

Mariusz Muszyński

Granica polsko-niemiecka w procesie sukcesji umów po byłym NRD : analiza praktyki na tle standardu międzynarodowego

Kwartalnik Prawa Publicznego 6/4, 127-151

2006

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Mariusz Muszyński *

GRANICA POLSKO-NIEMIECKA W PROCESIE SUKCESJI UMÓW PO BYŁYM NRD. ANALIZA PRAKTYKI NA TLE STANDARDU MIĘDZYNARODOWEGO

1. Wprowadzenie

Prawo międzynarodowe zna różne formy powstawania, upadku czy zmian terytorialnych państw. Z tymi formami ściśle wiążą się konsekwencje prawne w sferze następstwa. Zjawisko to nazywane jest sukcesją.

Po 1945 r. wydawało się, że sukcesja jako instytucja prawa międzynarodowego będzie odgrywać dość nieznaczną rolę w stosunkach międzynarodowych. Podział świata dokonany w Poczdamie wydawał się być wydarzeniem trwałym. W prawie międzynarodowym kluczową rangą odgrywała zasada suwerennej równości i integralności terytorialnej państw.

Znaczenie instytucji sukcesji wzrosło w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX w. ze względu na postępujący w tym okresie proces tzw. dekolonizacji. Jednak trwałość jej znaczenia pokazały lata dziewięćdziesiąte XX w., które znacząco odbiły się na wizerunku Europy. Upadek bloku wschodniego, rozpad Jugosławii i ZSRR wskazały na niewątpliwy związek zmian politycznych z prawem międzynarodowym, a w szczególności z sukcesją. Jednym z procesów politycznych z tego okresu, który wiązał się również z sukcesją, było zjednoczenie dwóch państw niemieckich. Jednak z punktu widze-

* Dr hab. Mariusz Muszyński – prof. nadzw. na Wydziale Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

nia prawa międzynarodowego, ten polityczny proces nie może być nazywany zjednoczeniem. Ma ono miejsce bowiem wtedy, gdy dwa podmioty łączą się, a w ich miejsce powstaje jeden nowy. Z momentem połączenia kończy się podmiotowość prawna poprzedników, a rozpoczyna życie nowy podmiot prawny. Nowo powstałe państwo niemieckie po politycznym zjednoczeniu zachowało jednak ciągłość podmiotową (identyczność) z dawnym RFN. Polityczne zjednoczenie nastąpiło bowiem w sposób znany w prawie międzynarodowym jako instytucja inkorporacji.

Przedmiotem niniejszych rozważań będzie sprawa następstwa prawnego państwa niemieckiego w sferze zobowiązań traktatowych byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej wobec Polski, w szczególności w kwestii granicy polsko-niemieckiej. Sprawa ta nie była podjęta szeroko przez doktrynę w Polsce¹. Także w RFN opisana dość słabo i raczej w kontekście generalnym sukcesji po NRD².

Niniejsze opracowanie opiera się również na dokumentach archiwalnych MSZ z lat 90 XX w. w części dotyczącej ważnego, a jednocześnie skrywanego przed opinią publiczną i jak pokazały wydarzenia ostatnich lat, ciągle aktualnego sporu polsko-niemieckiego o rozgraniczenie Zatoki Pomorskiej³.

2. Konstrukcja prawna tzw. „zjednoczenia Niemiec”

2.1. Konstytucyjne możliwości zjednoczenia Niemiec

Polityczna doktryna niemiecka przed 1990 r. pozostawała jednoznacznie na stanowisku, że podział Niemiec w konsekwencji konferencji poczdamskiej ma charakter czasowy. Dlatego w obszarze prawnym RFN pozostawiała sprawę zjednoczenia jako otwartą. Potwierdzała to preambuła Ustawy Zasadniczej RFN, gdzie jako jeden z celów narodu niemieckiego określono zakończenie zjednoczenia Niemiec⁴.

¹ Na ogólnym poziomie wspomina o tym W. Czapliński, aczkolwiek ogranicza się w omówieniach do lat 1990–1992 – patrz: idem, *Zmiany terytorialne w Europie Środkowo-Wschodniej i ich skutki międzynarodowoprawne (1990–1992)*, Warszawa 1998.

² A. Heldrich, H. Eidenmueller, *Die rechtliche Auswirkungen der Wiedervereinigung Deutschlands aus der Sicht von Drittstaaten*, „Juristische Blätter” 1991, nr 5, s. 273 i n.

³ W drugiej połowie lat 90-ych XX w. w MSZ miały miejsce próby ukrycia problemu, poprzez nadanie mu klauzuli poufności, chociaż charakter sprawy całkowicie nie uzasadniał takiego działania.

⁴ Doktryna NRD odwrotnie – zakładała bezwzględne istnienie dwóch państw niemieckich. Zjednoczenie i kształt układu zjednoczeniowego pokazały skuteczność i racjonalność stano-

Granice tego procesu określało prawo międzynarodowe – zakaz agresji i aneksji – oraz stanowisko o tymczasowości wschodnich granic ówczesnej RFN.

Formalnoprawnie, z jednej strony określały je traktaty sprzed powstania RFN, z drugiej zawarte przez RFN, a w przypadkach granic na rzekach, w górach, na morzu, w powietrzu i pod powierzchnią ziemi rozgraniczenie jest zgodne z prawem międzynarodowym⁵. Granica między RFN i NRD stanowiła w myśl orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 1973 r. granicę państwową między dwoma krajami, których specyfiką jest, że egzystują na fundamencie państwa określonego „Niemcy jako całość”. Była więc granicą o charakterze zbliżonym do granicy między niemieckimi krajami związkowymi⁶.

Zjednoczenie mogło to nastąpić na podstawie decyzji ludności zamieszkującej te tereny realizującej prawo narodów do samostanowienia, lub decyzji właściwych organów władzy krajowej lub międzynarodowej (traktat pokojowy)⁷.

W 1990 r. Ustawa Zasadnicza RFN przewidywała dwie drogi do zjednoczenia obu państw niemieckich: przystąpienie innej części Niemiec w trybie art. 23 zdanie 2 lub zjednoczenie wszystkich części dawnego terytorium Rzeszy pod egidą nowej niemieckiej konstytucji zgodnie z art. 146.

Treść art. 23 przed zmianą dokonaną w 1990 r. w wyniku zjednoczenia obu państw niemieckich brzmiała⁸:

Ustawa Zasadnicza obowiązuje zrazu na obszarze krajów Badeni, Bawarii, Bremy, Wielkiego Berlina, Hamburga, Hesji, Dolnej Saksonii, Północnej Nadrenii-Westfalii, Nadrenii Palatynatu, Szlezwiku-Holsztyna, Wirtembergii-Badenii i Wirtembergii Hohenzollernu, W innych częściach Niemiec należy nadać Ustawie Zasadniczej moc obowiązująca po ich przystąpieniu.

wiska RFN (realizacja prawa do samostanowienia narodu niemieckiego). Jedną z ciekawszych koncepcji dla uzasadnienia takiej ciągłości była specyfika prawa narodów do samostanowienia. Doktryna RFN podkreślała, że prawo to nie ma charakteru bezwzględnego i kształtuje się zależnie od zewnętrznych warunków politycznych. Należy jednak przy tym do fundamentów prawa międzynarodowego. Według niej, wraz z upadkiem państwa niemieckiego, 8.5.1945 r. naród niemiecki stał się podmiotem swego uprawnienia. Stąd wywodzi się zasada jednolitej niemieckiej przynależności państwowej, która – ponieważ zewnętrzna sytuacja nie sprzyjała jej realizacji przez 45 lat – mogła zostać całkowicie zrealizowana dopiero w 1990 r. Odzwierciedla to wstęp do Układu Zjednoczeniowego, gdzie w tiret 1 czytamy, że zjednoczenie Niemiec jest realizacją prawa do samostanowienia.

⁵ Szerzej patrz: I. v. Münch, *Grundgesetzkommentar*, München 1983, s. 89 i n.

⁶ Patrz: BVerfGE 36, 1 (26) – Grundvertragsurteil.

⁷ Tak wynikało ze znaczenia słowa „przystąpienie”. Muszą spełniać warunki z art. 28 Ustawy Zasadniczej. Porównaj przypadek Kraju Saary.

⁸ Tłumaczenie za L. Janicki, *Ustawa Zasadnicza RFN*, Poznań 1997.

Zgodnie z polityczną interpretacją, norma ustanawiała konstytucyjny obowiązek i cel polityki zagranicznej – doprowadzenie do zjednoczenia Niemiec. Miało to dla każdego rządu Niemiec znaczenie nie potencjalne, ale prawne i polityczne. Był on zobowiązany utrzymywać problem jako otwarty. Pod pojęciem „innych części Niemiec” rozumiane były obszary Rzeszy Niemieckiej z 1937 r. nie wspomniane w treści normy.

Z kolei treść art. 146 w pierwotnym kształcie brzmiała:

Niniejsza Ustawa Zasadnicza traci moc obowiązującą z dniem, w którym wejdzie w życie konstytucja uchwalona przez Naród Niemiecki w drodze wolnej decyzji.

W doktrynie niemieckiej sprzed 1990 r., przypadek ten był jedną z form możliwego zjednoczenia. Nie zobowiązywał, ale zezwalał na przyjęcie nowej konstytucji. Technicznie było to powiązane z powołaniem Zgromadzenia Narodowego, które musiało jednak być poprzedzone zjednoczeniem części państwa znajdujących się poza zasięgiem władzy państwowej. Konstytucja miała być symbolem zakończenia procesu zjednoczenia.

Oczywiście jako suweren, naród niemiecki miał prawo do wyboru innej drogi do zjednoczenia, niż wskazane w konstytucji.

2.2. Praktyczna formuła tzw. zjednoczenia Niemiec

Przed zjednoczeniem, formuła konstytucyjna była przedmiotem dyskusji. Tendencje historyczne nakazywały wybrać art. 146 Ustawy Zasadniczej. Po wielu wewnętrznych sporach politycznych, rząd ówczesnej Republiki Federalnej Niemiec zdecydował się na koncepcję tzw. zjednoczenia na podstawie umowy międzynarodowej zawartej przez dwa państwa niemieckie w trybie przystąpienia określonego w art. 23 Ustawy Zasadniczej. Wśród wielu obaw związanych ze zjednoczeniem, w płaszczyźnie prawno-konstytucyjnej obawiano się o większość parlamentarną dla tej koncepcji zarówno w Bundestagu, jak i Izbie Ludowej NRD.

W efekcie oba państwa zawarły umowę międzynarodową, która nosiła tytuł Układ Zjednoczeniowy. Natomiast w art. 5 Układu zawarto zalecenie zawarcia nowej konstytucji⁹.

Powyższy wybór podstawy konstytucyjnej oraz prawnomiędzynarodowej formuły prawnej określa art. 1 Układu, w którym czytamy:

⁹ Ustawa Zasadnicza z 1949 r. z założenia była formułą przejściową.

Z momentem przystąpienia w dniu 3 października 1990 r. Niemieckiej Republiki Demokratycznej do Republiki Federalnej Niemiec na podstawie art. 23 Ustawy Zasadniczej, kraje związkowe Brandenburgia, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Saksonia, Saksonia-Anhalt i Turynia, stają się krajami związkowymi Republiki Federalnej Niemiec. [...] 23 obwody Berlina tworzą kraj związkowy Berlin.

Widać z niej jednoznacznie, że proces polityczny nazywany zjednoczeniem Niemiec oparł się o prawnomiędzynarodową instytucję inkorporacji (przystąpienia).

Izba Ludowa NRD potwierdziła przystąpienie do RFN w dniu 24.8.1990 r. ze skutkiem 3.10.1990 r. 294 głosami przeciwko 62 głosom¹⁰.

Wybór wiązał się też z koniecznością rozwiązania wielu problemów politycznych i prawnych. Zaleta przystąpienia polegała m. in. na tym, że automatycznie powstawało nowe jednolite państwo. Zmieniały się jego granice, ludność, ale pozostawała ta sama władza najwyższa. To z kolei zapewniało RFN trwałość i bezdyskusyjną identyczność jako podmiotu międzynarodowego, a tym samym dawał jednoznaczność w kontynuacji podmiotowości, np. członkostwa w organizacjach międzynarodowych.

Z kolei wypracowanie nowej konstytucji wymagałoby zarówno dużo czasu, jak i politycznej dyskusji nad jej kształtem¹¹. Proste rozszerzenie zakresu terytorialnego stosowania Ustawy Zasadniczej było więc jedyną alternatywą. W efekcie od 3 października 1990 r. na przyłączonym terytorium zaczął obowiązywać cały porządek prawny RFN. Ponowna jedność państwowa skutkowała więc jednocześnie kontynuacją zachodnioniemieckiego porządku prawnego.

Wraz z przystąpieniem do RFN, NRD jako podmiot prawa międzynarodowego zniknęło, natomiast podmiotowość RFN jest identyczna, nienaruszona. Sukcesja miała więc charakter sukcesji częściowej – polegającej na zmianach terytorialnych przy utrzymaniu ciągłości państwowości RFN. Nastąpiło to na podstawie art. 8 Układu Zjednoczeniowego. Norma ta brzmi:

Z momentem przystąpienia, na terytorium wskazanym w art. 3 w życie wchodzi prawo federalne¹², o ile nie jest w swoim zakresie obowiązywania ograniczo-

¹⁰ H. Fangmann, M. Blank, U. Hammer, *Grundgesetzkommentar*, Köln 1991, s. 21.

¹¹ Z tego mogłyby się bowiem wywiązać dyskusje, czy np. nie powstał nowy podmiot międzynarodowy, który musi się ubiegać od nowa o członkostwo we Wspólnotach, czy w NATO, i jeszcze na dodatek na nowo negocjować warunki.

¹² „Z momentem przystąpienia, w krajach związkowych Brandenburgia, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Saksonia, Saksonia Anhalt i Turynia oraz w części kraju związkowego Ber-

ne do niektórych krajów związkowych lub ich części i o ile traktat, w szczególności jego Załącznik I nie stanowi inaczej.

Sam traktat ograniczył się zgodnie z powyższą treścią, do uregulowania najważniejszych ramowych warunków przystąpienia. Do takich należały przede wszystkim zmiany w Ustawie Zasadniczej, jakie były wymagane ze względu na proces zjednoczenia. Zostały one wskazane w art. 4 Układu i objęły: preambułę, art. 23, art. 51 ust. 2, art. 146. Do tekstu wprowadzono również nowe normy: ust. 2 do art. 135a oraz art. 143¹³. Wyjaśnienia i intertemporalne przepisy dostosowawcze i przejściowe zawarte były w protokole i załącznikach nr 1 oraz nr 2.

3. Sukcesja zobowiązań traktatowych Niemiec na tle standardu prawnomiędzynarodowego

3.1. Unormowanie sukcesji w zwyczaju międzynarodowym

W prawie międzynarodowym przypadki sukcesji umów uregulowane są równolegle w dwóch odrębnych reżimach: zwyczaju międzynarodowym i Konwencji wiedeńskiej o sukcesji w odniesieniu do umów międzynarodowych z 23.7.1978 r.

Pod rządami zwyczaju międzynarodowego inkorporacja i zjednoczenie były odrębnymi instytucjami prawa sukcesji. W pierwszym przypadku państwo inkorporowane przestaje istnieć, zaś państwo przyłączające zachowuje swą identyczność na nowym terytorium. W wyniku zjednoczenia z obu państwopoprzedników powstaje nowy podmiot-sukcesor.

Co więcej, w praktyce międzynarodowej, pokojowa inkorporacja była zjawiskiem stosunkowo rzadkim. W doktrynie wymienia się najczęściej przypadki przyłączenia Teksasu przez USA i Korei przez Japonię. Udokumentowano, że odnośnie do Teksasu rząd amerykański stanął na stanowisku, iż wszystkie wcześniejsze porozumienia zawarte przez ten stan wygasły, natomiast rozciągnięto na to terytorium moc obowiązującą umów zawartych przez USA.

lin, w której dotychczas nie obowiązywała, [...] wchodzi w życie Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec, o ile w niniejszym traktacie nie jest określone inaczej” – teksty norm Układu Zjednoczeniowego za: *Bulletin der Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*, nr 104, s. 877 i n.

¹³ Tekst norm i strukturę zmian patrz: L. Janicki, op.cit.

Z takim stanowiskiem zgodziła się Wielka Brytania. Analogicznie po przyłączeniu Austrii do Niemiec w 1938 r. (w początkowym okresie legalność tego kroku nie była kwestionowana), Wielka Brytania nie protestowała przeciwko objęciu Austrii obowiązaniem brytyjsko-niemieckiego układu handlowego; Niemcy rozciągnęły zresztą na Austrię wszystkie swe umowy, podobnie jak ZSRR na państwa bałtyckie. Umowy państw anektowanych uznano za wygasłe. W doktrynie podkreślono, że w przypadkach inkorporacji wygasają z pewnością umowy o charakterze politycznym, natomiast nie jest oczywisty los umów handlowych i ekstradycyjnych – zawierają one jednak pewien element polityczny, co wskazywać by mogło na tendencję do ich derogacji¹⁴.

Odrębne normy regulowały natomiast instytucję sukcesji w przypadku zjednoczenia państw. W tym przypadku układy nie mające charakteru politycznego pozostawały w mocy po zjednoczeniu państw, aczkolwiek ich obowiązywanie mogło być ograniczone do odpowiednich części nowego państwa. Na poparcie tej tezy jako obowiązującej normy prawa zwyczajowego cytuje się przykłady zjednoczenia Niemiec w 1871 r. (umowy poszczególnych państw niemieckich pozostały w mocy, chyba że były niezgodne z konstytucją), powstania Rosji Sowieckiej (notyfikowała ona w dniu 23.7.1923 r. kontynuację wcześniejszych umów, przy czym odpowiedzialność za wykonywanie umów przejął Komisariat Ludowy Spraw Zagranicznych, tj. rząd centralny), unii egipsko-syryjskiej (art. 69 tymczasowej konstytucji z 1958 r., nota skierowana do sekretarza generalnego ONZ 1.3.1958 r.), Tanganiki i Zanzibaru (1964 r.; w dniu 6.5.1964 r. Tanzania przesłała do sekretariatu generalnego ONZ notę podobnej treści, jak ZRA; powołuje się też na przykłady nie zrealizowanych unii tracko-jordańskiej – układ z 1958 r. – oraz unii republik arabskich), Syrii, Egiptu i Libii (art. 60 projektu konstytucji)¹⁵.

Z kolei Konwencja o sukcesji połączyła instytucjonalnie zjednoczenie państw i inkorporację. W efekcie skutek jest jeden – sukcesja automatyczna kontynuacji umów poprzedników (*ipso iure*). Określają to art. 31–33 dopuszczając jako wyjątek sytuację, kiedy zainteresowane państwa będące stronami tych umów uzgodnią inaczej, albo będzie to niezgodne ze szczególną sytuacją, jaka powstanie¹⁶.

Co do zasady umowy przejęte przez sukcesora mają obowiązywać wyłącznie na tych częściach terytorium sukcesora, do których odnosiły się

¹⁴ W. Czaplński, *op.cit.*, s. 83.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Takie stanowiska było uwzględnione w Układzie Zjednoczeniowym. Załącznik nr 1 wyłączył Pakt NATO i porozumienia z nim związane – jeszcze były tam wojska sowieckie.

one przed zjednoczeniem. W ten sposób norma przeszkadza związaniu nowego podmiotu już istniejącymi zobowiązaniami traktatowymi. Aczkolwiek konwencja przewiduje tu pewne wyjątki; najważniejszy uprawnia sukcesora do notyfikowania rozszerzenia zakresu terytorium umowy na cały obszar zjednoczonego państwa.

W przypadku umów bilateralnych zakres swobody działania sukcesora jest dużo bardziej ograniczony: rozciągnięcie ich obowiązywania na całe terytorium sukcesora będzie uzależnione od uzgodnień dokonanych z partnerem umowy.

Porównywalnie mniej sporne jest sytuacja prawna w odniesieniu do traktatów państwa przyjmującego – te zostają. Obejmują – zgodnie z zasadą ruchomych granic traktatów – nowe państwo¹⁷.

3.2. Standard konwencyjny

Konwencja wiedeńska o sukcesji w odniesieniu do umów międzynarodowych weszła w życie 6.11.1996 r., a więc sześć lat po zjednoczeniu Niemiec. Dlatego art. 31 nie mógł znajdować zastosowania w tym procesie. W artykule tym czytamy¹⁸:

1. Kiedy dwa lub więcej państw zjednoczy się i utworzy jedno państwo sukcesora, jakkolwiek traktat obowiązujący w momencie sukcesji państw w odniesieniu do któregośkolwiek z nich nadal obowiązuje w odniesieniu do państwa sukcesora, chyba że:
 - a. państwo sukcesor lubi inne państwo lub państwa strony uzgodniła inaczej; lub
 - b. z traktatu wynika lub zostało ustalone inaczej, że stosowanie traktatu w odniesieniu do państwa sukcesora byłoby niezgodne z przedmiotem lub celem traktatu lub zmieniłoby zasadniczo warunki jego działania.
2. Jakkolwiek traktat obowiązujący nadal zgodnie z ustępem 1 stosuje się jedynie w odniesieniu do tej części terytorium państwa sukcesora, w odniesieniu do którego obowiązywał w momencie sukcesji państw, chyba że:

¹⁷ Dlatego zjednoczenie Niemiec skutkowało tak szybko rozszerzeniem obowiązywania Traktatu ustanawiającego EWG. Zostało to jasno podkreślone w art. 10 ust. 1 Układu Zjednoczonego.

¹⁸ Tekst polski za: A. Przyborowska-Klimczak, *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, Lublin 2005, s. 92.

- a. w przypadku traktatu wielostronnego nie należącego do kategorii wspomnianej w art. 17 ust. 3, państwo sukcesor dokona notyfikacji, że traktat stosuje się w odniesieniu do całego jego terytorium¹⁹;
 - b. w przypadku traktatu wielostronnego należącego do kategorii wspomnianej w art. 17 ust. 3, państwo sukcesor i inne państwa strony inaczej uzgodniły
 - c. w przypadku traktatu dwustronnego, państwo sukcesor i drugie państwo strona uzgodniły inaczej.
3. Ustępu 2 nie stosuje się, jeśli wynika z traktatu lub zostało ustalone inaczej, że stosowanie traktatu w odniesieniu do całego terytorium państwa sukcesora byłoby niezgodne z przedmiotem lub celem traktatu lub zmieniało zasadniczo warunki jego działania.

Oznacza to, że zarówno w przypadku zjednoczenia (unii) jak i przystąpienia (inkorporacji), umowy poprzedników pozostają w mocy w odniesieniu do terytoriów, na których obowiązywały poprzednio, z wyjątkiem wszystkich umów, które fakt sukcesji pozbawił racji bytu.

Prawda o powodach i podstawie sukcesji wydaje się być inna. RFN w swej doktrynie politycznej uważała istnienie dwóch państw niemieckich za wytwór sztuczny i czasowy. Zakładała odzyskanie jedności państwowej. Znajdowało to odzwierciedlenie zarówno w normach krajowych, np. ustawie o niemieckiej przynależności państwowej²⁰ utrzymano niemiecką przynależność państwową obywateli NRD, co stało się widoczne po zjednoczeniu, jak i umowach międzynarodowych, gdzie stosowano tzw. klauzule zastrzeżenia tymczasowości ich obowiązywania i prawa do renegocjacji po przyszłym zjednoczeniu.

Także w pracach przygotowawczych nad konwencją RFN stanowczo sprzeciwiała się przyjęciu zasady automatyzmu sukcesji przy inkorporacji. W zamian proponowała wprowadzenie rozwiązania pozostawiającego sukcesorowi pełną swobodę wyboru, jakimi umowami chciałby być związany. Dla-

¹⁹ Art. 17 ust. 3 dotyczy nowopowstałych państw niepodległych (postkolonialnych) i formułuje konieczność zgody dotychczasowych państw stron na sukcesję traktatu wielostronnego przez nowopowstałe państwo.

²⁰ Bezpośrednio po powstaniu, RFN jak i NRD wychodziło z koncepcji jednolitej niemieckiej przynależności państwowej (*einheitliche deutsche Staatsangehörigkeit*). W RFN wspierała to umieszczona w Ustawie Zasadniczej instytucja Niemca, a z kolei w Niemieckiej Republice Demokratycznej, Konstytucja z 7.10.1949 r. w art. 1 § 4 zawierała sformułowanie: „Jest tylko jedna niemiecka przynależność państwowa”. Posiadanie obywatelstwa tych państw wywodzono wprost z ustawy z 22.7.1913 r. o przynależności do państwa i Rzeszy (*Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz*).

tego też nie było zamiarem RFN przystąpienie do Konwencji, bo mogłoby to spowodować wiele problemów prawnomiędzynarodowych, m.in. wymusić ponowne aplikacje zjednoczonych Niemiec do NATO, EWG itp. Punktem odniesienia do oceny procesu jest więc zwyczaj międzynarodowy²¹.

3.3. Sukcesja reżimów specjalnych

Niezależnie od sporu i niejasności norm regulujących przypadki sukcesji umów, istnieje pewna grupa traktatów, które w przypadku zmian terytorialnych zachowują obowiązywanie. Chodzi tu o dwie grupy: tzw. umowy zlokalizowane tworzące reżimy terytorialne oraz umowy dotyczące granicy. Pierwsze regulują stosunki miejscowe i obciążają nabywane terytorium na podobieństwo obciążeń cywilnoprawnych²².

Reguluje to art. 11 i art. 12 Konwencji wiedeńskiej o sukcesji w odniesieniu do umów międzynarodowych²³. W art. 11 czytamy

Sukcesja państw jako taka nie narusza:

- a. granic ustalonych przez traktat
- b. zobowiązań i praw ustalonych przez traktat a dotyczących statusu prawnego granicy.

Z kolei art. 12 dotyczy innych statusów terytorialnych. Czytamy w nim:

1. Sukcesja państw nie narusza:
 - a. zobowiązań dotyczących korzystania z jakiegokolwiek terytorium lub ograniczeń korzystania z niego, ustalonych przez traktat na rzecz jakiegokolwiek terytorium obcego państwa i uważanych za związane z terytorium o którym mowa.
 - b. praw ustalonych przez traktat na rzecz jakiegokolwiek terytorium a dotyczących korzystania lub ograniczeń korzystania z niego, jakiegokolwiek terytorium państwa obcego i uważanych za związane z terytorium o którym mowa.

²¹ Jednak poglądy doktryny niemieckiej są tu podzielone – większość uznaje, że wraz z upadkiem NRD najlepszym rozwiązaniem byłoby przyjęcie zasady, że jego traktatowe zobowiązania znikły. Nieliczne stanowiska przeciwne prowadzą bowiem do problemów ze stosowaniem prawa, z uwagi na przepisy zjednoczeniowo-kolizyjne w dziedzinie prawa cywilnego i kolizyjnego. Do tego nie wiadomo, czy należałoby stosować dawne traktaty NRD do jego dawnego obszaru, czy obszaru nowego państwa. Odpadają te problemy, gdy wychodzi się z założenia, że umowy b. NRD wygasają. Patrz np. A. Heldrich, H. Eidenmueller, *op.cit.*, s. 275.

²² Na ten temat patrz: A. Wyrozumska, *Traktaty ustanawiające reżimy terytorialne*, Łódź 1987; J. Tyranowski, *Integralność terytorialna, nienaruszalność granic i samostanowienie w prawie międzynarodowym*, Warszawa–Poznań 1990.

²³ A. Przyborowska-Klimczak, *op.cit.*, s. 82.

2. Sukcesja państw jako taka nie narusza:
 - a. zobowiązań dotyczących korzystania z jakiegokolwiek terytorium lub ograniczeń korzystania z niego, ustalonych przez traktat na rzecz grupy lub wszystkich państw, i uważanych za związane z terytorium o którym mowa
 - b. praw ustalonych przez traktat na rzecz grupy lub wszystkich państw a dotyczących korzystania z jakiegokolwiek terytorium, lub ograniczeń korzystania z niego, i uważanych za związane z terytorium, o którym mowa. [...] ²⁴.

Z drugiej strony, prawo międzynarodowe wypracowało jednoznaczny standard, że sukcesja nie narusza reżimu granicznego. Pozostają dalej obowiązujące umowy graniczne przyłączanego państwa.

Tę zasadę wzmacnia istniejący w innym reżimie prawnym (prawo traktatów) – zakaz powoływania się na zasadniczą zmianę okoliczności (*rebus sic stantibus*) wobec umów określających granice państw ²⁵.

3.4. Rozwiązanie przyjęte w Układzie Zjednoceniowym

Ten stan prawnomiędzynarodowy tworzył tło dla rozwiązania przyjętego przez oba państwa niemieckie w Układzie Zjednoceniowym.

Skutek procesu jednoczenia obu państw niemieckich dla sytuacji umów międzynarodowych jest uregulowany w art. 11 i art. 12 Układu Zjednoczeniowego.

W pierwszym z nich czytamy:

Strony Układu uznają, że umowy i porozumienia, których stroną jest Republika Federalna Niemiec, włącznie z umowami statuującymi członkostwo w organizacjach i instytucjach międzynarodowych a z wyjątkiem umów wymienionych w załączniku I, zachowują swoje obowiązywanie, a wynikające z tego prawa i obowiązki rozciągają się również na obszary wskazane w art. 3.

Rozwiązanie to jest jednoznaczne i zgodne z obowiązującą w prawie międzynarodowym tzw. zasadą ruchomych granic traktatowych. Natomiast w sprawie umów b. NRD art. 12 ust. 1 mówi:

²⁴ Ust. 3 wyłącza bazy wojskowe.

²⁵ Patrz: art. 62 Konwencji o prawie traktatów (tekst zamieszczony na stronie internetowej – <http://www.ms.gov.pl/Internetowa,Baza,Traktatowa,8522.html>).

Strony są zgodne, że umowy zawarte przez NRD zostaną omówione z ich stronami w procesie tworzenia jedności Niemiec, z uwzględnieniem ochrony zaufania i interesów obu państw oraz zobowiązań traktatowych RFN, jak i zasad porządku wolnościowego, demokratycznego i praworządnego, oraz z poszanowaniem kompetencji Wspólnot Europejskich, by uregulować lub potwierdzić ich kontynuację, dostosowanie lub wygaśnięcie.

Regulacja ta odbiega od norm obowiązujących w prawie międzynarodowym. Oznacza bowiem zapowiedź negocjacji. Pozostaje pytanie o ich zakres. Naturalna wydaje się odpowiedź, że negocjacjom nie mogą podlegać umowy tworzące reżimy terytorialne i umowy dotyczące granicy.

Oczywiście taki kształt normy nie oznacza też, że wszystkie umowy byłego NRD wygasną. Norma stanowi polityczne przesłanie (co potwierdziła praktyka), że jej znaczenie polega na zawieszeniu z momentem inkorporacji obowiązywania umów byłego NRD. Daje do zrozumienia, że RFN planuje przyjęcie rozwiązania korzystniejszego niż standard powszechnego prawa międzynarodowego, oraz chce uniknąć konfliktu norm i zobowiązań.

W praktyce jednak wszystkie umowy b. NRD wygasły i to zwykle (z wyjątkami dotyczący tymczasowego przedłużenia ich stosowania) z mocą wsteczną od dnia zjednoczenia. Co ważniejsze, mimo zapowiedzi negocjacji, niektóre umowy zostały przez RFN wypowiedziane jednostronnie.

4. Sprawa sukcesji umów b. NRD i PRL

4.1. Negocjacje dwustronne z Polską

Przez 40 lat państwowości Niemiecka Republika Demokratyczna zawarła ok. 3 500 traktatów, w tym między NRD a PRL zawarto 179 umów²⁶. Status tych umów był przedmiotem czterech rund negocjacji między delegacjami zjednoczonych Niemiec i Polski. Miały one miejsce październiku 1990 r., kwietniu 1991 r. oraz kwietniu 1992 r. Odbyło się także jedno nieformalne spotkanie przewodniczących delegacji w lutym 1992 r.²⁷

Zgodnie z propozycją niemiecka punktem wyjścia miał być art. 12 Traktatu Zjednoczeniowego z 31.8.1990 r. między RFN a NRD. Norma ta przewidywała podjęcie przez zjednoczone Niemcy rozmów z odpowiednimi partne-

²⁶ Dane o 179 umowach międzypaństwowych i międzyrządowych znajdują się w Archiwum Traktatowym MSZ. Liczba umów zawieranych na poziomie resortowym jest obecnie nie do określenia.

²⁷ J. Mickiewicz, dyrektor DPT MSZ oraz F. Kroneck, ambasador ds. sukcesji.

rami dla uregulowania statusu umów (potwierdzenia stosowania, re negocjacji lub wygaśnięcia).

W nocy Ambasady RFN w Warszawie nr 597 z 9.10.1990 r. skierowanej do MSZ czytamy:

[...] *with a view to regulating or confirming their continued, application, adjustment or expiry.*

Innymi słowy, rozmowy miały być negocjacjami prowadzonymi do porozumienia stron. Porozumienie powinno przyjąć formę zależną od rangi umów, których dotyczyło. Taka propozycja odpowiadała normie z Układu Zjednoczeniowego.

W trakcie negocjacji pojawiły się jednak trudności związane z konsensem w kwestii wyodrębnienia umów, jakie powinny nadal obowiązywać. W efekcie jako protokół kończący rozmowy przyjęty został projekt niemiecki przekazany przez niemiecką delegację w lutym 1992 r. Odstąpiono w nim od zapowiedzianej formuły z art. 12 Traktatu Zjednoczeniowego. Wyeksponowano natomiast kategorię umów, które „wygasły w dniu 3.10.1990 r. na mocy zwyczaju międzynarodowego”. Odmówiono też nadania protokołowi rangi umowy i nie przewidziano zawarcia takiej umowy w przyszłości. W zamian, zgodnie z pkt. 11 Protokołu strony miały ogłosić we właściwym czasie listę umów wygasłych, które utraciły moc na podstawie zwyczajowego prawa międzynarodowego²⁸. Z założenia przyjęte rozwiązanie było błędne. W przypadku zjednoczenia nie ma normy zwyczaju międzynarodowego, która powoduje automatyczne wygaśnięcie umów. Jedynym zbliżonym rozwiązaniem może być przejście umowy przez sukcesora oraz wypowiedzenie z powołaniem się np. na regułę *rebus sic stantibus*.

We wspomnianym protokole dokonano podziału umów na trzy grupy²⁹:

- do pierwszej zaliczono 118 umów, które uznano za umowy wygasłe w dniu 3.10.1990 r. W grupie tej znalazły się umowy międzypaństwowe, międzyrządowe, ratyfikowane i nieratyfikowane, w tym również takie, które zdaniem strony polskiej powinny obowiązywać – umowa o pomocy prawnej, oraz umowy dotyczące reżimów terytorialnych – np. umowa o żegludze na wodach granicznych;
- do drugiej zaliczono 40 umów, które uznano za umowy, jakie powinny podlegać zbadaniu przez ekspertów właściwych władz obu państw

²⁸ Patrz: Protokół z 9.4.1992 r. Archiwum Traktatowe DPT MSZ.

²⁹ Trzecia obejmowała umowy graniczne. Patrz dalej.

z punktu widzenia ich dalszego obowiązywania. Zaliczono tu umowy dot. gospodarki rybnej, transportu, ochrony środowiska, atomistyki, działek pod ambasadę, stosunków prawnych na granicy itp.

Podczas konsultacji powołano grupy robocze dla rozpatrzenia umów dotyczących gospodarki, pracy i spraw socjalnych, spraw prawnych i konsularnych oraz komunikacji. Grupy dołączyły do protokołu sprawozdania z działalności.

W dniu 21.6.1993 r. w federalnym dzienniku ustaw ukazało się ogłoszenie z załączoną listą 114 umów zawartych między PRL a NRD, które nowe państwo niemieckie określiło jako wygasłe. Czytamy w nim, że odbyły się w dniach 6–9.4.1992 r. konsultacje, na podstawie których przyjęta została lista umów wygasłych. W drugim akapicie znajduje się zastrzeżenie, że wyliczenie nie wyklucza, że są jeszcze inne umowy, które straciły moc w momencie zjednoczenia Niemiec³⁰.

Interesujący jest również fakt, że RFN po zjednoczeniu odrzuciła także koncepcję umów ustanawiających reżimy terytorialne. Większość autorów prezentowała pogląd, że sukcesor powinien być związany tego typu umowami. NRD zawarła w latach 1952–1954, 1962, 1969, 1970 i 1988 sześć umów zlokalizowanych z Polską (dotyczyły one głównie reżimu żeglugi, rybołówstwa oraz ochrony środowiska Odry i granicznych obszarów morskich, zostały podpisane w latach 1952, 1954, 1962, 1969, 1970 i 1988)³¹.

Żadna z tych umów nie obowiązuje. Zostały one zastąpione nowymi umowami (np. umowa z 8.11.1991 r. o żegludze na Odrze zastąpiła dawną umowę z Polską z 1952 r.).

Takie rozwiązanie stanowiło postawienie strony polskiej przed faktem dokonany.

4.2. Sprawa umów o granicy z Polską

4.2.1. Podstawy prawne granicy lądowej z NRD i rozgraniczenia wód Zatoki Pomorskiej

Podstawą do określenia powojennej granicy między Polską a państwem niemieckim była umowa poczdamska. Tam w punkcie dotyczącym Polski czytamy, że „Trzej szefowie rządów są zgodni co do tego, że za nim nastąpi ostateczne określenie zachodniej granicy Polski, dawne ziemie

³⁰ BGBl. 1993, T. II, s. 1180 i n.

³¹ Patrz też: A. Heldrich, H. Eidenmueller, op.cit., s. 276.

niemieckie na wschód od linii idącej od Morza Bałtyckiego bezpośrednio na zachód od Świnoujścia i stamtąd wzdłuż rzeki Odry do miejsca, gdzie wpada zachodnia Nissa i wzdłuż Nissy zachodniej do granicy czeskosłowackiej, łącznie z tą częścią Prus Wschodnich, która nie jest umieszczona pod administracją Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich [...] oraz łącznie z obszarem dawnego Wolnego Miasta Gdańska, będą pod administracją Państwa Polskiego [...]”.

Norma ta w myśl stanowiska polskiego, była prawnomiędzynarodowym fundamentem dla przebiegu linii granicznej³². Pierwszą dwustronną regulacją polsko-niemiecką był podpisany w Zgorzelcu w dniu 6.7.1950 r. Układ między Rzeczpospolitą Polską a Niemiecką Republiką Demokratyczną o wytyczeniu ustalonej i istniejącej polsko-niemieckiej granicy państwowej. W art. 1 strony potwierdziły przebieg granicy od Morza Bałtyckiego wzdłuż linii na zachód od miejscowości Świnoujście i dalej wzdłuż rzeki Odry do miejsca gdzie wpada do Nysy Łużyckiej oraz wzdłuż Nysy Łużyckiej do granicy czeskosłowackiej. Do wytyczenia granicy w terenie powołano Mieszaną Komisję Polsko-Niemiecką. Zobowiązano się też w art. 5 do zawarcia stosownego aktu o dokonaniu wytyczenia granicy³³.

Prace z przebiegu wytyczania granicy zawarto w opisie protokolarnym Mieszanej Komisji polsko-niemieckiej do wytyczenia granicy państwowej dotyczącym wykonanych prac demarkacyjnych z 10.1.1951 r. Na tej podstawie strony przyjęły Akt o wykonaniu wytyczenia państwowej granicy między Polską a Niemcami z 27.1.1951 r. Opis protokolarny opisuje załącznik nr 1 do Aktu³⁴.

³² A przejęcie wschodniej części terytorium państwowego odbyło się na podstawie umowy poczdamskiej i miało formę cesji terytorium. Patrz: A. Klafkowski, *Umowa poczdamska*, Poznań 1970, s. 182 i n. (cesja niezależna od traktatu pokoju).

³³ Kluczem do stanowiska niemieckiego w sprawie granicy zachodniej Polski był zapis, że jej ostateczne wytyczenie nastąpi po podpisaniu traktatu pokojowego. Do takiego wydarzenia nie doszło jednak ze względu na zimną wojnę. Zapomina się też, że nawet komunistyczni przywódcy NRD na początku nie chcieli uznać zachodniej granicy Polski. Jeszcze w 1947 r. O. Grotewohl negował jakiegokolwiek zmiany granic niemieckich na wschodzie i na zachodzie. Do podpisania umowy zgorzeleckiej doszło po „upomnieniu” władz NRD przez Moskwę. Patrz: W. Kalicki, *Ostatni jeniec wielkiej wojny*, Warszawa 2002, s. 65 i n.

³⁴ Patrz: Dz.U. z 1951 r., Nr 53, poz. 346. Obowiązywały również: Umowa między PRL a NRD o stosunkach prawnych na wspólnej granicy państwowej oraz współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych z 28.10.1965 r.; Porozumienie między MSW PRL a MSW NRD o wytyczeniu przebiegu granicy państwowej między PRL a NRD na Zalewie Szczecińskim i Jeziorze Nowe Warpno oraz zasadach utrzymywania oznakowań granicznych na tym odcinku z 26.6.1973 r.; Protokół o stabilizacji i zmianie rodzaju pomocniczych znaków granicznych na Zalewie Szczecińskim i Jeziorze Nowe Warpno i opisie przebiegu granicy państwowej między

Rozgraniczenie wód Zatoki Pomorskiej nie zostało objęte regulacjami poczdamskimi³⁵. Ujście Odry po zakończeniu II wojny światowej było polityczną kością niezgody rzuconą przez Sowietów między Polskę a Niemcy. Szczecin stanowił gospodarczą konkurencję dla portów Meklemburgii, a nieuregulowana w Poczdamie granica polsko-niemiecka na wodach Zatoki Pomorskiej uzależniać geopolitycznie od Moskwy zarówno Warszawę, jak i Berlin.

Po raz pierwszy wody te rozgraniczył wspomniany opis protokolarny Mieszanej Komisji polsko-niemieckiej do wytyczenia granicy państwowej z 10.1.1951 r. oraz Akt o wykonaniu wytyczenia państwowej granicy między Polska a Niemcami z 27.1.1951 r. W załączniku nr 1 do Aktu, w ostatnim akapicie znajduje się informacja o długości linii granicy. Czytamy tam, że ogólna długość wynosi 460,4 km, w tym na wewnętrznym odcinku wód morskich – 19,5 km (Zatoka).

Przyjęto wówczas interesujące rozwiązanie gwarantujące Polsce panowanie nad torem podejściowym do portów w Szczecinie i Świnoujściu. Odstąpiono od rozgraniczenia przy pomocy prostej prostopadłej do linii podstawowej, lecz zastosowano na mapie specjalne nachylenie linii rozgraniczającej pod kątem 5 stopni (na przestrzeni od znaku lądowego 923 do punktu w odległości 6 mil morskich). Nie rozwiązano kwestii szelfu kontynentalnego.

W dniu 20.10.1968 r., pod wpływem informacji o możliwości istnienia pokładów ropy naftowej i gazu ziemnego pod dnem Zatoki, dokonano przyspieszonego uregulowania sprawy szelfu – umową o rozgraniczeniu szelfu kontynentalnego. Przyjęte tu rozwiązanie nie odpowiadało koncepcji rozgraniczenia wód. Zastosowanie znalazła tzw. zasada linii środkowej, co spowodowało, że część toru podejściowego oraz kotwicowsko nr 2 znalazło się na szelfie niemieckim. Tam znalazło się również wyznaczone w 1977 r. kotwicowsko nr 3.

W latach 70-tych XX w. NRD przy pomocy aktów jednostronnych określiło na wodach zatoki swoją wyłączną strefę rybołówczą (22.2.1977 r.), a następnie rozszerzyło wody terytorialne (2.1.1985 r.). Dopiero w 1989 r. Honec-

PRL a NRD na odcinku między pomocniczymi znakami nr 4 i nr 8 z 15.4.1977 r.; Protokół między Rządem PRL a Rządem NRD w sprawie przejść granicznych na wspólnej granicy państwowej z 13.10.1977 r.; Protokół w sprawie wyników pierwszej wspólnej kontroli przebiegu granicy na wodach granicznych między PRL a NRD z 19.12.1979 r.

³⁵ Przez długie lata stanowiła wstydliwą kartę dla władz centralnych. W PRL konflikt z bratnim narodem podważał ideę socjalistycznej współpracy, a w III RP stanowił skazę na idei „polsko-niemieckiej wspólnoty interesów”, przyjętej jako wyznacznik całej polityki zagranicznej. Dlatego w obu przypadkach ostro działała cenzura: w latach 1945–89 – instytucjonalna, a w okresie 1989–2005 – polityczna (dotyczyła praktyki MSZ).

ker zgodził się na całościowe rozgraniczenie, co jest komentowane jako chęć politycznego wsparcia Jauzelskiego³⁶.

Zawarto w dniu 22.5.1989 r. Umowę między PRL a NRD w sprawie rozgraniczenia obszarów morskich w zatoce Pomorskiej. Objęła ona rozgraniczenie morza terytorialnego, stref rybołówczych i szelfu kontynentalnego. W art. 1 umowy rozgraniczono boczną granicę morza terytorialnego. Dokonano go wg linii prostych wyznaczonych na mapie i opisanych współrzędnymi punktów A, B, C. Następnie w art. 2 określono granicę zewnętrzną morza terytorialnego Polski (zachodnią), a w art. 3 zewnętrzną granicę (wschodnią) NRD w Zatoce Pomorskiej. Dokonano tego poprzez opis przy pomocy tych samych współrzędnych pkt C, F, G, H i tworzących ich linii prostych. W podobny sposób opisano w art. 4 boczną granicę strefy rybołówczej i szelfu kontynentalnego (pkt I, J, K, L, M)³⁷.

Umowa zawiera również kluczowy dla problemu art. 5. Zgodnie z jego treścią, cały północny tor podejściowy oraz kotwiczowiska znajdują się na morzu otwartym lub morzu terytorialnym PRL. Odcinek północny toru podejściowego do portów Szczecin i Świnoujście, leżący na wschód od zewnętrznej granicy morza terytorialnego NRD oraz kotwiczowisko nr 3 nie stanowią szelfu kontynentalnego, strefy rybołówczej i ewentualnej wyłącznej strefy ekonomicznej NRD.

W ten sposób status prawny polskich kotwiczowisk i toru podejściowego do portów w szczecinie i Świnoujściu uległ znaczącej zmianie. Znalazły się one albo na polskim morzu terytorialnym, albo na morzu pełnym. W efekcie nie podlegały w żadnym zakresie władztwu niemieckiemu. Wadą umowy był jednak brak oznaczenia zarówno na mapie stanowiącej załącznik do umowy oraz w samej umowie współrzędnych kotwiczowiska nr 3 i toru podejściowego³⁸.

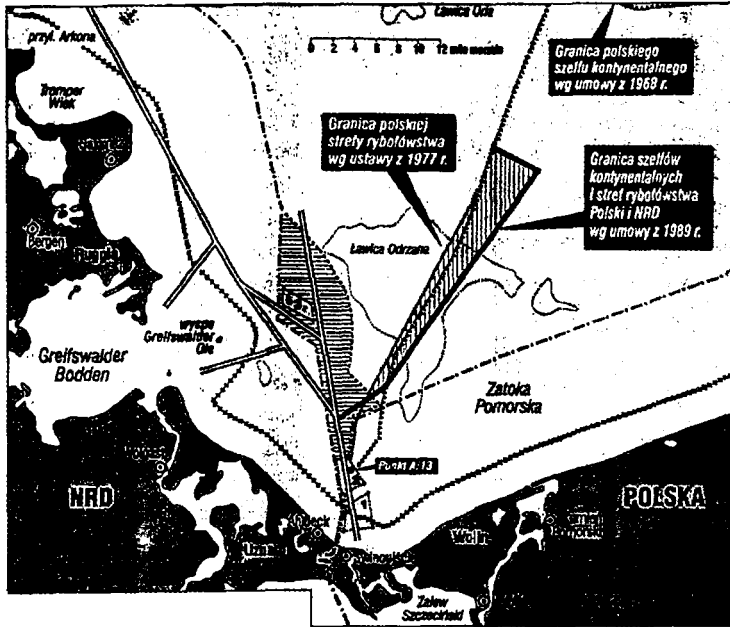
4.2.2. Stanowisko polityczne RFN w sprawie zachodniej granicy Polski

Pierwszą regulacją prawną między Polską a RFN, jaka dotyczyła problemu granicy zachodniej, był Układ między PRL a RFN o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków podpisany 7.12.1970 r. W jego art. 1 ust. 1 czytamy, ze strony „zgodnie stwierdzają, że istniejąca linia graniczna, której przebieg został ustalony w rozdziale IX uchwał Konferencji Poczdam-

³⁶ Patrz: W. Kalicki, op.cit., s. 160.

³⁷ Tekst patrz: <http://www.ms.gov.pl/Internetowa,Baza,Traktatowa,8522.html>

³⁸ Mapa stanowiła zgodnie z art. 7 integralną część umowy. W świetle norm zwyczajnego międzynarodowego można było to uczynić, ponieważ państwo nadbrzeżne było uprawnione do zaliczenia wód red do morza terytorialnego.



**ROZGRANICZENIA MÓRZ
TERYTORIALNYCH,
SZELFÓW I STREF RYBOŁÓWSTWA
POLSKI I NRD**

- ++++ granice mórz terytorialnych Polski do 1977 r. i NRD do 1984 r.
- granica morza terytorialnego Polski po 1977 r. i NRD po 1984 r.
- zasięg morza terytorialnego NRD w Zatoce Pomorskiej, którego Berlin domagał się do czasu podpisania umowy berlińskiej 1989 r.
- ▼▼▼▼ granica polskiego szelfu kontynentalnego według umowy z 1968 r.

- granica polskiej strefy rybołówstwa wg ustawy z 1977 r.
- ==== tory wodne

POLSKIE KOTWICOWISKA

- dla statków o mniejszym zanurzeniu
- dla statków o zanurzeniu do 14 m
- ▨ akwen, z roszczeń do którego NRD zrezygnowała w umowie z 1989 r.
- ▨▨▨▨ obszar polskiej strefy rybołówstwa i szelfu kontynentalnego przekazany NRD przez Polskę jako rekompensata w umowie z 1989 r.

skiej z dnia 2.8.1945 r. (...) stanowi zachodnią granicę państwową Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. W kolejnych ustępach potwierdzają one nienaruszalność istniejących granic oraz zobowiązują się do poszanowania integralności terytorialnej. Oświadczają też, że nie mają roszczeń terytorialnych. Układ ten został uznany w PRL za polityczny sukces i ostateczne potwierdzenie przez państwo zachodnioniemieckie granicy na Odrze i Nysie. W tym duchu wypowiedziała się również doktryna.

Jednak takie rozwiązanie było obwarowane szeregiem różnych zastrzeżeń. Pierwszym z nich był faktycznie sam art. IV Układu. Została w nim zawarta formuła, że „niniejszy układ nie dotyczy wcześniej zawartych przez Strony lub ich dotyczących dwustronnych lub wielostronnych umów międzynarodowych”. Klauzula ta w języku niemieckim miała trochę inne brzmienie literalne. Użyto tam słowa „berührt nicht”, co nie oznacza „nie dotyczy”, lecz raczej „nie dotyka, nie narusza”. Miało to związek ze specyficznym traktowaniem przez RFN znaczących umów politycznych i prawnych. Zapisywanie w nich takiej klauzuli oznaczało tymczasowy charakter regulacji przedmiotu umowy. W ten sposób RFN zastrzegało sobie prawo do ponownego uregulowania tej kwestii po zakładanym przyszłym zjednoczeniu Niemiec. Potwierdził to Trybunał Konstytucyjny RFN³⁹. Także w kwestii Układu o normalizacji stosunków, potwierdzona została taka interpretacja. Oświadczył to w dzień po jego podpisaniu rzecznik rządu federalnego⁴⁰. Klauzule zastrzegające konieczność ostatecznej regulacji były także zapisane w traktatach granicznych z państwami zachodnimi. Po zjednoczeniu jednak nie podjęto działań w tej sprawie. Prawdopodobnie wynikało to z faktu, że ostateczny kształt państwa niemieckiego określa także Traktat 2+4.

Dodatkowym elementem związanym z polsko-niemieckim Układem o podstawach normalizacji stosunków, jak i podobnymi układami z ZSRR i Czechosłowacją (tzw. traktaty wschodnie – Ostverträge), była tzw. Nota o jedności Niemiec, która potwierdzała, że zobowiązania te nie są sprzeczne z głównym celem polityki, jakim jest działanie na rzecz pokojowego ładu w Europie, w ramach którego naród niemiecki odzyska jedność.

Szczególnym elementem kwestii granicy były skargi pochodzące ze środowisk dawnych przesiedleńców niemieckich z terenów III Rzeszy przeje-

³⁹ Patrz: BVerfGE 40, 141.

⁴⁰ Patrz też: O. Kimminich, Völkerrecht und Geschichte im Disput über die Beziehungen Deutschlands zu seinen östlichen Nachbarn, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 1996, nr 28, s. 28; tenże, Der Warschauer Vertrag – Grundlage oder Vernichtung privater Entschädigungsforderungen?, „Juristen Zeitung” 1975, nr 15/16, s. 485.

tej przez państwo polskie na podstawie Umowy Poczdamskiej. Wiązały się one z kwestią roszczeń majątkowych. Dlatego prawo do ratyfikacji Układu o podstawach normalizacji stosunków zostało zaskarżone do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, jako naruszające prawa majątkowe „wypędzonych”.

Rząd federalny przedstawił w tej sprawie szczegółowe stanowisko⁴¹. Trybunał rozpatrzył te skargi na posiedzeniu (a nie na rozprawie) i odrzucił w dniu 7.7.1975 r.

Trybunał podkreślił, że majątek skarżących na obszarach na wschód od Odry i Nysy Łużyckiej został im skonfiskowany w wyniku działań Polski, a więc aktów obcej władzy publicznej. W następnym akapicie uznał, że problem, czy skarżący mogą powoływać się na ich pierwotny status właścicieli w odniesieniu do ich mienia prywatnego pozostałego na obszarach na wschód od Odry i Nysy, czy też w to miejsce – ze względu na rzeczywisty stan rzeczy – wstąpiły roszczenia o odszkodowanie albo o przywrócenie własności, pozostał otwarty. O ile punktem wyjścia byłoby to drugie założenie, czyli że prawo własności skarżących przestało istnieć na skutek konfiskaty, mogłoby istnieć roszczenie o przywrócenie lub odszkodowanie, wynikające ze sprzeczności takich działań z prawem międzynarodowym.

Wreszcie wspólna rezolucja Bundestagu podkreśliła, że traktaty wschodnie nie zastępują w sensie prawa międzynarodowego, zapowiedzianego w Poczdamie układu pokojowego, a sam Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Rzesza niemiecka istnieje w granicach z 1937 r. RFN jest jako państwo z nią tożsama, ale terytorialnie tylko częściowo tożsama (teilidentisch), co nie wyklucza rozszerzenia⁴².

4.2.3. Granica w procesie 2+4 i negocjacje dwustronne z Polską

Sprawa granicy w procesie zjednoczenia państw niemieckich miała dla Polski szczególne znaczenie. Istniały bowiem polityczne obawy, czy silniejsze, bo zjednoczone, Niemcy nie podniosą sprawy rewizji granicy ustalonej w Poczdamie. Nie jest już tajemnicą, że kanclerz H. Kohl bardzo mocno bronił się przed takim zobowiązaniem. W dziesięciopunktowym planie zjednoczenia z listopada 1989 r. Kohl nie poruszył wcale sprawy granicy, a w marcu 1990 r. uzależnił podpisanie z Polską umowy o granicy od zagwarantowania przez Polskę praw mniejszości narodowej i zrzeczenia się wszelkich roszczeń

⁴¹ BVerfGE 40, s. 141.

⁴² Patrz szerzej: W. Geiger, *Der Grundlagenvertrag und die Einheit Deutschlands*, [w:] D. Blumenwitz, G. Zeiger, *40 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Verantwortung für Deutschland*, Köln 1989, s. 54 i n.

wynikających z wojny. Dlatego pod wpływem nacisków Warszawy, do procesu negocjacyjnego 2+4 dopuszczona została także Polska i Kohl pod presją międzynarodową wycofał się⁴³.

W efekcie negocjacji, w art. 1 ust. 2 Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec (2+4) zawarte zostało zobowiązanie, aby „zjednoczone Niemcy i Rzeczpospolita Polska potwierdziły istniejącą między nimi granicę w umowie wiążącej w świetle prawa międzynarodowego”⁴⁴. Skutkiem tej normy, był zawarty w dniu 14.11.1990 r. Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy⁴⁵.

W art. 1 tego traktatu czytamy: „Umawiające się Strony potwierdzają istniejącą między nimi granicę, której przebieg określony jest w Układzie z 6.7.1950 r. między Rzeczpospolitą Polską a Niemiecką Republiką Demokratyczną o wytyczeniu ustalonej i istniejącej polsko-niemieckiej granicy państwowej oraz w umowach zawartych w celu jego wykonania i uzupełnienia (Akt z 27.1.1951 r. o wykonaniu wytyczenia państwowej granicy między Polską a Niemcami; Umowa z 22.5.1989 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Niemiecką Republiką Demokratyczną w sprawie rozgraniczenia obszarów morskich w Zatoce Pomorskiej), jak również w Układzie z 7.12.1970 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków”.

Z kolei w kolejnych artykułach (podobnie jak w układzie normalizacyjnym z 1970 r.) strony potwierdziły nienaruszalność tej granicy, poszanowanie ich suwerenności i integralności terytorialnej oraz brak wszelkich roszczeń terytorialnych, także w przeszłości.

Ratyfikacja Traktatu o potwierdzeniu granicy, podobnie jak Układu o podstawach normalizacji stosunków, również została zaskarżona w trybie skargi konstytucyjnej przez grupę byłych przesiedleńców niemieckich. Jednak w orzeczeniu z 5.6.1992 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał skargę za bezzasadną i nie dopuścił jej do rozpatrywania. Jednocześnie w szerokim uzasadnieniu wywiódł, że prawa „wypędzonych” do zwrotu majątków lub odszkodowania nie są przez ten traktat naruszone⁴⁶. Uznał, że w zawarciu traktatu granicznego nie można dostrzec zrzeczenia się istniejącego prawa własności lub roszczeń niemieckich osób prywatnych. Następnie potwier-

⁴³ O sytuacji Polski w procesie 2+4 patrz szerzej: J. Barcz, *Udział Polski w konferencji 2+4. Aspekty prawne i proceduralne*, Warszawa 1994.

⁴⁴ Patrz – <http://www.dokumentarchiv.de/brd/2p4.html>

⁴⁵ Tekst patrz – <http://www.ms.gov.pl/Internetowa,Baza,Traktatowa,8522.html>

⁴⁶ Patrz też omówienie: „Europäische Grundrechte Zeitschrift” 1992, s. 306 i n.

dził, że kwestia uznania przez RFN wyłączeń dokonanych przez Polskę jest otwarta, a zawarcie traktatu granicznego nie prowadzi do zmiany tej oceny. Ponadto potwierdził, że nie zmienił się faktycznie status prawny „wypędzonych”. Pozostało im wszystko to, co mieli uprzednio, a więc istniejące stanowiska prawne, nie uznawane przez Polskę, oraz nadzieja na zwrot mienia, albo – co najmniej – odszkodowanie z tytułu szkód doznanych przed wielu laty i według ich poglądów bezprawnych.

Sprawa granicy wydawała się więc zamknięta. Kiedy jednak w latach 1991–1992 prowadzone były negocjacje w sprawie sukcesji umów po NRD, w procesie negocjacji siedem umów granicznych zostało potraktowanych odrębnie, jako tzw. trzecia grupa i w ten sposób wpisano je do protokołu proponowanego przez stronę niemiecką. Wymieniając je strona niemiecka zawarła w nim klauzule odsyłające do Traktatu między RP a RFN o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy z 14.11.1990 r.⁴⁷ Jednocześnie w trakcie negocjacji strona niemiecka odmówiła określenia ich jako obowiązujących. Jak podkreślił szef niemieckiej delegacji, RFN traktowało je jako regulacje polityczne, nie rodzące skutków w sferze stosunków własnościowych na Ziemiach Zachodnich oraz w kwestiach obywatelstwa. Stąd też zgoda strony niemieckiej jedynie na odwołanie się do Traktatu z 14.11.1990 r., który zresztą był interpretowany przez nią jako jedynie „potwierdzający faktyczny przebieg granicy”.

Negocjatorzy niemieccy nie zaakceptowali natomiast propozycji strony polskiej, by odwołać się do innego dokumentu powiązanego politycznie i prawnie z powoływanym traktatem – Traktatu z 12.9.1990 r. o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec (traktatu 2+4), traktującego potwierdzenie istniejącej granicy między Polską a zjednoczonymi Niemcami, jako części tej ostatecznej regulacji. Sprzeciwili się także odwołaniu do ogólnych zasad prawa międzynarodowego gwarantujących nienaruszalność umów granicznych (sukcesja umów granicznych *ipso iure*; traktatowa zasada, że zasadnicza zmiana okoliczności nie może być przyczyną wygaśnięcia lub wycofania się z umowy określającej granicę).

4.2.4. Spór w sprawie rozgraniczenia wód Zatoki Pomorskiej po zjednoczeniu Niemiec *

W traktacie granicznym z 1991 r. zjednoczona Republika Federalna Niemiec potwierdziła istniejącą granicę, w tym przebieg linii granicznej określonej w umowie PRL–NRD z 22.5.1989 r.

* Patrz: dokumenty archiwalne DPT MSZ, w szczególności materiały robocze i notatki A. Wyrozumskiej.

⁴⁷ Patrz: *non paper* niemiecki. Archiwum Traktatowe MSZ.

Pomimo istnienia tej umowy, powstaje jednak problem prawny. Według niemieckiej interpretacji literalnej, traktat z 14.11.1991 r. potwierdza jedynie istniejącą linię graniczną opisaną w umowach, które powołuje w art. 1. Nie oznacza to jednak całościowej sukcesji tych umów.

Takie odrzucenie sukcesji dotyczy także umowy z 1989 r. o rozgraniczeniu wód Zatoki Pomorskiej. Przy takiej interpretacji zawarte w tym akcie ustalenia (art. 5), wskazujące, że odcinek północnego toru podejściowego, a także kotwicznisko nr 3, nie będą stanowić obszaru szelfu kontynentalnego, strefy rybołówczej, ani wyłącznej strefy ekonomicznej Niemiec, stały się nieaktualne (zobowiązanie wygasło), mimo że wcześniej za takie ustępstwa był NRD otrzymało przecież od Polski zgodę na przesunięcie w innym miejscu na wschód swej strefy rybołówczej⁴⁸.

W efekcie takiego stanowiska prawnego, w dniu 3.5.1994 r. RFN wystosowało do Polski notę dyplomatyczną informującą o zamiarze utworzenia na wodach Zatoki niemieckiej wyłącznej strefy ekonomicznej, w której znalazłby się tor podejściowy do portów w Szczecinie i Świnoujściu i kotwicznisko nr 3. W nocie strona niemiecka poinformowała m.in. że na wyżej wymienionych obszarach nie będzie jednostronnie wykonywać praw i uprawnień zwierzchnich wynikających ze statusu strefy ekonomicznej lub szelfu kontynentalnego, o ile ich wykonywanie mogłoby przeszkadzać lub utrudniać żeglugę na tych terenach.

W dniu 11.11.1995 r. RFN opublikowała Proklamację Rządu Federalnego o rozszerzeniu niemieckiego morza terytorialnego⁴⁹. W art. 6 dotyczącym ochrony przed zanieczyszczeniami morza przez statki, zawarta jest poprawka do ustawy wprowadzającej Porozumienie z 1973 r. w sprawie ochrony morza przed zanieczyszczeniami przez statki, która rozszerza terytorium w rozumieniu art. 4 ust. 2 tego porozumienia na wyłączną strefę ekonomiczną w zakresie uprawnień przysługujących tam państwu nadbrzeżnemu, zgodnie z Konwencją o prawie morza z 10.12.1982 r. Na dodatek RFN wyznaczyła w tym rejonie akwen ćwiczeń wojskowych.

Polskie MSZ oprotestowało powyższe działania w nocie z 7.11.1994 r., a następnie z 19.1.1995 r. i 5.5.1995 r. Wskazano tam ich niezgodność z postanowieniami umowy PRL–NRD z 1989 r. W praktyce, dla Polski takie rozwiązanie oznaczałoby konieczność ubiegania się o zgodę na każdorazowe działanie w tej strefie, np. na utrzymywanie toru w stanie umożliwiającym wpły-

⁴⁸ W efekcie tego konsensusu tor podejściowy do portów w Szczecinie i Świnoujściu stał się polskim klinem wód terytorialnych wchodzącym między dwie strefy niemieckie.

⁴⁹ BGBl. 1994 I, s. 3428 i n.

wanie statków do portu w Szczecinie. W reakcji, Polska – dla obrony swych praw – ustanowiła koło toru podejściowego redę, a jej wody – zgodnie z ustawą o obszarach morskich – uznała za wody terytorialne. Nastąpiło to poprzez wykonanie normy z art. 5 ust. 4 ustawy z 21.3.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej⁵⁰. Czytamy w nim: „Redy, na których odbywa się normalnie załadunek, wyładunek i kotwiczenie statków, położone całkowicie lub częściowo poza obszarem wód morskich określonych zgodnie z ust. 1 i 3, są włączone do morza terytorialnego.” Kolejny ustęp tej normy upoważniał Radę Ministrów do określenia granicy tych red w drodze rozporządzenia. Akt ten wydano 22.2.1995 r. Na jego podstawie kotwiczowisko nr 3 i wody północnego odcinka toru podejściowego znalazły się na polskim morzu terytorialnym.

Warto wspomnieć, że w ten sposób ustanowione zostały przez Polskę (akt jednostronny) nowe obszary morza terytorialnego, co pozwala na postawienie pytania, czy było to działanie zgodne z art. 2 umowy z 1989 r. określającej boczną granicę polskiego morza terytorialnego, jako linię wskazaną poprzez pkt C, D, E (mapa do umowy)? Ten zarzut można jednak oddalić stwierdzeniem, że w ten sposób Polska realizowała swoje prawo do samopomocy (retorsje, represalia). Z drugiej strony wykładnia literalna normy z art. 2 i art. 3 umowy z 1989 r. określa tylko granicę boczną morza terytorialnego, a nie stanowi zrzeczenia się praw do działania w obszarze morza pełnego. Taki stan faktyczny i prawny pozostaje do dziś.

5. Zakończenie

Jak wynika z powyższego wywodu, skutki prawne procesu zjednoczenia Niemiec dla Polski, czyli sprawa sukcesji umów po byłym NRD, a w szczególności sukcesja umów regulujących sprawy granicy zostały przeprowadzone w sposób naruszający w wielu punktach interes państwa polskiego. Z prawnego punktu widzenia można też zadać pytanie, czy problem sukcesji został sfinalizowany w świetle prawa międzynarodowego i prawa konstytucyjnego.

Mimo nacisków polskiej strony, by nadać wersji Protokołu rangę umowy, strona niemiecka nie wyraziła zainteresowania tą sprawą. Natomiast przekazała stronie polskiej notę MSZ RFN z 7.5.1993 r. zawierającą oświadczenie rządu RFN wraz z wykazem umów zawartych przez Polskę z NRD, które

⁵⁰ Dz.U. z 1991 r., Nr 32.

wygasły z dniem 3.10.1990 r. Zostało to opublikowane w niemieckim dzienniku ustaw (Bundesgesetzblatt) nr 26 z 4.8.1993 r. Spis umów jest też załączony do protokołu podpisanego przez dyrektorów departamentów prawno-traktatowych.

Z perspektywy czasu można mieć więc wiele wątpliwości, czy doszło do regulacji sukcesji umów. Dotyczą one przede wszystkim zgodności z prawem sposobu działania Republiki Federalnej Niemiec. Już same klauzule zawarte w art. 12 Układu Zjednoczeniowego wydają się sprzeczne z rozwiązaniami norm zwyczaju międzynarodowego. Standard międzynarodowy przewiduje bowiem określone rozwiązania i w konsekwencji obowiązek działania. W szczególności chroni umowy o granicy i umowy ustanawiające reżimy terytorialne.

Z kolei sposób postępowania przedstawicieli zjednoczonego państwa niemieckiego jest nawet sprzeczny z normą traktatową. Nakazywała ona konsultacje, a w praktyce doszło zaś do narzucenia rozwiązania. Po doprowadzeniu do zjednoczenia, Niemcy nie byli już zainteresowani jakąkolwiek dyskusją na szczeblu obu resortów. W efekcie zatrzymano się na poziomie protokołu podpisanego przez wyższych urzędników ministerstwa spraw zagranicznych (dostarczonego jednostronnie przez stronę niemiecką). Tymczasem nie jest on skuteczny do orzeczenia wygaśnięcia umów międzynarodowych zawieranych w sferze międzypaństwowej, w szczególności umów ratyfikowanych.

Dopuszczenie do tego rodzaju procesu zmusza do konstatacji, że przyjęte *status quo* jest szkodliwe dla państwa polskiego i wymaga dalszego działania zarówno w kwestii sukcesji umów, jak i w sprawie rozgraniczenia wód Zatoki Pomorskiej. W szczególności sprawa wód Zatoki Pomorskiej wiąże się z naruszeniem – przez jednostronne działanie RFN – sukcesji Umowy z 22.5.1989 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Niemiecką Republiką Demokratyczną w sprawie rozgraniczenia obszarów morskich w Zatoce Pomorskiej, a dokładnie jej art. 5. Odpowiedź polska, włączająca wody redy do wód morza terytorialnego stanowi bowiem działanie o charakterze odwetowym, mającym za zadanie obronę interesów narodowych.

Zgodnie z prawem międzynarodowym, sukcesja terytorium nie narusza istniejącej granicy państwowej. Rozwiązanie to znajduje oparcie nie tylko w normach traktatowych, ale i w innych zasadach prawa międzynarodowego – zasadzie, że sukcesja nie może naruszać praw państw trzecich oraz zasadzie integralności terytorialnej państw i nienaruszalności granic. Działania niemieckie na wodach Zatoki, znajdujących się w granicach określonych umową z 1989 r., jest więc naruszeniem zasad sukcesji.