

Biuro Studiów i Ekspertyz

OPINIA ZLECONA

Wrocław, 8 listopada 2004 r.

OPINIA

O projekcie uchwały przedstawionym przez zespół posłów dotyczącej uznania za nieobowiązującą Deklaracji z 23 sierpnia 1953 r. o zrzeczeniu się przez Polskę reparacji wojennych (druk 3315)

1. Cel i zakres opinii

Zgodnie z życzeniem Biura Studiów Kancelarii Sejmu, mam sporządzić opinię prawną "na temat projektu uchwały przedstawionego przez grupę posłów, w sprawie uznania Deklaracji z 23 sierpnia 1953 r. o zrzeczeniu się przez Polskę reparacji wojennych za nieobowiązującą".

Podstawowe zarzuty wysunięte w przedłożonym mi projekcie uchwały poselskiej wobec Deklaracji z 1953 r. można ująć następująco:

- podjęta została pod naciskiem ZSRR,
- przez rząd narzucony z zewnątrz,
- podpisana została dzień po porozumieniu podpisanym w Moskwie przez ZSRR i NRD,
- nie została ratyfikowana ani przez rząd ani przez sejm,
- dotyczy tylko ówczesnego terytorium NRD.

2. Porządkując te zarzuty należy najpierw rozważyć kwestę, czy ówczesny rząd polski miał podstawę prawną do reprezentowania kraju na arenie międzynarodowej i zaciągania w jego imieniu zobowiązań w płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej.

Jak wiadomo u podstaw tych zagadnień leżą postanowienia jałtańskie, a zwłaszcza układ poczdamski uzgodniony w gronie trzech mocarstw, wśród których był też ZSRR. Podkreślić tu należy, że mocarstwa te działały w imieniu wszystkich Narodów Zjednoczonych w wojnie przeciw Niemcom, a więc także w imieniu naszego kraju. Mocarstwa te regulowały w swych porozumieniach sprawy związane z wojną i z jej następstwami, a zatem także powojenne sprawy odnoszące się do Polski, a zwłaszcza sprawę granic i odszkodowań wojennych. Polska nie była jednak stroną tych umów.

W odniesieniu do Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej, który podjął w sierpniu 1953 r. krytykowaną Deklarację, uzgodniono na konferencji poczdamskiej wyraźne i jednoznaczne stanowisko. Najpierw z "zadowoleniem" przyjęto wiadomość o utworzeniu takiego rządu w Polsce, udzielono mu pełnego uznania i nawiązano z nim stosunki dyplomatyczne z następującym skutkiem:

"Nawiązanie przez Rządy Brytyjski i Stanów Zjednoczonych stosunków dyplomatycznych z Polskim Rządem Tymczasowym spowodowało cofnięcie ich uznania byłemu Rządowi Polskiemu w Londynie, który już nie istnieje" (Sprawozdanie z Trójstronnej Konferencji w Berlinie, Dział IX. ust. A.).

Oczywiście rząd ten miał już uznanie ZSRR i Francji i szybko uznawały go inne państwa, a po przyjęciu Polski do ONZ w charakterze członka pierwotnego, uzyskał powszechne uznanie i zawierał różne umowy międzynarodowe jako jedyny i pełnoprawny reprezentant Polski. W takich sytuacjach wojenno-rewolucyjnych o uznaniu danego rządu decyduje nie tyle sposób jego powstania, co jego stabilność i efektywność.

Cokolwiek byśmy dziś nie sądzili o ówczesnym Rządzie Jedności Narodowej, to jednak nie ma argumentów prawnych skutecznego podważenia jego kompetencji do reprezentowania naszego kraju w społeczności międzynarodowej oraz zaciągania w jego imieniu zobowiązań prawnomiędzynarodowych. To zaś że, zdaniem posłów, rząd ten nie miał "elementarnych kryteriów moralnych do reprezentowania Narodu Polskiego" nie ma w tym przypadku merytorycznego znaczenia prawnomiędzynarodowego.

3. Co do "nacisku" wywieranego przez ZSRR na ówczesny rząd polski w omawianej sprawie można mieć różne zdania. To był przecież rząd powstały dzięki poparciu ZSRR i działający cały czas "na zasadach przyjaźni i współpracy" ze ZSRR. Nie wiem zatem, czy konieczny był mocny nacisk dla podjęcia krytykowanej

Deklaracji. A nawet, jeżeli założymy, że był, to miał on naturę ogólną, rozciągającą się na całokształt funkcjonowania tego rządu, a nie tylko na sprawę rezygnacji z odszkodowań niemieckich. Nie może taki czynnik polityczny stanowić podstawy do unieważnienia działań tego rządu w płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej.

4. Następna kwestia to zarzuty poselskie wskazujące na "poważne wady prawne" oświadczenia z 1953r. Chodzi o brak ratyfikacji.

W tym zakresie przedłożony projekt poselski zawiera zasadnicze nieporozumienia o elementarnym wręcz charakterze. Ratyfikacja bowiem może mieć zastosowanie jedynie w odniesieniu do umów międzynarodowych, czyli do porozumień wynegocjowanych i zawartych w formie pisemnej pomiędzy dwoma lub większą ilością państw. Tymczasem krytykowane przez posłów "Oświadczenie Rządu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej" nie jest żadną umową międzynarodową. To jest akt prawnomiędzynarodowy o charakterze jednostronnym. Po prostu, rząd polski złożył oficjalne pisemnie wyrażone oświadczenie, że rezygnuje w imieniu Polski z należnego jej odszkodowania wojennego. Powtarzam, jest to jednostronna decyzja rządowa o charakterze i skutkach prawnomiędzynarodowych, a nie umowa zawarta ze ZSRR i NRD z jednej strony a Polską z drugiej strony.

Międzynarodowe akty prawne o charakterze jednostronnym mogą ustanawiać prawa i obowiązki państw w płaszczyźnie prawa międzynarodowego. Potwierdza to zarówno nauka jak i praktyka państw znajdując potwierdzenie w orzecznictwie sądów międzynarodowych. Jednostronne akty nie wymagają żadnej ratyfikacji czy jakiegokolwiek zatwierdzenia. Do tego rodzaju aktów zalicza się np. uznanie, protesty, zrzeczenia czy przyrzeczenia rodzące skutki prawnomiędzynarodowe. Oczywiście, takie akty rządowe muszą spełniać określone wymogi, by mogły stać się źródłem zobowiązań międzynarodowych. Przede wszystkim, ujęte w nich prawa czy zobowiązania muszą zostać wyrażone przez kompetentny organ, w formie definitywnej i bezwarunkowej oraz wyrażone publicznie, bez konieczności jednak adresowania do określonego państwa. Oświadczenie rządowe z sierpnia 1953 r. spełnia te i inne kryteria. Jest ono nawet przytaczane w podręczniku do nauki prawa międzynarodowego jako przykład zrzeczenia o charakterze międzynarodowym, poprzez które Polska zrezygnowała ze spłaty przypadającej jej części niemieckich reparacji po II wojnie światowej (Zob. W. Czapliński, A. Wyrozumska, Prawo międzynarodowe publiczne, wyd. 2, Warszawa 2004, s. 112).

5. Następny zarzut odnoszący się do oświadczenia rządowego z 1953 r. brzmi następująco: zostało podpisane dzień po porozumieniu podpisanym w Moskwie przez ZSRR i NRD.

Pojawił się nawet pogląd w nauce, że to oświadczenie stanowi jedynie potwierdzenie o jeden dzień wcześniej zawartej umowy ZSRR z NRD. Z punktu widzenia czysto praktycznego można taki pogląd sformułować. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego jednak inaczej się to przedstawia. Postanowienia poczdamskie przyznające odszkodowanie Polsce z puli odszkodowań ZSRR miało cechy umowy międzynarodowej zawartej *in favorem tertii*, czyli na korzyść Polski, która nie była stroną układu poczdamskiego. Skoro jednak Polska zaakceptowała ten zapis ustanowiony na jej korzyść, to stał się on wtedy wiążący dla ZSRR. Porozumienie zawarte pomiędzy ZSRR a NRD nie mogło tego przyrzeczenia na rzecz Polski samowolnie znieść. Wymagane tu było bezwzględnie odpowiednie oświadczenie rządu polskiego w tej sprawie. Tak więc z punktu widzenia prawa międzynarodowego, oświadczenie rządu polskiego miało charakter konstytutywny, to znaczy znoszący uprawnienie Polski do dalszych odszkodowań z tytułu umowy poczdamskiej.

Można by się zastanawiać, czy jednostronne oświadczenie rządu polskiego było odpowiednią formą pozbawienia kraju tak istotnych korzyści przyrzeczonych w postanowieniach poczdamskich. Z punktu widzenia prawnomiędzynarodowego sama forma zrzeczenia się korzyści majątkowych nie ma istotnego znaczenia. Z punktu widzenia ówczesnego polskiego prawa wewnętrznego też nie da się podważyć ważności tego oświadczenia jednostronnego. Obowiązująca wtedy konstytucja z 22 lipca 1952 r. przyznawała kompetencję do ratyfikowania umów międzynarodowych Radzie Państwa (art. 25 ust. 1), czyli organowi pełniącemu funkcję głowy państwa. W dodatku nie określono w ogóle, jaki rodzaj umów międzynarodowych wymaga ratyfikacji. Sejmowi nie przyznano żadnego udziału w zawieraniu umów międzynarodowych. Rząd miał pełną swobodę dokonać tego zrzeczenia także w formie umowy międzynarodowej.

6. Pozostaje jeszcze zarzut, że oświadczenie rządu z 1953 r. mogło dotyczyć tylko terytorium ówczesnego NRD, a nie pozostałych części Niemiec. Wobec tego polskie odszkodowania z tych terytoriów dalej są aktualne.

Niestety, tak nie jest. Uchwały poczdamskie w sposób jasny i wiążący rozstrzygnęły sprawę odszkodowań niemieckich w odniesieniu także do Polski. Mianowicie postanowiono tam następująco:

"1. Roszczenia odszkodowawcze ZSRR będą zaspokojone z odpowiednich niemieckich aktywów zagranicznych oraz w drodze wywozu ze strefy Niemiec okupowanej przez ZSRR.

2. ZSRR zobowiązuje się załatwić odszkodowawcze roszczenia Polski ze swej własnej części odszkodowań.

3. Roszczenia odszkodowawcze Stanów Zjednoczonych, Zjednoczonego Królestwa i innych krajów mających prawo do odszkodowań będą zaspokojone ze stref zachodnich i z odpowiednich niemieckich aktywów zagranicznych" (Sprawozdanie..., Dział IV).

W świetle takiej trójstronnej decyzji mocarstw podjętej w Poczdamie Polsce przypadł jedynie udział w odszkodowaniach ze strony ZSRR, pochodzących z jego strefy okupacyjnej. Z reszty terytoriów niemieckich uprawnienia odszkodowawcze Polski nie dotyczyły.

Tak więc, poprzez porozumienie ZSRR z NRD w połączeniu z oświadczeniem rządu polskiego wszelkie prawa do dalszych odszkodowań wojennych na rzecz Polski wygasły bezpowrotnie. Taka jest sytuacja prawna.

Sporządził: Prof. dr hab. Jan Kolasa

Za zgodność:
M.Guzowska