwierdzenie, że umowa „*będzie*” ratyfikowana.

§ 21

Klauzula o zatwierdzeniu

1. Klauzula o zatwierdzeniu powinna stanowić, że umowa podlega zatwierdzeniu przez rządy (urno-

wa rządowa bądź resortowa), szefów rządów lub właściwych ministrów (umowa resortowa) obu państw, co zostanie stwierdzone w drodze wymiany not, dokumentów zatwierdzających (w przypadku umów rządowych) albo pism właściwych ministrów (w przypadku umów resortowych).

Przykład klauzuli:

„Umowa niniejsza podlega zatwierdzeniu przez oba Rządy, co zostanie stwierdzone w drodze wymiany not.”

2. Nie należy stosować wzmianek o wymianie „not zatwierdzających”, gdyż takie w praktyce polskiej nie istnieją.
3. Postanowienia § 20 ust. 2 stosuje się odpowiednio.

§ 22

Klauzula o różnicowanym przyjęciu

1. Jeżeli umowa podlega przyjęciu w inny sposób w każdym państwie (np. gdy prawo lub praktyka jednego państwa przewiduje w danym przypadku ratyfikację, prawo zaś lub praktyka drugiego państwa – zatwierdzenie przez rząd) albo podlega przyjęciu tylko w jednym państwie, wówczas należy w niej umieścić klauzulę w rodzaju następującej:
„Umowa niniejsza podlega przyjęciu zgodnie z prawem każdej z Umawiających się Stron, co zostanie stwierdzone w drodze wymiany not.”
2. Postanowienia § 20 ust. 2 stosuje się odpowiednio.

§ 23

Wejście w życie umowy – zasady ogólne

1. Każda umowa powinna zawierać przepis określający termin jej wejścia w życie.
2. Przy ustalaniu tego terminu należy mieć na uwadze względy praktyczne, w szczególności powinno się rozważyć, czy i jaki okres między podpisaniem (wymianą dokumentów ratyfikacyjnych lub zatwierdzających albo not lub pism stwierdzających przyjęcie) umowy a jej wejściem w życie jest potrzebny, aby mogły być poczynione niezbędne przygotowania do realizacji umowy. Chodzi tu przede wszystkim o czas potrzebny dla opublikowania umowy lub podania jej w inny sposób do wiadomości zainteresowanych osób lub organów, ewentualnego wydania wewnętrznych przepisów wykonawczych, zapewnienia odpowiednich środków materialnych itp. Odnosi się to zwłaszcza do umów dotyczących działalności terenowych organów administracji i wymiaru sprawiedliwości lub praw i obowiązków obywateli.

§ 24

Klauzula o wejściu w życie umowy

1. Z zastrzeżeniem postanowień ust. 3 i 4 termin wejścia w życie umowy podlegającej przyjęciu określa się w stosunku do dnia wymiany dokumentów ratyfikacyjnych lub zatwierdzających albo not lub pism (tj. pism właściwych ministrów – w stosunku do umów resortowych) stwierdzających przyjęcie umowy (§§ 20-22). W przypadku gdy daty wspomnianych not lub pism są różne, za dzień ich wymiany uważa się dzień otrzymania noty lub pisma późniejszego.

Przykłady klauzul:

- 1) „Konwencja niniejsza podlega ratyfikacji (lub „zatwierdzeniu przez oba Rządy” bądź „przyjęciu zgodnie z prawem każdej z Umawiających się Stron”) i wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia wymiany dokumentów ratyfikacyjnych, która nastąpi w (lub „ ... wymiany not stwierdzających to zatwierdzenie” bądź „ ... wymiany not stwierdzających to przyjęcie”).”;
 - 2) „Układ niniejszy podlega zatwierdzeniu przez oba Rządy, co zostanie stwierdzone w drodze wymiany not. Za dzień wejścia w życie Układu uważać się będzie dzień otrzymania noty późniejszej”;
 - 3) „Porozumienie niniejsze podlega przyjęciu zgodnie z prawem, każdej z Umawiających się Stron, co zostanie stwierdzone w drodze wymiany not. Porozumienie wejdzie w życie w pierwszym dniu drugiego miesiąca, który nastąpi po dniu otrzymania noty późniejszej”.
2. Termin wejścia w życie umowy nie podlegającej przyjęciu określa się w stosunku do dnia jej podpisania lub ustala się w postaci daty, np.:
- „Protokół niniejszy wchodzi w życie w dniu podpisania (bądź „po upływie 60 dni od dnia podpisania”)”
- lub
- „Układ niniejszy wejdzie w życie w dniu 15 czerwca 19... roku”.
- Termin ten może być też określony w stosunku do dnia wejścia w życie innej umowy (w szczególności umowy podstawowej, w oparciu o którą zawiera się daną umowę) lub w stosunku do dnia, w którym nastąpić ma inne zdarzenie, np.:
- „Porozumienie niniejsze wejdzie w życie w dniu wejścia w życie Umowy ... (tytuł umowy)”.
3. Klauzula o wejściu w życie umowy podlegającej przyjęciu może stanowić połączenie niektórych elementów wymienionych w ust. 1 i 2, np.:

„Porozumieniu niniejsze wejdzie w życie w dniu wymiany not stwierdzających jego zatwierdzenie albo w dniu wejścia w życie Umowy (tytuł umowy), zależnie od tego, która z tych dat będzie późniejsza”.
 4. W wyjątkowych przypadkach umowa może przewidywać, iż wejdzie w życie „. . . w dniu, który zostanie uzgodniony w drodze wymiany not”.
 5. W postanowieniu o wejściu w życie umowy -
 - 1) w przypadkach, gdy choćby tylko na terytorium jednej ze stron realizacja umowy jest uzależniona od jej opublikowania – nie powinno się określać takiego terminu wejścia w życie umowy, który uniemożliwałby opublikowanie jej przed wejściem w życie: np. umowy dotyczące działalności terenowych organów administracji i wymiaru sprawiedliwości lub praw i obowiązków obywateli z reguły powinny wchodzić w życie później niż „w dniu wymiany dokumentów ratyfikacyjnych” (np. po upływie 30 dni od tego dnia);
 - 2) w umowach podlegających przyjęciu – termin wejścia w życie nie może być określany w stosunku do dnia podpisania lub w stosunku do dnia samego przyjęcia (w praktyce dzień ten jest bowiem różny dla każdej ze stron) ani nie może być ustalany w postaci daty;
 - 3) nie powinno się używać określenia, że umowa wejdzie w życie „po podpisaniu” (lub „po wymianie dokumentów ratyfikacyjnych”), gdyż jest ono nieprecyzyjne; w takich przypadkach należy używać sformułowania „w dniu, podpisania” („wymiany ... itp.)

§ 25

Klauzula o prowizorycznym stosowaniu umowy

W uzasadnionych przypadkach umowa może przewidywać, że będzie prowizorycznie stosowana, w całości lub w części, od określonego terminu poprzedzającego jej wejście w życie, np. umowa podlegająca przyjęciu – od dnia podpisania.

Przykład klauzuli:

„Układ niniejszy wchodzi w życie w dniu wymiany dokumentów ratyfikacyjnych. Umawiające się Strony zgadzają się na prowizoryczne stosowanie postanowień niniejszego Układu (lub „artykułów ... od dnia jego podpisania”).

§ 26

Klauzula o mocy wstecznej umowy

Umowom nie należy w zasadzie nadawać mocy wstecznej. Odstępstwa od tej reguły dopuszczalne są wyjątkowo, gdy wymagają tego nadzwyczajne okoliczności lub szczególny charakter danej umowy. Przepis o mocy wstecznej najczęściej łączy się wówczas z przepisem o wejściu w życie umowy.

Przykład klauzuli:

„Umowa niniejsza wchodzi w życie w dniu podpisania, z mocą od dnia 1 stycznia 19 ... roku”.

§ 27

Czas obowiązywania umowy – zasady ogólne

1. Z wyjątkiem przypadków określonych w ust. 3 każda umowa powinna zawierać postanowienie dotyczące czasu jej obowiązywania.
2. Treść postanowienia, o którym mowa w ust. 1, powinna być – ze względów praktycznych – dostosowana do przedmiotu umowy, np. umowa przewidująca zasadnicze zmiany zasad współpracy między dwoma państwami w obszernej dziedzinie, związane ze znacznymi kosztami i z koniecznością dokonania poważnych prac przygotowawczych, nie powinna być w zasadzie zawierana na krótki okres, podobnie umowa przewidująca prowadzenie przez dwa państwa wspólnej działalności, z której przedmiotu wynika celowość wieloletniego zaangażowania obu stron, nie powinna być zawierana na 2-3 lata bez wyraźnego przepisu o możliwości automatycznego przedłużenia w razie braku wypowiedzenia.
3. Nie wymagają postanowień o czasie obowiązywania umowy, z których przedmiotu wynika w sposób oczywisty, iż są zawierane bezterminowo (np. traktaty pokoju) oraz umowy przewidujące jedynie wykonanie określonego zobowiązania, które wygasają z chwilą wykonania takiego zobowiązania (np. umowy o odszkodowaniu za mienie znacjonalizowane).

§ 28

Klauzula o czasie obowiązywania umowy

1. Przykłady najczęściej spotykanych klauzul o czasie obowiązywania umowy są następujące:
 - 1) *„Umowa niniejsza zawarta jest na czas nieokreślony. Może być ona wypowiedziana w dro-*

dze notyfikacji przez każdą z Umawiających się Stron; 32
w takim przypadku utraci moc po upływie (np. „sześciu”) miesięcy od dnia wypowiedzenia.” lub

„Umowa niniejsza może być wypowiedziana (dalszy ciąg jak wyżej);

wszystkie umowy zawierane na czas nieokreślony, z wyjątkiem tych, o których mowa w § 27 ust. 3, powinny przewidywać możliwość wypowiedzenia;

- 2) „Umowa niniejsza zawarta jest na okres (np. „pięciu”) lat. Ulega ona automatycznemu przedłużaniu na dalsze ... (z reguły „pięć” ...) ... letnie okresy, jeżeli żadna z Umawiających się Stron nie wypowie jej w drodze notyfikacji na ... (np. „sześć”) miesięcy przed upływem danego okresu.”;

klauzula taka w istocie tym różni się od podanej w pkt 1, że dopuszczając możliwość wypowiedzenia tylko raz na szereg (np. pięć) lat gwarantuje większą pewność obrotu, jednocześnie jednak sprawia, że strona, która nie wypowiedziała umowy w przepisany terminie, a następnie pragnie uwolnić się od zobowiązań z niej wynikających, nie może tego uczynić bez zgody drugiej strony przez określoną liczbę lat;

- 3) „Umowa niniejsza zawarta jest na czas nieokreślony. Może być ona wypowiedziana przez każdą z Umawiających się Stron, nie później jednak niż na sześć miesięcy przed upływem danego roku kalendarzowego; w takim przypadku utraci moc z końcem tego roku”;

klauzula taka stosowana jest m. in. w niektórych umowach dotyczących ubezpieczeń społecznych, gdzie ze względu na specyfikę przepisów finansowych pożądane jest, by termin wygaśnięcia umowy przypadał na koniec roku budżetowego;

- 4) „Po upływie ... (np. „pięciu”) lat od dnia jej wejścia w życie niniejsza Umowa będzie mogła być w dowolnym terminie wypowiedziana w drodze notyfikacji przez każdą z Umawiających się Stron; w takim przypadku utraci moc po upływie ... miesięcy od dnia wypowiedzenia.”;

klauzula taka jest szczególnie przydatna w umowach, co do których przewiduje się, że w ciągu pierwszych lat obowiązywania nie ulegną dezaktualizacji w przeciwieństwie do okresu późniejszego (to ostatnie stanowi różnicę w stosunku do sytuacji, których dotyczy pkt 2);

- 5) „Umowa niniejsza zawarta jest na okres do dnia ... 19... roku”;

- 6) „Porozumienie niniejsze pozostanie w mocy tak długo, jak długo obowiązywać będzie Umowa ... (tytuł umowy), podpisana w ... dnia ... roku, chyba że zostanie wypowiedziane przez jedną z Umawiających się Stron; w takim przypadku utraci moc po upływie ... miesięcy od dnia wypowiedzenia.”;

klauzula taka występuje najczęściej w umowach wykonawczych, byt takiej umowy uzależniony jest bowiem od obowiązywania umowy podstawowej.

2. W przypadkach gdy klauzule, o których mowa w ust. 1, mają dotyczyć umów resortowych, określenie „wypowiedzenie w drodze notyfikacji” należy zastępować wyrazami „wypowiedzenie na piśmie” (pismo właściwego ministra) lub – gdyby nie odpowiadało to drugiej stronie – wyrazem „wypowiedzenie”.
3. Należy unikać postanowień przewidujących wypowiedzenie umowy ze skutkiem natychmiastowym, gdyż wprowadzają one do obrotu element niepewności.
4. Za dzień wypowiedzenia umowy uważa się dzień otrzymania odpowiedniej noty lub pisma.

§ 29

Miejsce i data podpisania,
liczba egzemplarzy, języki umowy

1. W umowie powinny być wymienione miejsce i data jej podpisania (sporządzenia). Z reguły dokonuje się tego w jednej klauzuli łącznie z postanowieniem o liczbie egzemplarzy i językach (ust. 3-5), przy czym klauzula ta nie stanowi jeszcze jednego ustępu w poprzedzającym artykule ani nowego artykułu lecz występuje jako samodzielna formuła. Dla oznaczenia miejsca i daty podpisania można jednak utworzyć osobne zdanie, ostatnie w tekście umowy (tj. następujące po wzmiance o podpisaniu i opieczątowaniu, o której mowa w § 30 ust. 2), np.:

„Sporządzono w...dnia...roku”.

Miesiąc należy napisać słownie. Na życzenie drugiej strony można słownie określić całość daty (dzień, miesiąc, rok). Liczba oznaczająca dzień wpisywana jest zazwyczaj ręcznie przez pełnomocników w chwili podpisywania umowy.

2. Umowa sporządzana jest w dwóch egzemplarzach, przy czym każda ze stron otrzymuje jeden egzemplarz.
3. Z wyjątkiem przypadków określonych w ust. 4 i 5 każdy z egzemplarzy umowy sporządzany jest w dwóch językach będących językami urzędowymi stron.

Odpowiednie postanowienie powinno brzmieć:

„Umowę niniejszą sporządzono w ... dnia ... roku, w dwóch egzemplarzach, każdy w językach polskim i ..., przy czym obydwa teksty posiadają jednakową moc (lub „są jednakowo autentyczne)”.

4. W przypadku uzasadnionym szczególnymi względami praktycznymi umowa może być sporządzona tylko w jednym języku. Należy wówczas wybrać w tym celu jeden z następujących języków o charakterze międzynarodowym: angielski, francuski lub rosyjski.

Odpowiednie postanowienie powinno brzmieć:

„Umowę niniejszą sporządzono w ... dnia ... roku, w dwóch egzemplarzach, w języku ...

W takim przypadku pomija się wyrazy: „przy czym obydwa teksty posiadają jednakową moc (lub „są jednakowo autentyczne)”.

5. Jeżeli na terytorium jednej lub każdej ze stron język drugiej strony jest mało znany, umowę można sporządzić w trzech językach: w językach urzędowych obydwu stron oraz w jednym z języków wymienionych w ust. 4. Tekst sporządzony w tym trzecim języku jest rozstrzygający w razie rozbieżności między tekstami umowy.

Odpowiednie postanowienie powinno brzmieć:

„Umowę niniejszą sporządzono w ... dnia ... roku, w dwóch egzemplarzach, każdy w językach polskim,...(np. „wietnamskim”) i ... (np. „francuskim.”), przy czym wszystkie teksty są jednakowo autentyczne; w razie rozbieżności przy ich interpretacji tekst ... (w trzecim języku, np. „francuski”) uważany będzie za rozstrzygający”.

§ 30

Podpisy i pieczęcie

1. Umowa musi być podpisana. Powinna być ona również opatrzona pieczęciami.

2. Z reguły umowy państwowe, często umowy rządowe, a czasem także umowy resortowe zawierają w zakończeniu wzmiankę o podpisaniu i opieczętowaniu, np.:
„Na dowód czego wyżej wymienieni Pełnomocnicy (lub „Pełnomocnicy Umawiających się .Stron”, jeżeli, nie są wymienieni we wstępie, umowy) podpisali niniejszą Umowę i opatrzyli ją pieczęciami”-.
 Ze stylistycznego punktu widzenia nie jest poprawne sformułowanie: *„Na dowód czego podpisani Pełnomocnicy podpisali Niewłaściwe jest też zaznaczenie w umowie, że pełnomocnicy opatrzyli ją „swoimi” pieczęciami, gdyż umowę opatruje się pieczęciami organów państwowych (ust. 5).*
3. Podpisy są składane na każdym z egzemplarzy umowy pod każdym tekstem sporządzonym w określonym języku. Pieczęcie umieszczane są natomiast tylko na końcu każdego z egzemplarzy umowy.
4. Podpisy są składane pod odpowiednimi formułami;
 - 1) w umowie państwowej – *„Z upoważnienia Rady Państwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”,*
 - 2) w umowie rządowej – *„Z upoważnienia Rządu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”,*
 - 3) w umowie resortowej – *„Minister ... Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”* lub jeżeli umowy nie podpisuje sam minister: *„Z upoważnienia Ministra ... Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”;*
 Należy unikać określać: *„Za Radę Państwa ...”, „Za Rząd ...”, „Za Ministra ... ”.*
5. W zasadzie umowa powinna być ze strony polskiej opatrzona pieczęcią;
 - 1) Ministerstwa Spraw Zagranicznych lub – w przypadku umowy resortowej – innego właściwego ministerstwa, jeżeli jest podpisywana w Polsce, albo
 - 2) polskiego przedstawicielstwa dyplomatycznego, jeżeli jest podpisywana za granicą.
 W razie nieopieczętowania umowy należy, niezależnie od jej podpisania, parafować każdą stronę tekstu z zachowaniem reguły alternatu. (§ 31).

Rozdział 5

Różne

§ 31

Reguła alternatu

1. Egzemplarz oryginału umowy przeznaczony dla strony polskiej posiada na pierwszym miejscu tekst w języku polskim, na drugim zaś miejscu tekst w języku urzędowym drugiej strony; jeżeli umowa sporządzona jest w trzech językach, tekst w języku trzecim występuje jako ostatni.

We wszystkich tekstach tego egzemplarza wszelkie wzmianki dotyczące Polski (nazwy państwa, organów państwowych, instytucji prawa polskiego, dane dotyczące pełnomocnika strony polskiej, wzmianki o języku polskim itd.) występują na pierwszym miejscu. Egzemplarz ten powinien być przesurowany wstążką lub sznurkiem o polskich barwach narodowych (na życzenie drugiej strony można się jednak zgodzić na zasadę odwrotną albo na to, by każdy z egzemplarzy był przesurowany wstążkami lub sznurkami o barwach narodowych obydwu stron) i opatrzony pieczęciami obydwu stron.

2. W odniesieniu do podpisów i pieczęci na umowie obowiązuje zasada, że pierwsze miejsce jest po lewej stronie. Zgodnie z tym na egzemplarzu przeznaczonym dla strony polskiej podpis polskiego pełnomocnika i polska pieczęć powinny być po lewej stronie.
3. Egzemplarz oryginału umowy przeznaczony dla drugiej strony sporządza się postępując odwrotnie niż określono w ust. 1 i 2.

§ 32

Zasady redakcji

1. Przy opracowywaniu tekstu umowy należy odpowiednio stosować – ze zmianami wynikającymi z niniejszej instrukcji – postanowienia §§ 2, 4, 11, 15, 17-19, 48-51, 65, 67, 71-73, 78 i 31 załącznika do zarządzenia Nr 238 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1961 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.
2. Umowy dzielą się z reguły na artykuły. Niezależnie od tego .mogą być podzielone na działy, rozdziały lub w podobny sposób.
3. W umowie należy stosować jednolitą terminologię dla oznaczania jednakowych pojęć.
4. Przy powoływaniu stron umowy należy w zasadzie używać określenia „*Umawiające się Strony*” („*obie Umawiające się Strony*”, „*jedna z Umawiających się Stron*” itp.).
5. Błędne są następujące sformułowania: w umowie rządowej – „*Rządy Umawiających się Stron*”, w umowie resortowej – „*Ministerstwa Umawiających się Stron*”, ponieważ w umowach tych rządy bądź ministerstwa są właśnie stronami.
6. Używając nazwy „*Polska Rzeczpospolita Ludowa*” należy pamiętać, że może być ona stosowana jedynie w odniesieniu do okresu od dnia 22 lipca 1352 r.
7. Nie powinno się używać skrótów w postaci części wyrazu (np.: „*art*”, „*ust*”, „*pkt*”, „*r*”, „*zł*”, „*min*” (ani zastępować kilkuwyrazowych określeń skrótami, np.: „*PRL*”, „*MSZ*”, „*ONZ*”).
8. Przy redagowaniu umowy języki, w których ma być ona sporządzana, należy traktować równorzędnie; nie powinno się najpierw uzgadniać ostatecznie, także co do redakcji, tekstu umowy w jednym języku, a potem dokonywać, z konieczności w pewnym stopniu mechanicznego, tłumaczenia na drugi język, gdyż może to powodować merytoryczną niezgodność tekstów lub usterki stylistyczne.
9. Przy powoływaniu się w umowie na inną obowiązującą umowę należy w zasadzie dokonywać tego w sposób ogólny, tzn. zamiast podawać pełny tytuł umowy ograniczać się jedynie do określenia rodzaju umowy bez wskazywania miejsca i daty jej podpisania, w przeciwnym bowiem razie ewentualne późniejsze zastąpienie powołanej umowy przez inną powodowałoby dezaktualizację przepisu powołującego. Nie dotyczy to powołania umowy podstawowej w umowie wykonawczej, jak również przypadków, o których mowa w § 13 ust. 2, § 24 ust. 2 i 3 oraz § 28 ust. 1 pkt 6.

Przykład ogólnego powołania:

W konwencji konsularnej – „Do czynności konsula w sprawach spadków oraz przesłuchiwania obywateli państwa wysyłającego i doręczania im pism stosuje się postanowienia umowy między Polską Rzeczpospolitą Ludową a ... o obrocie prawnym w sprawach cywilnych, rodzinnych i karnych”.

§33

Załączniki

1. Postanowienia, które ze względu na charakter regulowanych spraw mogą często wymagać zmian, oraz postanowienia bardzo szczegółowe powinny być w zasadzie umieszczane – gdy nie przewiduje się ujęcia ich w umowie wykonawczej (§ 14) – w załącznikach do umowy, przy czym należy w miarę, potrzeby stosować postanowienia § 17.
2. Załączniki są integralną częścią umowy: wchodzi w życie, obowiązują, podlegają zmianom i tracą moc na tych samych warunkach co umowa, chyba że ona lub załączniki stanowią inaczej.
3. Załączniki powinny być w zasadzie przeszurowane (§31 ust. 1) razem z umową. Nie wymagają wówczas podpisania.

§ 34

Parafowanie

1. Umowa, która została uzgodniona, lecz nie może być niezwłocznie podpisana (np. wobec braku odpowiednich pełnomocnictw lub ze względu na potrzebę przedłożenia tekstu umowy do wstępnej akceptacji odpowiednim organom jednego lub obu państw), lub jakakolwiek uzgodniona część, umowy – może być parafowana.
2. Parafowanie, stanowi potwierdzenie uzgodnienia tekstu i jego autentyczności. Nie oznacza ono nadania mocy obowiązującej umowie, która zatem wymaga, jeszcze podpisania; strony mogą jednak następnie uzgodnić, że parafowanie uznają za podpisanie umowy.
3. Parafowanie, którego dokonują najczęściej przewodniczący delegacji, prowadzących rokowania w sprawie zawarcia danej umowy, polega na opatrzeniu inicjałami albo skróconym podpisem każdej strony uzgodnionego tekstu, z zachowaniem reguły alternatu (§ 31). Tekst przeznaczony do parafowania może być napisany na kartkach luźnych lub połączonych w jakikolwiek sposób, jednakże nie należy go opatrywać pieczęciami. Mogą to być te same egzemplarze tekstu, które mają być następnie podpisane.

§ 35

Prostowanie błędów

Prostowanie błędów w tekście umowy może się odbywać w sposób następujący:

1. poprawia się ręcznie tekst oryginału umowy, z tym że poprawka powinna być opatrzona na marginesie parafami osób, upoważnionych do podpisania umowy; nie dokonuje się „omawiania” takich poprawek, jak to się czyni w aktach notarialnych;
2. jedna lub obie strony, zależnie od potrzeby, wnoszą poprawki do tekstu posiadanego oryginału umowy na podstawie porozumienia zawartego bądź w drodze wymiany not lub listów (§§ 36-38), bądź w formie specjalnego protokołu,

§ 36

Umowy posiadające formę uproszczoną – zasady ogólne

1. Do umów posiadających formę uproszczoną należą w szczególności umowy zawierane w drodze wymiany not lub listów.

2. W umowach posiadających formę uproszczoną nie uwzględnia się szeregu wymogów formalnych, obowiązujących w odniesieniu do innych umów międzynarodowych (nie umieszcza się tytułu, nie stosuje się reguły alternatu itp.).
3. Przedmiotem takich umów są zazwyczaj sprawy mniejszej wagi lub sprawy posiadające wprawdzie poważniejsze znaczenie, lecz wymagające szybkiego uregulowania.
4. Uproszczona forma nie przesądza sposobu ewentualnego przyjęcia umowy przez każde z państw (np. umowa zawarta w drodze wymiany not może podlegać zatwierdzeniu przez rządy) ani nie ma wpływu na jej skutki prawne.

§ 37

Wymiana not

1. Umowa zawarta w drodze wymiany not składa się z dwóch not, przy czym są to noty personalne albo – wyjątkowo – werbalne:
 - 1) nota personalna jest redagowana w pierwszej osobie, podpisana i kierowana przez osobę do osoby, np. przez ambasadora do ministra spraw zagranicznych;
 - 2) nota werbalna jest redagowana w trzeciej osobie, nie jest podpisana, lecz opatrzona pieczęcią (noty werbalne niektórych państw są również parafowane); kierowana jest przez urząd do urzędu, np. przez ambasadę do ministerstwa spraw zagranicznych.
2. Obie noty zawierają zazwyczaj jednobrzmiące postanowienia merytoryczne, które stanowią treść umowy; najczęściej czyni się to w ten sposób, że drugą z wymienianych not potwierdziwszy odbiór pierwszej noty powtarza (z reguły w cudzysłowie) jej postanowienia w tłumaczeniu na język, w którym sama jest sporządzona. Każda z not zawiera również elementy formalne stosowane zwykle w korespondencji dyplomatycznej (wskazanie adresata i wysyłającego, formuły grzecznościowe, oznaczenie miejsca i daty sporządzenia noty) oraz ewentualnie postanowienie o terminie wejścia w życie i czasie obowiązywania umowy. Ponadto z reguły pierwsza z wymienianych not albo wyraża propozycję, by wraz z notą będącą odpowiedzią na nią stanowiły umowę między obu stronami, albo zawiera prośbę o potwierdzenie zgody na jej treść, natomiast druga nota po powtórzeniu postanowień pierwszej noty – odpowiednio – albo stwierdza, że obie noty stanowią umowę, albo potwierdza zgodę na treść pierwszej noty. Określając adresata należy używać zwrotów przyjętych w korespondencji dyplomatycznej z danym państwem, np. „Szanowny Towarzyszu ...”, „Ekscelencjo”, „Szanowny Panie”.
Przykład wymiany not personalnych:

- 1) pierwsza nota:

„Szanowny Towarzyszu Ministrze

*Mam zaszczyt nawiązać do ... i zaproponować w imieniu mego Rządu,
co następuje: ... (postanowienia merytoryczne).*

*Proponuję, aby w przypadku wyrażenia przez Rząd ... (nazwa drugiego państwa)
zgody na powyższe niniejsza nota wraz z odpowiedzią na nią stanowiły porozumienie,
które wejdzie w życie w dniu.....(np. otrzymania noty będącej odpowiedzią).*

Korzystam z okazji, aby ponowić Towarzyszowi Ministrowi wyrazy wysokiego poważania.

....., dnia

2) nota będąca odpowiedzią:

*„Szanowny Towarzyszu Ambasadorze
Mam zaszczyt potwierdzić odbiór noty Towarzysza Ambasadora
nr ... z dnia ... o następującej treści:
Mam zaszczyt nawiązać ... które wejdzie w życie w dniu
Mam zaszczyt zakomunikować zgodę mego Rządu na powyższe i przyjąć
propozycję Towarzysza Ambasadora, aby przytoczona wyżej nota oraz niniejsza odpowiedź na nią
stanowiły porozumienie, które wejdzie w życie w dniu ... (np. dzisiejszym).
Korzystam z okazji, aby ponowić Towarzyszowi Ambasadorowi wyrazy wysokiego poważania.
....., dnia*

Przykład wymiany not werbalnych:

1) pierwsza nota:

*„Ambasada ... (nazwa państwa) przesyła wyrazy szacunku. Ministerstwu Spraw Zagranicznych
(nazwa państwa) i nawiązując do ... ma zaszczyt zaproponować,
co następuje ... (postanowienia merytoryczne).
Ambasada proponuje, aby w przypadku wyrażenia przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych
zgody na powyższe niniejsza nota wraz z odpowiedzią na nią stanowiły porozumienie,
które wejdzie w życie w dniu ... (np. otrzymania noty będącej odpowiedzią).
Ambasada korzysta z okazji, aby ponowić Ministerstwu Spraw Zagranicznych
wyrazy wysokiego poważania.
....., dnia*

2) nota będąca odpowiedzią:

*„Ministerstwo Spraw Zagranicznych ... (nazwa państwa)
przesyła wyrazy szacunku Ambasadzie ... (nazwa państwa)
i ma zaszczyt potwierdzić odbiór noty nr ... z dnia ...
o następującej treści:
Ambasada ... przesyła wyrazy szacunku ... , które wejdzie w życie w dniu
Ministerstwo Spraw Zagranicznych ma zaszczyt zakomunikować, że wyraża zgodę
na powyższe i przyjmuje propozycję Ambasady, aby przy- toczona wyżej nota oraz niniejsza
odpowiedź na nią stanowiły porozumienie, które wejdzie w życie w dniu ... (np. dzisiejszym).
Ministerstwo Spraw Zagranicznych korzysta z okazji, aby ponowić Ambasadzie
wyrazy wysokiego poważania.
....., dnia*

§ 38.

Wymiana listów

1. Umowa w formie wymiany listów stanowi:

1) uzupełniające porozumienie do innej umowy, przy czym listy wymieniane są między osobami podpisującymi umowę podstawową, bądź

- 2) porozumienie resortowe zawierane przez inne organy niż służba zagraniczna.
2. Do wymiany listów stosuje się odpowiednio postanowienia § 37.

Przykład, wymiany listów (ust. 1 pkt 1):

1) pierwszy list:

„Szanowny Towarzyszu Ministrze
W związku z rokowaniami przeprowadzonymi w sprawie zawarcia podpisanej
w dniu dzisiejszym Umowy ... (tytuł umowy) mam zaszczyt zaproponować
(lub „W toku rokowań ... obie delegacje uzgodniły”), co następuje: ...
Proponuję, aby w przypadku wyrażenia przez Towarzysza Ministra zgody na powyższe (lub
„Proponuję, aby, jeżeli pogląd Towarzysza Ministra jest identyczny”) niniejszy list
wraz z odpowiedzią nań stanowiły porozumienie w tej sprawie.
Proszę przyjąć, Szanowny Towarzyszu Ministrze, zapewnienie o mym głębokim szacunku.
....., dnia”

2) list będący odpowiedzią:

„Szanowny Towarzyszu Ministrze
Mam zaszczyt potwierdzić otrzymanie listu Towarzysza Ministra
z dnia dzisiejszego o następującym brzmieniu:
„W związku z rokowaniami ... stanowiły porozumienie w tej sprawie”.
Mam zaszczyt wyrazić zgodę na powyższe (lub „zakomunikować,
że mój pogląd jest identyczny”) i przyjąć propozycję Towarzyszu Ministra, aby przytoczony
wyżej list wraz z niniejszą odpowiedzią nań stanowiły porozumienie w tej sprawie.
Proszę o przyjęcie, Szanowny Towarzyszu Ministrze, zapewnienia o mym głębokim szacunku.
....., dnia”

§ 39

Odpisy i tłumaczenia umów

1. Wszystkie egzemplarze odpisów lub tłumaczenia umowy, które dołącza się do wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie ratyfikacji umowy państwowej lub rządowej przez Radę Państwa albo zatwierdzenia umowy rządowej lub resortowej przez Radę Ministrów, albo zatwierdzenia umowy resortowej przez Prezesa Rady Ministrów (§ 16 ust. 3 uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1968 r. w sprawie zawierania i wypowiedzania umów międzynarodowych), powinny być poświadczone za zgodność z oryginałem (odpisem oryginału poświadczonego przez depozytariusza) przez dyrektora departamentu lub równorzędnej komórki, wyznaczonego przez ministra występującego z wnioskiem, który ponosi pełną odpowiedzialność za ścisłość i poprawność odpisów lub tłumaczenia. W przypadku stwierdzenia uchybień co do ścisłości bądź poprawności odpisów lub tłumaczenia organ, który otrzymał wniosek, może sam wnieść odpowiednie poprawki albo zwrócić sprawę wnioskodawcy i nie nadawać jej biegu do czasu usunięcia uchybień.

2. Postanowienia ust. 1 stosuje się odpowiednio w przypadku rejestracji w Sekretariacie Organizacji Narodów Zjednoczonych umowy, która nie ma być ogłoszona w Dzienniku Ustaw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (§19 uchwały wymienionej w ust. 1), z tym że poświadcza się za zgodność z oryginałem tylko jeden egzemplarz fotokopii lub odpisu, oryginału umowy.

ZARZĄDZENIE Nr 4 MINISTRA SPRAW ZAGRANICZNYCH

z dnia 19 lutego 1969 r.

**w sprawie postępowania przy zawieraniu i wypowiedaniu
umów międzynarodowych.**

W celu zapewnienia należytej realizacji przez resort spraw zagranicznych uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1968 r. w sprawie zawierania i wypowiedania umów międzynarodowych zarządzam, co następuje:

§ 1

Ustala się wytyczne w sprawie postępowania przy zawieraniu i wypowiedaniu umów międzynarodowych, stanowiące załącznik do zarządzenia.

§ 2

Zarządzenie wchodzi w życie z dniem 1 marca 1969 r.

Minister Spraw Zagranicznych
w z. J. Winiewicz

Załącznik do zarządzenia nr 4
Ministra Spraw Zagranicznych z dnia
19 lutego 1969 r.

WYTYCZNE w sprawie postępowania przy zawieraniu i wypowiedaniu umów międzynarodowych.

Używany niżej bez bliższego określenia wyraz „uchwała” oznacza uchwałę Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1968 r. w sprawie zawierania i wypowiedania umów międzynarodowych, powołane zaś bez bliższego określenia paragrafy oznaczają przepisy tej uchwały.

Ad 1 § 1. Uchwałę stosuje się do umów międzynarodowych zawieranych zarówno z państwami, jak i z organizacjami międzyrządowymi.

Uchwała odnosi się do wszelkich rodzajów umów międzynarodowych, a więc również do umów posiadających formę uproszczoną, np. zawieranych w drodze wymiany not lub wymiany listów.

Ad §§ 2-4. Uchwała sankcjonuje dotychczas stosowaną klasyfikację umów (państwowe, rządowe i resortowe) oraz podstawowe kryteria w tym przedmiocie, nie rozstrzyga jednak definitywnie, które umowy – poza określonymi w § 2 pkt 1 lit. a) – mają być zawierane jako państwowe, które jako rządowe, które zaś jako resortowe, gdyż decyzja co do tego, czy stronami umowy mają być głowy państw, rządy czy też ministrowie, zależy m. in. od zgodnej woli stron, z tym że przy zawieraniu umowy musi być bezwzględnie przestrzegana zasada równorzędności organów, w których imieniu umowa jest podpisywana.

Ad § 6 ust. 3. Umowami, których dotyczy pierwsze zdanie tego przepisu, są najczęściej roczne lub dwuletnie protokoły o wymianie towarów i płatnościach, negocjowane przez Ministerstwo Handlu Zagranicznego.

Ad § 8 i nast. Komórką wiodącą w MSZ w pracach nad umowami międzynarodowymi jest Departament Prawno-Traktatowy (dalej określany jako „DPT”), chyba że resortem wiodącym jest resort spraw zagranicznych, a umowa należy przedmiotowo do właściwości jednego z pozostałych departamentów funkcjonalnych.

W tym ostatnim przypadku komórką wiodącą jest właściwy departament funkcjonalny, z tym że powinien on działać w porozumieniu z DPT; uzgodnienia z DPT wymagają w takim przypadku w szczególności: projekty umowy oraz instrukcji negocjacyjnej, zarówno w wersji przeznaczonej do międzyresortowego uzgodnienia, jak i w wersji podlegającej zatwierdzeniu przez Prezesa Rady Ministrów, jak również stanowisko wobec obcego projektu umowy.

Dla czynności wynikających z postanowień §§ 13–20 DPT jest komórką wiodącą w każdym przypadku, tj. niezależnie od przedmiotu umowy. To samo dotyczy świadczenia dobrych usług na rzecz innych państw w sprawach umów międzynarodowych.

Powyższe zasady nie naruszają obowiązku uzgadniania sprawy przez komórkę wiodącą z zainteresowanymi departamentami, zarówno terytorialnymi, jak i funkcjonalnymi, oraz – gdy to jest celo-

we i możliwe – placówkami resortu spraw zagranicznych. Z reguły jako ostatni powinien wydawać opinię DPT, dysponując pozostałymi opiniami.

Jedynie komórka wiodąca może udzielać opinii co do umowy międzynarodowej lub zwracać się o taką opinię poza MSZ. Jeżeli sprawa dotycząca umowy wpłynie spoza MSZ do innego departamentu, powinna być niezwłocznie przekazana komórce wiodącej.

Ad § 9 ust. 1. W przypadku gdy projekty przygotowywane są przez resort spraw zagranicznych jako resort wiodący, powinny być zaopiniowane przez wszystkie zainteresowane departamenty przed wysłaniem do innych resortów.

Na ogół najbardziej celowe ze względów praktycznych jest jednoczesne uzgadnianie projektu instrukcji negocjacyjnej i projektu umowy.

Resort wiodący powinien nadsyłać projekty do MSZ co najmniej w dwóch egzemplarzach (pismo okólne Ministra Spraw Zagranicznych do kierowników resortów nr DPT 0212-12-66 z dnia 16 stycznia 1969 r.).

Ad § 9 ust. 1 pkt 2. W porozumieniu z właściwymi resortami ustalono (pisma Ministra Spraw Zagranicznych do kierowników resortów nr DPT 0212-12-66 z dnia 17 stycznia 1969 r.), że obowiązki uzgodnienia z MSZ nie podlegają projekty umów (i związanych z nimi instrukcji negocjacyjnych):

- resortowych zawieranych z państwami socjalistycznymi,
- resortowych zawieranych przez Ministerstwa Komunikacji, Łączności i Żeglugi z państwami, z którymi Polska utrzymuje stosunki dyplomatyczne,
- rządowych – i ewentualnych resortowych – wynikających z wykonywania przez państwo monopolu handlu zagranicznego, które regulują zakres obrotu towarowego i usług oraz płatności z tym związane – zawieranych z państwami, z którymi Polska utrzymuje stosunki dyplomatyczne (zobacz uwagę do § 6 ust. 3).

Powyższe nie oznacza, że MSZ uchyla się od opiniowania tych projektów w przypadkach, w których opiniowanie takie jest uzasadnione. Opiniowanie w takich przypadkach odbywa się bądź na wniosek właściwego resortu, bądź z inicjatywy MSZ.

Ad § 10 ust. 1. Projekty przedkłada do zatwierdzenia bezpośrednio resort wiodący.

Na ogół najbardziej celowe ze względów praktycznych jest jednoczesne przedkładanie projektu instrukcji negocjacyjnej i projektu umowy.

Ad § 10 ust. 4. Prezes Rady Ministrów uchylił wymóg zatwierdzenia w stosunku do projektów umów (i związanych z nimi instrukcji negocjacyjnych) wynikających z wykonywania przez państwo monopolu handlu zagranicznego, które regulują zakres obrotu towarowego i usług oraz płatności z tym związane (pismo Prezesa Rady Ministrów do Kierownika Ministerstwa Handlu Zagranicznego nr RM 121-234(68)Pt. z dnia 14 stycznia 1989 r.). Zobacz uwagę do § 6 ust. 3.

Ad § 11. Po otrzymaniu drogą dyplomatyczną obcego projektu umowy komórka wiodąca powinna przekazać go resortowi wiodącemu, przy czym w zasadzie należy to czynić niezwłocznie.

Jeżeli resortem wiodącym jest resort spraw zagranicznych, w zasadzie powinno się uzyskać

najpierw opinie zainteresowanych resortów oraz – gdy to jest celowe i możliwe placówek resortu spraw zagranicznych, a dopiero potem opinie zainteresowanych departamentów MSZ, z tym że z reguły jako ostatni powinien wydawać opinię DPT, dysponując powstałymi opiniami.

Ad § 12 ust. 1. W odniesieniu do umów rządowych negocjowanych przez Ministerstwo Handlu Zagranicznego uzgadnianie odbycia rokowań oraz ich terminu i miejsca może odbywać się bezpośrednio, z pominięciem MSZ (pismo Ministra Spraw Zagranicznych do Kierownika Ministerstwa Handlu Zagranicznego, nr DPT 0212-12-66 z dnia 17 stycznia 1969 r.).

Ad § 12 ust. 1 i 2. Komórka wiodąca zawiadamia o przedmiocie negocjacji oraz terminie i miejscu ich rozpoczęcia właściwe przedstawicielstwo dyplomatyczne PRL, chyba że z okoliczności sprawy wynika, iż jest ono już poinformowane.

Ad § 12 ust. 2. Komórka wiodąca powinna w razie potrzeby występować z odpowiednimi sugestiami co do zapewnienia udziału w negocjacjach przedstawicieli tych resortów, których stopień zainteresowania daną umową uzasadnia takie sugestie. Dotyczy to również udziału przedstawicieli resortu spraw zagranicznych – Ministerstwa lub placówek.

Ad § 12 ust. 3. Prawnik, o którym mówi ten przepis, może być w zasadzie pracownikiem bądź resortu spraw zagranicznych (DPT, innego departamentu lub placówki), bądź innego zainteresowanego resortu.

Wymagana znajomość prawa między narodowego powinna obejmować m. in. znajomość prawa traktatowego i praktyki w tym zakresie.

Ze względu na specyfikę umów handlowych sposób zapewnienia obsługi prawnej negocjacji prowadzonych przez Ministerstwo Handlu Zagranicznego pozostawiony jest do decyzji tego ministerstwa (pismo Prezesa Rady Ministrów do Kierownika Ministerstwa Handlu Zagranicznego nr RM 121-234(68)Pt. z dnia 14 stycznia 1969 r.).

Ad § 12 ust. 4. Odrębnymi przepisami w tym przedmiocie są postanowienia zarządzenia nr 35 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 czerwca 1967 r. w sprawie służbowych wyjazdów za granicę.

Ad § 13 ust. 3 i 4. Nadesłany do MSZ wniosek przekazywany jest niezwłocznie do DPT, który następnie kieruje sprawę do zainteresowanych departamentów celem parafowania, chyba że departamenty te wypowiedziały się uprzednio co do zawarcia danej umowy.

W przypadku gdy resortem wiodącym jest resort spraw zagranicznych, komórka wiodąca występuje z wnioskiem do DPT co najmniej na 7 dni przed zamierzonym podpisaniem umowy w Polsce bądź przekazaniem pełnomocnictwa za granicę celem podpisania tam umowy.

Ad § 13 ust. 4. Wnioski o uzyskanie pełnomocnictw do podpisania negocjowanych przez Ministerstwo Handlu Zagranicznego rocznych protokołów, regulujących zakres obrotu towarowego i usług oraz płatności z tym związane, mogą być przedkładane bez dołączenia dokumentów określonych w pkt. 1-3 (pismo Prezesa Rady Ministrów do Kierownika Ministerstwa Handlu Zagranicznego nr RM 121-234(68) Pt. z dnia 14 stycznia 1969 r.).

Ad § 14 ust. 1. Dokumenty, o których mówi ten przepis, należy niezwłocznie przekazywać do DPT (zob. też wytyczną do § 17 ust. 1). Dotyczy to wszystkich rodzajów umów państwowych

i rządowych, a więc również umów zawartych w drodze wymiany not; w tym ostatnim przypadku oryginałem umowy w rozumieniu tego przepisu są: kopia noty polskiej, opatrzona adnotacją o dacie doręczenia lub wysłania drugiej stronie i parafą, wraz z oryginałem noty obcej, do którego powinna być dołączona informacja o dacie otrzymania od drugiej strony.

Przekazaniu do DPT podlegają m. in. noty dotyczące poprawek do umów oraz noty w sprawie uczestnictwa państw w umowach wielostronnych.

Niezależnie od dokumentów, o których mówi § 14 ust. 1, resorty lub komórki wiodące powinny w miarę możliwości przekazywać do DPT dwie kopie albo odpisy umów państwowych i rządowych, poświadczone za zgodność z oryginałem (odpisem oryginału poświadczonym przez depozytariusza); nie dotyczy to umów, których odpisy lub tłumaczenie mają być nadesłane do MSZ stosownie do § 16 ust. 3 (pismo okólne Ministra Spraw Zagranicznych do kierowników resortów nr DPT 0212-12-66 z dnia 16 stycznia 1969 r.).

Ad § 14 ust. 2. Dokumenty odnoszące się do umów resortowych, których stroną jest MSZ, należy niezwłocznie przekazywać do DPT.

Ad § 14 ust. 3. Nadesłane do MSZ zawiadomienia należy niezwłocznie przekazywać do DPT.

Ad § 14 ust. 1 i 3. Uzyskawszy w związku z czynnościami, określonymi w tych przepisach oraz w § 17 ust. 1 i 3, informację o podpisaniu, ratyfikacji bądź zatwierdzeniu, dacie wejścia w życie lub wypowiedzeniu umowy, DPT zawiadamia o tym zainteresowane departamenty i placówki resortu spraw zagranicznych, chyba że z okoliczności sprawy wynika, iż są one już poinformowane, oraz – w miarę potrzeby – przesyła im tekst umowy. Ponadto o dacie wejścia w życie umowy DPT zawiadamia resort wiodący.

Ad § 16 ust. 1. Nadesłany do MSZ wniosek przekazywany jest niezwłocznie do DPT, który następnie kieruje sprawę do zainteresowanych departamentów celem parafowania (obejmuje ono m. in. ustosunkowanie się do uzasadnienia wniosku).

W przypadku gdy resortem wiodącym jest resort spraw zagranicznych, komórka wiodąca występuje do DPT z wnioskiem uzgodnionym z zainteresowanymi departamentami.

Ad § 16 ust. 3. Resort lub komórka wiodąca obowiązane są nadesłać do DPT odpisy bądź tłumaczenie umowy oraz uzasadnienie w następującej liczbie egzemplarzy;

- przy wniosku dotyczącym ratyfikacji umowy przez Radę Państwa – 35
- przy wniosku dotyczącym zatwierdzenia umowy przez Radę Ministrów – 85

(pismo okólne Ministra Spraw Zagranicznych do kierowników resortów nr DPT 0212-12-68 z dnia 16 stycznia 1969 r.).

Wszystkie egzemplarze odpisów bądź tłumaczenia umowy powinny być poświadczone za zgodność z oryginałem (odpisem oryginału poświadczonym przez depozytariusza) przez dyrektora departamentu lub równorzędnej komórki, wyznaczonego przez kierownika resortu występującego z wnioskiem (w MSZ – przez dyrektora komórki wiodącej), który ponosi pełną odpowiedzialność za ścisłość i poprawność odpisów bądź tłumaczenia. W przypadku stwierdzenia uchybień co do ich ścisłości lub poprawności organ, który otrzymał wniosek (MSZ, Rada Ministrów lub Rada Państwa;

w MSZ – DPT), może sam wnieść odpowiednie poprawki albo zwrócić sprawę wnioskodawcy i nie nadawać jej biegu do czasu usunięcia uchybień (§ 39 ust. 1 załącznika do zarządzenia nr 20 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 1969 r. w sprawie formy umów międzynarodowych).

Ad § 17 ust. 1. Przedstawicielstwa dyplomatyczne PRL powinny niezwłocznie zawiadamiać DPT depeszą o czynnościach, określonych w tym przepisie, podając datę tych czynności, oraz powinny bez zwłoki nadsyłać do DPI odpowiednie dokumenty (oryginały obcych dokumentów ratyfikacyjnych i zatwierdzających oraz not, jak również kopie not polskich, opatrzone parafami).

Ad § 17 ust. 1 i 3. Zob. wytyczną do § 14 ust. 1 i 3.

Ad § 17 ust. 3. Nadesłane do MSZ zawiadomienia należy niezwłocznie przekazywać do DPT, który uwzględnia je w rejestrze umów resortowych.

Ad § 18 ust. 2. Ogłoszenie w Dzienniku Ustaw umowy rządowej nie podlegającej ratyfikacji wymaga uzgodnienia przez DPT z zainteresowanymi departamentami.

Ad § 19. Zarejestrowanie umowy, która nie ma być ogłoszona w Dzienniku Ustaw, wymaga uzgodnienia przez DPT z zainteresowanymi departamentami.

Do poświadczania tekstów takich umów stosuje się odpowiednio zasady określone w wytycznych do § 16 ust. 3, z tym że poświadcza się za zgodność z oryginałem tylko jeden egzemplarz fotokopii lub odpisu oryginału umowy (§ 39 ust. 2 załącznika do zarządzenia nr 20 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 1969 r. w sprawie formy umów międzynarodowych). Wraz, z tym egzemplarzem DPT powinien otrzymać 3 identyczne lecz nie poświadczone egzemplarze (pismo okólne Ministra Spraw Zagranicznych do kierowników resortów nr 0212-12-66 z dnia 16 stycznia 1969 r.). Te ostatnie egzemplarze przesyła się do Sekretariatu ONZ.

Ad § 20 ust. 4. Stosuje się odpowiednio wytyczne do § 16 ust. 1, z tym że wniosek wymaga również zaopiniowania przez zainteresowane placówki resortu spraw zagranicznych.

Ad § 25. Na podstawie tego postanowienia wydane zostało zarządzenie nr 20 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 1969 r. w sprawie formy umów międzynarodowych, do którego załączona jest szczegółowa instrukcja w tej sprawie.

/Ad §12 ust.4/ – odsyłacz

„Uwaga dotycząca § 12 ust. 4 jest nieaktualna. Obecnie obowiązują w tym przedmiocie: zarządzenie nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 lutego 1980 r. w sprawie zasad i trybu organizowania służbowych wyjazdów za granicę i wizyt cudzoziemców w kraju oraz szczegółowe przepisy wydane przez kierowników resortów na podstawie § 16 ust. 1 tego zarządzenia”.

**Uchwała Nr 136/71
RADY MINISTRÓW**

z dnia 9 lipca 1971 r.

**w sprawie uchylecia wymogu zatwierdzania wieloletnich umów o wymianie towarów
i płatnościach, zawieranych z rządami państw socjalistycznych.**

Na podstawie § 6 ust. 3 uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1968 r. w sprawie zawierania i wypowiedzania umów międzynarodowych Rada Ministrów uchwała, co następuje:

§ 1

Uchyla się wymóg zatwierdzenia przez Radę Ministrów wieloletnich umów o wymianie towarów i płatnościach, zawieranych z rządami państw socjalistycznych.

§ 2

Uchwała wchodzi w życie z dniem powzięcia.

PREZES RADY MINISTRÓW

/-/ Piotr Jaroszewicz

Załącznik do pkt. 21 Protokołu ustaleń Nr 36/99 posiedzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 1999 r.: Informacja Rady Ministrów dla Sejmu w sprawie przeglądu zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

(miejsce archiwizacji dokumentu: Archiwum Rady Ministrów, spis 283 poz. 39 strony 111-120)

Informacja Rady Ministrów dla Sejmu w sprawie przeglądu zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

I. Uwagi wstępne

Podstawę prawną do dokonania przeglądu zgodności umów międzynarodowych wiążących Rzeczpospolitą Polską z Konstytucją z dnia 2 kwietnia 1997 r. stanowi przepis art. 241 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „Rada Ministrów w ciągu 2 lat od wejścia w życie Konstytucji przedstawi Sejmowi wykaz umów międzynarodowych zawierających postanowienia niezgodne z Konstytucją”.

Decyzją Prezesa Rady Ministrów, J. Buzka, organem odpowiedzialnym za koordynowanie prac rządu związanych z przeglądem zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją został wyznaczony Minister Spraw Zagranicznych, lecz pozostali członkowie Rady Ministrów zostali zobowiązani do udzielenia mu pomocy merytorycznej w przygotowaniu ostatecznego wykazu umów międzynarodowych niezgodnych z Konstytucją.

Zadanie nałożone na Rząd było nietypowe i skomplikowane. Przede wszystkim wynika ono z fundamentalnych przemian ustrojowych, które zasadniczo zmieniły rolę i miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym.

Stanowisko Rządu przedstawione Sejmowi w powyższej materii nie może być uznane za prawnie wiążące. W świetle Konstytucji to Trybunał Konstytucyjny jest władny orzekać o zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją (art. 188 pkt 1). W związku z powyższym, wynik prac rządowych w ramach przeglądu może mieć najwyżej wartość opinii, którą Sejm może podzielić lub odrzucić.

Podejście takie jest zgodne ze stanowiskiem Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, która w swojej opinii z dnia 12 lutego 1998 r. stwierdziła, że obowiązek nałożony na Radę Ministrów jest całkowicie niezależny od kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do badania zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją. Kompetencje kontrolne w stosunku do aktów, o których mowa w art. 188 Konstytucji RP, ma Trybunał od chwili wejścia Konstytucji w życie, Rada Ministrów ma natomiast wykonać pewne prace porządkujące i wynik tych prac – pod postacią wykazu umów międzynarodowych zawierających postanowienia niezgodne z Konstytucją – przedłożyć Sejmowi.

Rada Legislacyjna uznała także, że wykaz umów międzynarodowych zawierających postanowienia niezgodne z Konstytucją ma dla Sejmu charakter wyłącznie informacyjny, a to ze względu na zasadę podziału władzy oraz konstytucyjny tryb zawierania, ratyfikowania i wypowiedzania umów międzynarodowych.

II. Przedmiot przeglądu

Przedmiotem przeglądu były umowy międzynarodowe ratyfikowane w latach 1990-1997 na podstawie upoważnienia wyrażonego w ustawie oraz wcześniejsze umowy ratyfikowane przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych; te, które zostały uznane na mocy art. 241 ust. 1 Konstytucji za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie.

Przyjmując powyższe kryterium przedmiotowe Rząd kierował się wymienioną wyżej opinią Rady Legislacyjnej z dnia 12 lutego 1998 r., która w zasadniczej części dotyczy wykładni art. 241 ust. 2 Konstytucji RP.

Rada Legislacyjna uznała, że przeglądowi powinny podlegać umowy ratyfikowane na podstawie upoważnienia wyrażonego w ustawie, gdyż tylko te umowy – będące źródłami powszechnie obowiązującego prawa – mogą zawierać postanowienia potencjalnie niezgodne z Konstytucją. Gdy chodzi o umowy ratyfikowane w okresie gdy nie istniał wymóg ratyfikacji z udziałem Parlamentu, Rada Legislacyjna doszła do wniosku, że przepis art. 241 ust. 2 jest konsekwencją art. 241 ust. 1 Konstytucji. Jej zdaniem przepis zobowiązujący Radę Ministrów do przedstawienia wykazu umów niezgodnych z Konstytucją pełni względem art. 241 ust. 1 funkcję służebną: nakazuje przedłożyć Sejmowi wykaz nie wszystkich umów międzynarodowych zawierających postanowienia niezgodne z Konstytucją, ale jedynie tych, które zostały, na mocy art. 241 ust. 1, „przekształcone” w umowy ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie. Taką wykładnię wzmacnia fakt zamieszczenia przepisu nakładającego na Radę Ministrów obowiązek przedłożenia Sejmowi wykazu stosownych umów międzynarodowych bezpośrednio po przepisie „przekształcającym” niektóre z tych umów.

Wynika to przede wszystkim z okoliczności, że tylko ratyfikowane umowy międzynarodowe mają – zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji – moc prawa powszechnego.

Kolejnym argumentem przemawiającym za taką interpretacją art. 241 ust. 2 jest zdaniem Rady Legislacyjnej fakt, że część wiążących umów międzynarodowych została zawarta w innych warunkach ustrojowych i historycznych.

III. Ważniejsze prace przeglądowe dotyczące stosunków traktatowych RP

W okresie po 1989 r. umowy w oczywisty sposób naruszające normy demokratycznego państwa prawa oraz umowy politycznie obciążające zostały wypowiedziane, wygasły lub zostały zastąpione innymi umowami.

Odbywało się to w szczególności w ramach prowadzonego przez MSZ i przy współpracy zainteresowanych resortów od 1989 r. przeglądu bazy traktatowej z poszczególnymi państwami. Prace te miały na celu między innymi wyjaśnienie obowiązywania umów z państwami powstałymi po rozpadzie z b. ZSRR, Czechosłowacji i Jugosławii.

Negocjacje w sprawie przeglądu umów dwustronnych zostały zakończone podpisaniem stosownych porozumień w sprawie obowiązywania poszczególnych umów z następującymi państwami: Chińską Republiką Ludową, Republiką Czeską, Chorwacją, Mongolią, Słowacją i Słowenią. Przedmiotem zakończonych negocjacji z Estonią i Łotwą był status umów podpisanych w okresie międzywojennym. W fazie końcowej znajdują się prace przeglądowe z Federacją Rosyjską i Wietnamem.

Uregulowano również kwestie związane z obowiązywaniem umów z Republiką Federalną Niemiec w zakresie sukcesji traktatowej po byłej NRD.

W grupie umów międzynarodowych wypowiedzianych, przewidzianych do wypowiedzenia lub zastąpienia znalazły się głównie traktaty o przyjaźni i współpracy politycznej oraz umowy gospodarcze o współpracy w ramach scentralizowanych i planowych gospodarek.

Niezależnie od powyższych prac przeglądowych, w związku z wejściem w życie nowej Konstytucji, została zawarta z Federacją Rosyjską Umowa dotycząca wypowiedzenia polsko-radzieckiej Konwencji w sprawie zapobiegania powstawaniu przypadków podwójnego obywatelstwa z 1965 r. W toku jest również procedura wypowiedzenia powyższej Konwencji w stosunkach z Białorusią i Ukrainą. Jednocześnie w najbliższym czasie planuje się podjęcie analogicznych kroków wobec innych państw powstałych po rozpadzie b. ZSRR.

IV. Wynik przeglądu

W wyniku przeprowadzonej analizy prawnej Rząd uznał za niezgodne z Konstytucją postanowienia następujących umów międzynarodowych:

1. Umowy między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Kampuczańskiej Republiki Ludowej o współpracy kulturalnej i naukowej, podpisanej w Warszawie dnia 6 sierpnia 1984 r. (Dz. U. z 1985 r. poz. 156).
2. Umowy między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Republiki Kuby o współpracy kulturalnej, oświatowej i naukowej, podpisanej w Warszawie dnia 17 czerwca 1987 r. (Dz. U. z 1988 r. poz. 220).
3. Umowy między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Laotańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej o współpracy kulturalnej i naukowej, podpisanej w Vientiane dnia 18 września 1979 r. (Dz. U. z 1985 r. poz. 154).
4. Umowy między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Mongolskiej Republiki Ludowej o współpracy kulturalnej i naukowej, podpisanej w Warszawie dnia 18 lutego 1974 r. (Dz. U. z 1974 r. poz. 197).
5. Umowy między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o współpracy kulturalnej i naukowej, podpisanej w Moskwie dnia 14 grudnia 1970 r. (Dz. U. z 1971 r. poz. 203).

Uznając powyższe umowy za niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej Rząd kierował się następującymi przesłankami:

VI. Uzasadnienie

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

Umowa zawiera we wstępie oraz w postanowieniach merytorycznych odwołanie do zasad internacjonalizmu socjalistycznego i budownictwa socjalistycznego, co stoi w rażącej sprzeczności z aksjologicznymi podstawami porządku prawnego obowiązującego we współczesnej Polsce.

Treść Preambuły do Umowy wskazuje, że wszystkie postanowienia traktatu winny być interpretowane i wykonywane w oparciu o zasady marksizmu-leninizmu oraz internacjonalizmu proletariackiego, ponadto celem Umowy jest wzajemna pomoc w budowie socjalizmu.

Zdaniem Rządu cała treść Umowy jest sprzeczna z Konstytucją ze względu na to, że wszystkie jej postanowienia winny być interpretowane z uwzględnieniem wartości i zasad, na których opiera się Preambuła Umowy. Tymczasem Preambuła do Konstytucji RP opiera się zupełnie na innych zasadach i wartościach.

Ponadto art. 2 Konstytucji RP nakazuje, aby celem działania RP jako demokratycznego państwa prawnego było urzeczywistnienie zasad sprawiedliwości społecznej. Z kolei art. 4 ust. 1 Konstytucji RP stwierdza, że „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”, tym samym zrywa z tzw. klasowym ujęciem podmiotu suwerenności, które jednoznacznie znajduje wyraz w treści Preambuły do Umowy („internacjonalizm proletariacki”). Poza tym, art. 25 ust. 2 Konstytucji RP wyraźnie wskazuje, że Państwo Polskie jest zobowiązane do zachowania światopoglądowej bezstronności. Ponadto budzi wątpliwość zgodność postanowień Umowy z art. 13, art. 53 ust. 1 i art. 54 ust. 1 Konstytucji.

Niezgodność z normami konstytucyjnymi szczególnie jaskrawo ujawniłaby się przy stosowaniu art. 5 Umowy, który zobowiązuje Strony do przedstawiania budowy socjalizmu w drugim państwie wyłącznie jako osiągnięć narodu tego państwa.

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego mamy tu do czynienia zarówno z niemożnością dalszego wykonywania umowy, jak również zasadniczą, nie przewidzianą przez strony, zmianą okoliczności w stosunku do tych, które istniały w czasie jej zawarcia. Zdaniem Rządu można zatem rozważyć możliwość skorzystania przez Polskę z postanowień art. 61 i 62 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. poz. 439), poprzez powołanie się na powyższe przy czym jako podstawę wygaśnięcia traktatu.

Reguły dotyczące interpretacji traktatów zawarte w art. 31 – 33 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. przyjmują rozwiązania obiektywistycznej teorii interpretacji, zgodnie z którą dokonując wykładni umowy międzynarodowej należy przede wszystkim kierować się tekstem umowy, zasadniczo nie spekulując ani co do rzeczywistego zamiaru stron (teoria subiektywistyczna), ani co do funkcji jaką dana umowa ma spełniać w czasie jej stosowania (teoria teleologiczna dynamiczna). Nie jest zatem możliwe dokonanie tzw. korygującej wykładni powyższej umowy.

Warto także podnieść, że nawet gdyby wątpliwości ograniczały się do Preambuły, to również i wtedy nie dałoby się pogodzić treści Umowy z aktualnie obowiązującą Konstytucją RP, albowiem art. 31 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów jednoznacznie nakazuje uwzględnianie przy do-

konywaniu wykładni przedmiotu i celu umowy, przy czym wstęp traktuje się jako integralną część umowy.

Konkludując, analiza całości postanowień Umowy prowadzi do wniosku, że Umowa jest sprzeczna z Konstytucją RP.

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

Umowa zawiera we wstępie oraz w postanowieniach merytorycznych odwołanie do zasad budownictwa socjalizmu, internacjonalizmu socjalistycznego, co pozostaje w rażącej sprzeczności z aksjologicznymi podstawami porządku prawnego obowiązującego we współczesnej Polsce. Treść Preambuły do Umowy wskazuje, że wszystkie postanowienia traktatu winny być interpretowane i wykonywane w oparciu o zasady marksizmu leninizmu, ponadto mowa o współpracy Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej i Komunistycznej Partii Kuby.

Zdaniem Rządu cała treść umowy jest sprzeczna z Konstytucją RP ze względu na to, że wszystkie jej postanowienia winny być interpretowane z uwzględnieniem wartości i zasad, na których opiera się Preambuła Umowy.

Tymczasem Preambuła do Konstytucji RP opiera się na zupełnie innych zasadach i wartościach. Ponadto art. 2 Konstytucji RP nakazuje, aby celem działania Rzeczypospolitej Polskiej jako demokratycznego państwa prawnego było urzeczywistnianie zasad sprawiedliwości społecznej. Poza tym, art. 25 ust. 2 Konstytucji wyraźnie wskazuje, że Państwo Polskie jest zobowiązane do zachowania światopoglądowej bezstronności. Wątpliwości budzi ponadto zgodność postanowień Umowy z art. 13, art. 53 ust. 1 i art. 54 ust. 1 Konstytucji RP.

Szczególne zastrzeżenia budzi zgodność art. 3 umowy, która nakazuje Stronom „wychowywanie obywateli w duchu (...) socjalistycznego internacjonalizmu i patriotyzmu”, w świetle art. 25 ust. 2, art. 48 ust. 1, art. 54 ust. 1 Konstytucji RP. Z kolei art. 4 umowy, którego celem jest pogłębianie integracji ekonomicznej państw wspólnoty socjalistycznej jest nie do pogodzenia z treścią art. 20 Konstytucji RP proklamującym zasadę społecznej gospodarki rynkowej jako podstawę ustroju gospodarczego RP. Realizacja tego postanowienia umowy może stanowić ponadto zagrożenie dla realizacji normy wyrażonej w art. 22 Konstytucji RP, statuującym zasadę wolności działalności gospodarczej. Ponadto art. 10 umowy zobowiązuje Strony do propagowania w swoich środkach masowego przekazu wyłącznie osiągnięć socjalizmu w obu państwach, co stanowi naruszenie art. 54 ust. 1 i art. 25 ust. 2 Konstytucji RP.

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego mamy tu do czynienia zarówno z niemożnością dalszego wykonywania umowy, jak również zasadniczą, nie przewidzianą przez Strony, zmianą okoliczności w stosunku do tych, które istniały w czasie jej zawarcia. Zdaniem Rządu można zatem rozważyć możliwość skorzystania przez Polskę z postanowień art. 61 i 62 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. poz. 439), poprzez powołanie się na powyższe przychyty jako podstawę wygaśnięcia traktatu.

Reguły dotyczące interpretacji traktatów zawarte w art. 31 – 33 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. przyjmują rozwiązania obiektywistycznej teorii interpretacji, zgodnie z którą

dokonując wykładni umowy międzynarodowej należy przede wszystkim kierować się tekstem umowy, zasadniczo nie spekulując ani co do rzeczywistego zamiaru stron (teoria subiektywistyczna), ani co do funkcji jaką dana umowa ma spełniać w czasie jej stosowania (teoria teleologiczna dynamiczna). Nie jest zatem możliwe dokonanie tzw. korygującej wykładni powyższej umowy.

Warto także podnieść, że nawet gdyby wątpliwości ograniczały się do Preambuły, to również i wtedy nie dałoby się pogodzić treści umowy z aktualnie obowiązującą Konstytucją RP, albowiem art. 31 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów jednoznacznie nakazuje uwzględnianie przy dokonywaniu wykładni przedmiotu i celu umowy, przy czym wstęp traktuje się jako integralną część umowy.

Konkludując, analiza całości postanowień umowy prowadzi do wniosku, że umowa jest sprzeczna z Konstytucją RP.

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

Umowa zawiera we wstępie oraz w postanowieniach merytorycznych odwołanie do zasad marksizmu-leninizmu oraz internacjonalizmu proletariackiego, co pozostaje w rażącej sprzeczności z aksjologicznymi podstawami porządku prawnego obowiązującego we współczesnej Polsce.

Zdaniem Rządu cała treść umowy jest sprzeczna z Konstytucją RP ze względu na to, że wszystkie jej postanowienia winny być interpretowane z uwzględnieniem wartości i zasad, na których opiera się Preambuła umowy. Tymczasem Preambuła do Konstytucji RP opiera się na zupełnie innych zasadach i wartościach. Ponadto art. 2 Konstytucji RP nakazuje, aby celem działania RP jako demokratycznego państwa prawnego było urzeczywistnianie zasad sprawiedliwości społecznej. Z treści art. 4 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”, tym samym zrywa się z tzw. klasowym ujęciem podmiotu suwerenności, które znajduje wyraz w treści Preambuły do umowy („internacjonalizm proletariacki”). Poza tym, art. 25 ust. 2 Konstytucji wyraźnie wskazuje, że Państwo Polskie jest zobowiązane do zachowania światopoglądowej bezstronności.

Zastrzeżenia odnośnie zgodności z art. 54 ust. 1 Konstytucji RP budzi art. 5 umowy, który nakazuje Stronom przedstawienie budowy socjalizmu w drugim państwie wyłącznie jako osiągnięć narodu tego państwa.

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego mamy tu do czynienia zarówno z niemożnością dalszego wykonywania umowy, jak również zasadniczą, nie przewidzianą przez Strony, zmianą okoliczności w stosunku do tych, które istniały w czasie jej zawarcia. Zdaniem Rządu można zatem rozważyć możliwość skorzystania przez Polskę z postanowień art. 61 i 62 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. poz. 439), poprzez powołanie się na powyższe przy czym jako podstawę wygaśnięcia traktatu.

Reguły dotyczące interpretacji traktatów zawarte w art. 31 – 33 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. przyjmują rozwiązania obiektywistycznej teorii interpretacji, zgodnie z którą dokonując wykładni umowy międzynarodowej należy przede wszystkim kierować się tekstem umo-

wy, zasadniczo nie spekulując ani co do rzeczywistego zamiaru stron (teoria subiektywistyczna), ani co do funkcji jaką dana umowa ma spełniać w czasie jej stosowania (teoria teleologiczna dynamiczna). Nie jest zatem możliwe dokonanie tzw. korygującej wykładni powyższej umowy.

Warto także podnieść, że nawet gdyby wątpliwości ograniczały się do Preambuły, to również i wtedy nie dałoby się pogodzić treści umowy z aktualnie obowiązującą Konstytucją RP, albowiem art. 31 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów jednoznacznie nakazuje uwzględnianie przy dokonywaniu wykładni przedmiotu i celu umowy, przy czym wstęp traktuje się jako integralną część umowy.

Konkludując, analiza całości postanowień umowy prowadzi do wniosku, że umowa jest sprzeczna z Konstytucją RP.

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

Umowa zawiera we wstępie odwołanie do zasad marksizmu-leninizmu oraz socjalistycznego internacjonalizmu, co stoi w rażącej sprzeczności z aksjologicznymi podstawami porządku prawnego obowiązującego we współczesnej Polsce.

Zdaniem Rządu cała treść umowy jest sprzeczna z Konstytucją RP ze względu na to, że wszystkie jej postanowienia winny być interpretowane z uwzględnieniem wartości i zasad, na których opiera się Preambuła umowy. Tymczasem Preambuła do Konstytucji RP opiera się na zupełnie innych wartościach. Poza tym, art. 25 ust. 2 Konstytucji RP wyraźnie wskazuje, że Państwo Polskie jest zobowiązane do zachowania światopoglądowej bezstronności. Ponadto wątpliwości konstytucyjno-prawne (w świetle art. 12 w związku z art. 32 Konstytucji RP) budzi treść art. 14 umowy, zgodnie z którym Strony mają popierać współpracę między Towarzystwem Przyjaźni Polsko-Mongolskiej oraz Towarzystwem Przyjaźni Mongolsko-Polskiej.

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego mamy tu do czynienia zarówno z niemożnością dalszego wykonywania umowy, jak również zasadniczą, nie przewidzianą przez Strony, zmianą okoliczności w stosunku do tych, które istniały w czasie jej zawarcia. Zdaniem Rządu można zatem rozważyć możliwość skorzystania przez Polskę z postanowień art. 61 i 62 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. poz. 439), poprzez powołanie się na powyższe przychyty jako podstawę wygaśnięcia traktatu.

Reguły dotyczące interpretacji traktatów zawarte w art. 31 – 33 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. przyjmują rozwiązania obiektywistycznej teorii interpretacji, zgodnie z którą dokonując wykładni umowy międzynarodowej należy przede wszystkim kierować się tekstem umowy, zasadniczo nie spekulując ani co do rzeczywistego zamiaru stron (teoria subiektywistyczna), ani co do funkcji jaką dana umowa ma spełniać w czasie jej stosowania (teoria teleologiczna dynamiczna). Nie jest zatem możliwe dokonanie tzw. korygującej wykładni powyższej umowy.

Warto także podnieść, że nawet gdyby wątpliwości ograniczały się do Preambuły, to również i wtedy nie dałoby się pogodzić treści umowy z aktualnie obowiązującą Konstytucją RP, albowiem art. 31 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów jednoznacznie nakazuje uwzględnianie przy dokonywaniu wykładni przedmiotu i celu umowy, przy czym wstęp traktuje się jako integralną część umowy.

Konkludując, analiza całości postanowień umowy prowadzi do wniosku, że umowa jest sprzeczna z Konstytucją RP.

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

Umowa zawiera we wstępie odwołanie do zasad marksizmu-leninizmu oraz socjalistycznego internacjonalizmu, celem jej postanowień jest budowanie socjalizmu w PRL i komunizmu w ZSRR. Zdaniem cała treść umowy jest sprzeczna z Konstytucją RP ze względu na to, że wszystkie jej postanowienia winny być interpretowane z uwzględnieniem wartości i zasad, na których opiera się Preambuła umowy. Tymczasem Preambuła do Konstytucji RP opiera się na zupełnie innych zasadach i wartościach.

Ponadto art. 2 Konstytucji RP nakazuje, aby celem działania Rzeczypospolitej Polskiej jako demokratycznego państwa prawnego było urzeczywistnianie zasad sprawiedliwości społecznej. Poza tym, art. 25 ust. 2 Konstytucji wyraźnie wskazuje, że Państwo Polskie jest zobowiązane do zachowania światopoglądowej bezstronności.

Szczególne zastrzeżenia budzi treść art. 3 umowy, który zobowiązuje Strony do realizacji zadania polegającego na „aktywnym przeciwdziałaniu przenikaniu ideologii burżuazyjnej”, co należy rozumieć m.in. jako zobowiązanie do zniesienia porządku gospodarczego przewidzianego w art. 20 Konstytucji RP (zasada społecznej gospodarki rynkowej opartej na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej, solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych).

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego mamy tu do czynienia zarówno z niemożnością dalszego wykonywania umowy, jak również zasadniczą, nie przewidzianą przez Strony, zmianą okoliczności w stosunku do tych, które istniały w czasie jej zawarcia. Zdaniem Rządu można zatem rozważyć możliwość skorzystania przez Polskę z postanowień art. 61 i 62 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. poz. 439), poprzez powołanie się na powyższe przychyty jako podstawę wygaśnięcia traktatu.

Reguły dotyczące interpretacji traktatów zawarte w art. 31 – 33 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. przyjmują rozwiązania obiektywistycznej teorii interpretacji, zgodnie z którą dokonując wykładni umowy międzynarodowej należy przede wszystkim kierować się tekstem umowy, zasadniczo nie spekulując ani co do rzeczywistego zamiaru stron (teoria subiektywistyczna), ani co do funkcji jaką dana umowa ma spełniać w czasie jej stosowania (teoria teleologiczna dynamiczna). Nie jest zatem możliwe dokonanie tzw. korygującej wykładni powyższej umowy.

Warto także podnieść, że nawet gdyby wątpliwości ograniczały się do Preambuły, to również i wtedy nie dałoby się pogodzić treści umowy z aktualnie obowiązującą Konstytucją RP, albowiem art. 31 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów jednoznacznie nakazuje uwzględnianie przy dokonywaniu wykładni przedmiotu i celu umowy, przy czym wstęp traktuje się jako integralną część umowy.

Analiza całości postanowień umowy prowadzi do wniosku, że umowa jest sprzeczna z Konstytucją RP.

W świetle powyższych okoliczności Rada Ministrów podjęła decyzję, że Rzeczpospolita Polska

uznaje za wygasłe wyżej wymienione umowy międzynarodowe, w oparciu o postanowienia art. 61 i 62 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów i upoważniła Ministra Spraw Zagranicznych do podjęcia odpowiednich kroków proceduralnych.



*Konferencja z okazji 50-lecia Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, Warszawa 23 maja 2019 r.
Zamek Królewski. Uczestnicy konferencji.
Zdjęcie pochodzi z zasobów własnych MSZ.*



Konferencja z okazji 50-lecia Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, Warszawa 23 maja 2019 r. Zamek Królewski. Uczestnicy konferencji. Na zdjęciu od lewej: prof. Maria Frankowska, prof. Renata Szafarz oraz Piotr Wawrzyk – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Zdjęcie pochodzi z zasobów własnych MSZ.



*Konferencja z okazji 50-lecia Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, Warszawa 23 maja 2019 r.
Zamek Królewski. Uczestnicy konferencji.
Zdjęcie pochodzi z zasobów własnych MSZ.*
