

Warszawa, 16 listopada 2004 r.

K O P I A

Opinia

w sprawie projektu uchwały w sprawie uznania deklaracji z 23 sierpnia 1953 roku o zrzeczeniu się przez Polskę reparacji wojennych za nieobowiązującą (druk nr 3315)

1. Wprowadzenie

W trybie art. 33 Regulaminu Sejmu RP został wniesiony przez grupę posłów projekt uchwały Sejmu RP w sprawie uznania deklaracji z 23 sierpnia 1953 roku o zrzeczeniu się przez Polskę reparacji wojennych za nieobowiązującą (druk nr 3315), zwany dalej projektem uchwały. Zgodnie z tytułem projektu uchwały posłowie domagają się, aby Sejm uznał deklarację z 23.8.1953 r. o zrzeczeniu się przez Polskę reparacji wojennych, zwaną dalej deklaracją lub oświadczeniem z 1953 r., za nieobowiązującą. Wnioskodawcy uważają, że: 1) deklaracja z 1953 r. została podjęta pod naciskiem ZSRR; 2) została wydana przez narzucony z zewnątrz rząd; 3) ogłoszono ją dzień po podpisaniu porozumienia między ZSRR a NRD w sprawie zrzeczenia się reparacji wojennych; 4) deklaracja nie wyrażała suwerennej woli Narodu Polskiego i nie może być uznana za obowiązującą dla obecnego Państwa Polskiego; 5) nie została "ratyfikowana ani przez rząd ani przez Sejm"; 6) "dotyczyła tylko ówczesnego NRD – państwa, które obecnie nie ma sukcesora prawnego".

Projekt uchwały dotyczy niezwykle delikatnej problematyki i wymaga wnikliwej oceny. Można jej dokonać z dwóch punktów widzenia. Po pierwsze, ocena może być formułowana z perspektywy obecnego prawa konstytucyjnego. W tym przypadku istotne będzie zbadanie, czy Sejm w ogóle jest władny podjąć taką uchwałę i jakie skutki taka uchwała mogłaby wywierać w materii, do której się odnosi. Drugą perspektywę ocenną pozwala określić prawo międzynarodowe. Kierując się jego standardami należałoby zastanowić się jak kwalifikować oświadczenie z 1953 r. (czy ono jest z punktu widzenia prawa międzynarodowego) i ustalić, czy dopuszczalne jest pozbawienie go mocy prawnej (stwierdzenie nieważności; przy założeniu, że taką moc wiążącą oświadczenie to miało).

2. Perspektywa polskiego prawa konstytucyjnego

Zgodnie z obowiązującą Konstytucją RP z 1997 r., zasadniczą rolą Sejmu jest uchwalanie ustaw oraz sprawowanie kontroli nad działalnością Rady Ministrów (art. 95). Sejm wykonuje również inne funkcje, w tym w sferze stosunków międzynarodowych. W ostatnim zakresie jednak jego kompetencje mogą mieć charakter polityczny lub prawny. Kompetencje polityczne, a zatem prawo wypowiedzania się na temat różnych aspektów polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych, są praktycznie nieograniczone. Sejm może dyskutować w zasadzie każdą sprawę, którą uzna za ważną, i w odniesieniu do niej może podejmować uchwały, także takie, które np. wzywają Radę Ministrów lub nawet Prezydenta do określonego zachowania. Uchwały podejmowane w tym zakresie nie mają jednak skutku prawnego i z ich niewykonaniem może łączyć się co najwyżej odpowiedzialność polityczna Rządu¹. Inaczej jest w przypadku kompetencji prawnych. Biorąc pod uwagę fakt, że Konstytucja przyznaje kompetencje zewnętrzne co do zasady Radzie Ministrów (art. 146 ust. 1 i ust. 3 pkt 8-11, zwłaszcza pkt 9: RM sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi) oraz, w pewnym stopniu, Prezydentowi RP (art. 126 ust. 2, art. 133), stanowią one raczej wyjątek niż zasadę. Sejm RP może zatem działać władczo w odniesieniu do stosunków międzynarodowych jedynie wówczas, gdy wyraźnie zezwala na to Konstytucja lub gdy wynika to z ustaw (zob. m.in. art. 89-91, 116, 117 Konstytucji)². Jego kompetencji nie można w tej sferze domniemywać. Jedynie naruszenie tych prerogatyw Sejmu może prowadzić nie tylko do odpowiedzialności politycznej sprawców, lecz także do ich odpowiedzialności konstytucyjnej. W tym kontekście należy zauważyć, że ani Konstytucja, ani ustawy nie przewidują kompetencji Sejmu do podejmowania uchwał wiążących prawnie, czy też wywołujących skutki prawne w stosunku do innych podmiotów prawa międzynarodowego, w dziedzinie reparacji wojennych. Fakt, że do Sejmu należy decydowanie o stanie wojny i o zawarciu pokoju (art. 116 ust. 1 Konstytucji) nie oznacza, że równie dobrze może on wypowiadać się wiążąco w każdej kwestii

¹ Na temat charakteru uchwał Sejmu zob. P. Czarny [w:] Prawo konstytucyjne RP, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 1998, s. 215; B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 1999, s. 479-480.

² Na temat kompetencji zewnętrznych Sejmu i Rady Ministrów zob. Z. Witkowski [w:] Z. Witkowski (red.), J. Galster, B. Gronowska, W. Szyszkowski, A. Bień-Kacała, A. Cieszyński, Prawo konstytucyjne, wyd. X, Toruń 2002, 236-237, 404

dotyczącej likwidacji skutków wojny. Tylko wówczas, gdyby kwestia reparacji wojennych była jednoznacznie włączona do traktatu pokojowego, Sejm mógłby podejmować decyzję ze skutkiem prawnomiędzynarodowym. Tymczasem tutaj nie można zastosować rozumowania a maiori ad minus, gdyż kompetencje zewnętrzne prawne muszą być ujmowane restryktywnie. Należy zauważyć, że rozstrzygnięcie kwestii reparacyjnych nastąpiło na poziomie umów rządowych, niewymagających włączania parlamentów narodowych (zob. dalej pkt 3.1). Ewentualna uchwała o uznaniu deklaracji z 1953 r. za nieobowiązującą miałaby zatem wymowę wyłącznie polityczną. Ustalenie, że co do zasady Sejm nie ma kompetencji prawnych do działania w sferze międzynarodowej w zakresie reparacji wojennych powoduje, że jego oświadczenia w tej materii nie są w stanie wyrzucić żadnych skutków prawnomiędzynarodowych.

Słabością konstytucyjną prezentowanego projektu uchwały jest również to, że uchwała taka miałaby delegalizować deklarację Rady Ministrów PRL. Niezależnie bowiem, jak oceniamy PRL i marionetkowy rząd, który wówczas w Polsce sprawował władzę, to trzeba podkreślić, że z uwagi na podział funkcji między organami państwa, jedynie uprawnionym podmiotem do odwołania deklaracji z 1953 r. jest, w moim przekonaniu, obecna Rada Ministrów. Tylko ona jest bowiem władna działać w stosunkach międzynarodowych ze skutkiem prawnym w stosunku do uchwał Rządu PRL.

Należy również zauważyć, że nietrafny jest zarzut autorów projektu, iż deklaracja z 1953 r. nie została ratyfikowana. Błąd tkwi tutaj w dwóch miejscach. Po pierwsze, deklaracja nie była umową międzynarodową, lecz oświadczeniem jednostronnym Rządu PRL, a zatem nie podlegała ratyfikacji. Po drugie, Rada Ministrów w ogóle kompetencji ratyfikacyjnych sensu stricto nie posiadała.

3. Perspektywa prawa międzynarodowego

3.1. Uwagi wstępne

Z analizy projektu uchwały w świetle prawa konstytucyjnego RP wynika, że uchwała nie mogłaby rodzić żadnych następstw prawnych, w tym także w sferze prawa międzynarodowego. Załóżmy jednak, że jest inaczej, a więc, że Sejm może podjąć

uchwałę skuteczną prawnie w stosunkach międzynarodowych. Wówczas ocena projektu uchwały z punktu widzenia prawa międzynarodowego musiałaby wiązać się z oceną jej zasadności merytorycznej, a zatem z wykazaniem dopuszczalności uznania deklaracji z 1953 r. za nieobowiązującą i ewentualnych skutków prawnych takiego uznania (to samo byłoby zresztą konieczne, gdyby obecna Rada Ministrów pragnęła podważyć ważność swej zgody na zrzeczenie się). Ujęcie to wymaga wnikienia w naturę oświadczenia z 1953 r. Aby dokonać takiej analizy konieczne jest przypomnienie szeregu elementów faktycznych i prawnych stanowiących kontekst dla oceny deklaracji z 1953 r.

W związku z tym należy zauważyć, że, po pierwsze, problem reparacji Niemiec w stosunku do Polski pojawił się w kontekście zakończenia II wojny światowej i likwidacji jej skutków. Sprawa została rozstrzygnięta podczas konferencji poczdamskiej (17.7.1945 r. – 2.8.1945 r.), w której władze ówczesnej Polski nie uczestniczyły na prawach strony. Konferencję zakończyło przyjęcie Protokołu oraz tzw. Sprawozdania (Komunikat) z 2.8.1945 r., przy czym Sprawozdanie w szerokim zakresie powtarza ustalenia zawarte w Protokole. W doktrynie prawa międzynarodowego uznano obydwa dokumenty, popularnie zwane układami poczdamskimi (umową poczdamską), za zawierające prawnie wiążące porozumienia międzynarodowe zawarte na szczeblu rządowym (sygnowali je szefowie rządów dysponującym ogólną zdolnością wiązania państwa, które reprezentują; rządowy charakter porozumień sprawiał, że nie było potrzeby ratyfikacji, a zatem włączania parlamentu narodowego)³. Stronami układów poczdamskich są Stany Zjednoczone, ZSRR (Rosja w następstwie sukcesji) oraz Wielka Brytania. Polska nie jest stroną układów, lecz – zgodnie z ówczesnym zwyczajowym prawem traktatowym – wyraziła zgodę rządową na bycie stroną trzecią, tj. podmiotem, który, z jednej strony, uzyskał korzyści z porozumień (zwłaszcza uzyskanie tzw. Ziemi Zachodnich i reparacje wojenne), a z drugiej, doznał strat (utrata części terytorium na Wschodzie). Zgoda ta została wyrażona w ramach “konsultacji” z Rządem Polskim odbytej podczas konferencji poczdamskiej. Dla Polski zatem układy poczdamskie były porozumieniami zarazem in

³ Tekst: L. Gelberg, Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów, t. III, Warszawa 1960, s. 186-200. Zob. zwłaszcza A. Klafowski, Umowa poczdamska z dnia 2 VIII 1945 r., Warszawa 1960, s. 105 i n. Zob. także B. Wiewióra, Granica polsko-niemiecka w świetle prawa międzynarodowego, Poznań 1957, s. 79 i n.; K. Skubiszewski, Zachodnia granica Polski w świetle traktatów, Poznań 1975, s. 64 i n.

favorem i in onus⁴. Porozumienia poczdamskie wiążą do dzisiaj. Mogłyby zostać zmienione lub odwołane wyłącznie zgodnie z Konwencją wiedeńską o prawie traktatów z 23.5.1969 r. (KWPT; weszła w życie w 1980 r., Polska jest jej stroną od 1990 r.; Dz.U. 1990, nr 74, poz. 439, załącznik) i korespondującym z wieloma jej postanowieniami prawem zwyczajowym. Oznacza to, że na zmiany lub odwołanie ustaleń potrzebna byłaby zgodna wola wszystkich mocarstw uczestniczących w konferencji poczdamskiej oraz Polski (art. 37 KWPT), co praktycznie nie jest realne.

Po drugie, w kwestii reparacji wojennych dla Polski układy poczdamskie stanowią, że "ZSRR zobowiązuje się zaspokoić polskie żądania odszkodowawcze ze swej własnej części odszkodowań" (Cz. IV pkt 2 Sprawozdania). Przy tym ZSRR miał zaspokoić się "przez wywiezienie odpowiednich przedmiotów ze strefy okupacyjnej radzieckiej oraz przez majątek niemiecki, znajdujący się za granicą". Ponadto, w ramach dopełnienia odszkodowań, ZSRR miał otrzymać pewien procent majątku ruchomego należącego do przemysłu niemieckiego, który znajdował się w zachodnich strefach okupacyjnych (tamże, pkt 4). Sprzęt przemysłowy przejmowanych ze stref zachodnich na zasadzie reparacyjnej miał być zabrany w terminie 2 lat od ustalenia inwentarza sprzętu (co miało nastąpić najpóźniej w terminie 6 miesięcy, licząc od 2.8.1945 r.; pkt 6). Poza tym, ZSRR zrzekł się wszelkich pretensji odszkodowawczych do majątku przemysłowego znajdującego się w strefach zachodnich i majątku zdobycznego (pkt 8, 10). W praktyce zatem Polska mogła liczyć na reparacje wojenne ze wschodniej strefy okupacyjnej (późniejszego NRD) i tylko przez krótki okres czasu ze stref zachodnich. Udział Polski w reparacjach na rzecz ZSRR nie został przy tym jednoznacznie określony.

Po trzecie, w dniu 22.8.1953 r., w Moskwie, rządy ZSRR i NRD podpisały umowę międzynarodową – Protokół w sprawie zaprzestania pobierania reparacji niemieckich i w sprawie innych środków złagodzenia zobowiązań finansowo-gospodarczych Niemieckiej Republiki Demokratycznej związanych z następstwami wojny. Protokół ten stawał się skuteczny w stosunku do reparacji wszelkiego rodzaju z dniem 1.1.1954 r. Z Protokołu z posiedzenia Rady Ministrów PRL z 23.8.1953 r. wynika, że przed

⁴ Bardziej jednostronnie ocenia układy A. Klafkowski, op.cit., s. 349-350, traktując je jako umowy in favorem Polski.

zawarciem umowy między ZSRR a NRD, władze polskie były konsultowane⁵. Znalazło to formalny wyraz w uchwale Prezydium RN PRL z 19.8.1953 r. (jednak dowodu jej powzięcia nie ma). W efekcie, w art. 1 Protokołu ZSRR-NRD znalazło się stwierdzenie, że zaprzestanie pobierania reparacji następuje po uzgodnieniu z rządem PRL. Stało się tak, mimo że na posiedzeniu Rady Ministrów PRL w dniu 23.8.1953 r. B. Bierut informował o "propozycjach Rządu ZSRR" i o potrzebie ustosunkowania się Rządu PRL do sprawy odszkodowań niemieckich. W następstwie Rada Ministrów przyjęła oświadczenie w tej materii (oświadczenie zostało przyjęte jednogłośnie, nie wskazano, czy miała miejsce dyskusja, lecz samo posiedzenie trwało ledwie 30 minut). W oświadczeniu rządowym z 23.8.1953 r., niezależnie od przesłanek ideologicznych i politycznych, znalazło się stwierdzenie, iż Rząd PRL "powziął **decyzję o zrzeczeniu się z dniem 1 stycznia 1954 r. spłaty odszkodowań na rzecz Polski**" (podkr. moje)⁶. Prima facie oświadczenie dotyczy Niemiec jako takich, lecz w praktyce odnosiło się jedynie do NRD. Było to zasadne z punktu widzenia tego, skąd reparacje mogły płynąć.

Po czwarte, w okresie po 1953 r. władze polskie podtrzymywały swoje stanowisko w kwestii zamknięcia sprawy reparacji wojennych. W szczególności Polska zawarła 4.7.1957 r. Protokół końcowy o dostawach dla PRL na poczet jej udziału w reparacjach z Niemiec. Ponadto, delegacja polska podczas rokowań nad traktatem normalizacyjnym z 1970 r. potwierdziła nie tylko ostateczne zrzeczenie się reparacji, lecz także zrzeczenie się wobec całych Niemiec⁷.

3.2. Deklaracja z 1953 r. jako akt jednostronny

3.2.1. Akt jednostronny w prawie międzynarodowym

W prawie międzynarodowym nie ma definicji aktu jednostronnego czy też katalogu takich aktów, ani reguł dotyczących wykładni, stosowania, ustalania ważności czy odwoływania aktu jednostronnego. Nie ma żadnego aktu prawnie wiążącego lub

⁵ Zob. też M. Muszyński, *Przejęcie majątków niemieckich przez Polskę po II wojnie światowej. Studium prawnomiędzynarodowe i porównawcze*, Bielsko-Biała 2003, s. 323-324.

⁶ Zob. J. Sandorski, *Nieważność zrzeczenia się przez Polskę reparacji wojennych a niemieckie roszczenia odszkodowawcze*, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2004, z. 3, s. 62-65.

⁷ M. Muszyński, *op. cit.*, s. 324.

choćby zalecanego w tym zakresie. Nie ulega przy tym wątpliwości, że akty jednostronne istnieją i że ich status wymaga wyjaśnienia. Od 1996 r. zainteresowała się nimi ONZ, a od 1997 r. zajmuje się nimi bliżej Komisja Prawa Międzynarodowego ONZ. Jej prace potwierdzają wszakże liczne wątpliwości związane z aktami jednostronnymi i nie wydaje się, aby szybko zostały zakończone. W kręgu zainteresowania Komisji znalazły się zwłaszcza przyrzeczenie, uznanie, zrzeczenie się i protest⁸.

Problematyka aktu jednostronnego była podejmowana w orzecznictwie międzynarodowym i w doktrynie prawa międzynarodowego, które stanowią tzw. pomocnicze środki ustalania treści norm międzynarodowych (art. 38 ust. 1 lit. d) Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości). Liczba orzeczeń nie jest przy tym na tyle znacząca, aby z nich wynikała jasna koncepcja aktów jednostronnych. Podstawowe znaczenie ma tutaj wyrok MTS z 20.12.1974 r. w sporze australijsko-francuskim dotyczącym naruszenia przez Francję moratorium na przeprowadzanie prób nuklearnych⁹. Zobowiązanie do powstrzymania się od prób złożył przed kamerami telewizyjnymi prezydent Francji oraz konferencję prasową premiera i ministra obrony. MTS uznał, że: 1) zobowiązania prawnomiędzynarodowe mogą wynikać z jednostronnych oświadczeń kompetentnych organów dotyczące sytuacji faktycznych lub prawnych; 2) o mocy wiążącej takich oświadczeń przesądza zamiar związania się wyartykułowany w oświadczeniu oraz publiczny charakter oświadczenia; 3) oświadczenie jednostronne dla wywierania skutków prawnych nie wymaga przyjęcia, ani nawet odpowiedzi czy reakcji; 4) państwo, które złożyło oświadczenie z zamiarem związania musi postępować zgodnie z treścią oświadczenia. W przeciwnym przypadku mamy do czynienia z naruszeniem prawa międzynarodowego; 5) zamiar związania wywiera decydujący wpływ na wykładnię aktu jednostronnego. W sytuacji, gdy akt ogranicza swobodę działania państwa, wykładnia ta powinna być restryktywna; 6) forma aktu jednostronnego jest drugorzędna (wchodzi w grę akty pisemne i ustne); 7) powstanie i wykonywanie zobowiązań z aktu jednostronnego podlega zasadzie dobrej wiary. Państwa inne niż to, które złożyło oświadczenie mogą zasadnie oczekiwać postępowania zgodnego z oświadczeniem.

⁸ Zob. raport z 56 sesji KPM ONZ z 2004 r., § 177 i n.

⁹ ICJ Rep. 1974, § 43-46.

Na tle wyroku MTS z 1974 r. w doktrynie wskazuje się niekiedy, że akt jednostronny sensu stricto musi być autonomiczny, tzn. niezależny w swej podstawie obowiązywania od innych źródeł prawa międzynarodowego czy też że nie może być związany bezpośrednio ze stosowaniem np. traktatu (np. zastrzeżenie, wypowiedzenie umowy), i heteronomiczny, czyli skierowany do innych podmiotów prawa międzynarodowego, jednak wywierający skutki prawne niezależnie od przyjęcia ze strony tych podmiotów¹⁰.

Heteronomiczna natura aktów jednostronnych nie jest jednak należycie objaśniona. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na wyrok MTS z 22.12.1986 r. w sporze granicznym między Burkina Faso i Mali¹¹. W sprawie tej chodziło o ocenę oświadczenia prezydenta Mali uznającego ostateczny i wiążący charakter przyszłego sprawozdania Komisji Mediacyjnej OJA proponującego rozwiązanie sporu granicznego. Trybunał haski przypomniał swoje rozumowanie z wyroku wydanego w 1974 r. Przy tym orzekł, że oświadczenie prezydenta Mali nie było złożone w trakcie rozmów czy rokowań między stronami. Teoretycznie może być zatem uważane za akt jednostronny, jednak kluczową rolę odgrywa zamiar związania się. Ustalenie istnienia, treści i zakresu zamiaru MTS zastrzegł do swojej kompetencji. W tym celu Trybunał uznał, że konieczne jest zbadanie wszystkich okoliczności faktycznych dokonania aktu jednostronnego. Zwrócił uwagę, że w sprawie australijsko-francuskiej z 1974 r. kompetentne czynniki francuskie złożyły oświadczenie wobec wszystkich państw świata. Rząd francuski nie mógł wyrazić woli związania się inaczej niż przez deklaracje jednostronne. Zdaniem MTS, rozpatrywana sprawa różni się radykalnie od poprzedniej. Nic bowiem nie stało na przeszkodzie, aby strony zmanifestowały swój zamiar w "normalnej drodze", czyli "formalnej umowy opartej na zasadzie wzajemności". Ponieważ do żadnej takiej umowy nie doszło, MTS uznał, że nie należy rozpatrywać oświadczenia prezydenta Mali jako aktu jednostronnego rodzącego skutki prawne. Z przytoczonego rozumowania Trybunału wynika, że MTS traktuje akty jednostronne jako pewną ostateczność. Stają się one źródłem zobowiązań tylko

¹⁰ Zob. W. Czaplński, Akty jednostronne w prawie międzynarodowym, "Sprawy Międzynarodowe" 1988, nr 6. Zob. też W. Czaplński, A. Wyrozumski, Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe, wyd. 2, Warszawa 2004, s. 110-114, 117-122. Zob. też W. Góralczyk, Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie, wyd. 7, Warszawa 1998, s. 169-173, gdzie jednak akty jednostronne nie są uważane za źródła prawa międzynarodowego, lecz za źródła zobowiązań międzynarodowych.

wtedy, gdy nie ma możliwości wyrażenia zamiaru związania w inny sposób. Nie jest jednak oczywiste, że zasada ta miałaby zastosowanie do zrzeczenia, które na ogół dokonywane jest wobec konkretnych podmiotów.

3.2.2. Czy deklaracja z 1953 r. jest aktem jednostronnym?

W polskiej doktrynie prawa międzynarodowego wypowiedziane jest przekonanie, że deklaracja z 1953 r. stanowi akt jednostronny, którego istota polega na jednostronnym zrzeczeniu się prawa do reparacji i roszczeń z nimi związanych¹². Na pierwszy rzut oka takie twierdzenie jest uzasadnione. Jeżeli jednak uznamy, że akt jednostronny powinien być autonomiczny, to można kwestionować jednostronny charakter deklaracji z 1953 r.

Umowa radziecko-enerdowska z konieczności wpływała na prawa i roszczenia Polski wobec Niemiec. Gdyby na rezygnację z reparacji nie było zgody władz polskich, mogłoby powstać roszczenie względem ZSRR związane z naruszeniem układów poczdamskich. Zgoda była zatem potrzebna. Wedle brzmienia umowy radziecko-enerdowskiej z 22.8.1953 r., rezygnacja z roszczeń była uzgadniana z władzami polskimi, co zdaje się potwierdzać wypowiedź B. Bieruta o konsultacjach z Rządem ZSRR i uchwała Prezydium Rady Ministrów z 19.8.1953 r., odczytana, jak wynika z protokołu z posiedzenia RM, przez B. Bieruta na posiedzeniu w dniu 23.8.1953 r. Z tego można wnosić, że zrzeczenia dokonano w zasadzie 19.8.1953 r., a oświadczenie Rządu PRL z 23.8.1953 r., złożone już po formalnym podpisaniu Protokołu między ZSRR a NRD, stanowiło tylko formalne potwierdzenie zrzeczenia.

Czy jednak tak ściśle związki oświadczeń władz PRL z Protokołem zawartym między ZSRR a NRD pozwala uznać je za akty jednostronne? Moim zdaniem tezy takiej nie da się utrzymać. Oświadczenia z 19.8.1953 r. i z 23.8.1953 r. były istotnie związane ze stosunkami umownymi między ZSRR i NRD. Bez powiązania z nimi nie miały znaczenia. Na mocy układów poczdamskich reparacje przyznano bowiem ZSRR, a Polska miała zaspokoić się z tych reparacji. Roszczenia reparacyjne Polski zostały

¹¹ ICJ Rep. 1986, § 39 i 40.

¹² Tak np. J. Sandorski, op. cit., s. 65. Podobnie J. Białocerkiewicz, Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys wykładu, Olsztyn 2003, s. 94

zatem prawnie włączone w roszczenia ZSRR i nie mogły być przez Polskę zaspakajane indywidualnie i bezpośrednio wobec Niemiec. Zarazem z uwagi na to, że Polska była beneficjentem układów poczdamskich w sferze reparatornej i że jej roszczenia były zidentyfikowane, konieczne było uzyskanie zgody władz polskich na rezygnację z reparatorji.

Gdyby jednak przyjąć, że oświadczenia Rządu PRL stanowiły akty jednostronne w postaci zrzeczenia, to można byłoby zastanawiać się, czy nie dałoby się podważyć ważności tych oświadczeń. Wskazuje się bowiem, że zostały one faktycznie złożone w warunkach przymusu wobec przedstawicieli państwa i samego państwa. Przy tym przymus jako podstawę nieważności bezwzględnej oświadczenia jednostronnego należy rozumieć tak, jak w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów (art. 51 i 52 KWPT). Nieważność bezwzględna oświadczeń oznaczałaby brak potrzeby odwoływania deklaracji z 1953 r.¹³

W odniesieniu do tej argumentacji należy zauważyć, iż niezależnie od tego, że nie jest oczywiste stosowanie Konwencji wiedeńskiej z 1969 r. do oceny ważności aktów jednostronnych (pewności takiej nie ma też Komisja Prawa Międzynarodowego), to jednak nie da się zaprzeczyć, że za przyczynę taką z pewnością trzeba uznać przymus. Pamiętać zarazem trzeba, że podważanie ważności zobowiązań międzynarodowych musi być interpretowane restryktywnie. Należy domniemywać, zgodnie z zasadą wykonywania zobowiązań w dobrej wierze (art. 2 pkt 2 Karty NZ), trwałości zobowiązań. W przypadku deklaracji z 1953 r. wykluczam przymus wobec PRL jako państwa. Nie ma na to żadnych dowodów. Nie mobilizowano przeciwko PRL armii, nie dokonywano złowrogich manewrów, nie grożono braterską pomocą. Mam też poważne wątpliwości, czy można byłoby skutecznie powołać się na przymus wobec przedstawicieli państwa. Czy z ogólnej, panującej wówczas w bloku komunistycznym atmosfery politycznej bądź nawet z konkretnego przebiegu zdarzeń w sierpniu 1953 r. (w tym czasie trwania posiedzenia RM) można wywodzić istnienie przymusu wobec przedstawicieli PRL? Wprawdzie wydarzenia 1953 r. działy się tuż po śmierci J. W. Stalina, w dobie walki o władzę w Moskwie, lecz jeszcze dużo przed XX Zjazdem KPZR i potępieniem kultu jednostki. B. Bierut i ówczesne kierownictwo Rządu

¹³ Zob. J. Sandorski, op. cit., s. 67-68. Za stosowaniem KWPT do oceny ważności aktów jednostronnych opowiadają się W. Czapliński i A. Wyrozumski, op.cit., s. 121.

(zob. skład posiedzenia RM z 23.8.1953 r.) należało raczej do uważnych słuchaczy decyzji i wiernych wykonawców woli Kremla, niż do utajnionych opozycjonistów, obawiających się represji sowieckich, niecierpliwie czekających na odwilż. W samej PRL mieliśmy wtedy także kult jednostki – B. Bieruta.

Zakwestionowanie oświadczeń RM PRL mogłoby być jedynie rezultatem podważenia legalności całego porządku społeczno-polityczno-prawnego, jaki zaistniał po 1947 r. (sfalszowanych wyborach w Polsce). Należałoby się jednak wówczas liczyć z wszelkimi niekorzystnymi konsekwencjami prawnomiędzynarodowymi dla Polski, łącznie z podważeniem granic Państwa. Trzeba też pamiętać, że jakkolwiek w prawie międzynarodowym z dużą ostrożnością trzeba patrzeć na taką możliwość, to jednak jest możliwa legalizacja utrzymujących się stanów nielegalnych, zwłaszcza gdy nielegalność ta ma źródło wewnątrz państwa i tam głównie wywiera skutki oraz gdy łączy się z uznaniem zewnętrznym innych podmiotów prawa międzynarodowego. Rządy PRL były uznawane za legalnych reprezentantów Państwa przez państwa świata i organizacje międzynarodowe, a zmiana systemu rządów po 1989 r. nie wpłynęła na ciągłość Państwa Polskiego w sensie prawa międzynarodowego, a tym samym na ciągłość jego zobowiązań prawnomiędzynarodowych. Konkretyzując te uwagi i odnosząc je do deklaracji z 1953 r., należy zauważyć, że właściwe czynniki polskie potwierdzały moc obowiązującą deklaracji z 1953 r. tak w okresie PRL (1970 r.), jak też po zmianach ustrojowych (także dzisiaj).

3.3. Deklaracja z 1953 r. jako zgoda Polski w ramach konstrukcji odwołania pactum in favorem tertii

Umowy międzynarodowe działają między stronami: *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* (art. 34 KWPT). Od zasady tej istnieją wyjątki na korzyść i na niekorzyść państwa trzeciego. Pierwsze są zwykle kojarzone z różnymi dobrodziejstwami, które państwo trzecie uzyskuje na podstawie umowy, której nie jest stroną (*pactum in favorem tertii*). Drugie z kolei, łączone jest zazwyczaj z obowiązkami nakładanymi na państwo trzecie (*pactum in onus* lub *in odium/detrimentum tertii*). W obydwu przypadkach zainteresowane państwo trzecie musi wyrazić zgodę na korzyść czy ciężar, z tym jednak, że w przypadku ciężaru jego zgoda musi być wyraźna i pisemna (art. 35 i 36 KWPT). Z kolei odwołanie obowiązku wymaga zgody wszystkich

zainteresowanych podmiotów, tj. stron umowy i państwa trzeciego, zaś odwołanie korzyści wymaga zgody państwa-beneficjenta, gdy zostanie ustalone, że odwołanie nie jest możliwe bez zgody tego państwa (art. 37 Konwencji)¹⁴.

Według mnie, oświadczenia Rządu PRL należy uważać za zgodę na umowę odwołującą korzyść przyznaną PRL. Wprawdzie korzyść reparatorna została przyznana na mocy układów poczdamskich, a nie umowy ZSRR z Niemcami, a odwołanie korzyści nastąpiło na podstawie umowy dwustronnej jednego z mocarstw z państwem reprezentującym część Niemiec, to jednak trzeba zauważyć, że w dobie układów poczdamskich nie istniały władze niemieckie zdolne do zawarcia układów, a bezwarunkowa kapitulacja była równoważna bezwarunkowej zgodzie na ustalenia dotyczące Niemiec. Reparacje dla Polski stanowiły integralną część reparacji radzieckich wywodzonych co do zasady z Niemiec Wschodnich, czyli w roku 1953 z NRD. Powstanie podmiotu prawa międzynarodowego w ramach byłej wschodniej strefy okupacyjnej (NRD) i fakt włączenia reparacji dla Polski do reparacji radzieckich stanowiły wystarczającą podstawę dla umowy dwustronnej w przedmiocie zrzeczenia się reparacji.

Umowa między ZSRR a NRD prowadziła do umorzenia kolejnych polskich roszczeń i wygaśnięcia dalszych polskich praw do reparacji. Siłą rzeczy stanowiła podstawę do utraty korzyści przez Polskę, które mogłyby być jeszcze uzyskane na mocy układów poczdamskich (układy te nie przewidywały daty zakończenia płatności reparacji, lecz można przyjąć, że wygasalyby naturalnie z chwilą zaspokojenia roszczeń odpowiadających wysokości szkód majątkowych wówczas obliczonych, w każdym razie data 1.1.1954 r., którą wskazano w deklaracji z 1953 r. z pewnością skracala znacząco okres reparacji). Reparacje stanowiły formę zadośćuczynienia dla Polski za szkody poniesione w majątku państwowym. Trudno zatem oczekiwać, że ich cofnięcie mogłoby odbyć się bez zgody Polski. Była ona zatem konieczna dla legalności odwołania dalszych korzyści. Jedynym sposobem na wzruszenie tej zgody byłoby ustalenie jej nieważności. Zgoda taka została wyrażona w oświadczeniu z 19.8.1953 r. i potwierdzona 23.8.1953 r. Z przyczyn wskazanych wcześniej w odniesieniu do analizy deklaracji z 1953 r. jako aktu jednostronnego nie ma wystarczających podstaw

¹⁴ Zob. też M. Frankowska, *Prawo traktatów*, Warszawa 1997, s. 128-131; W. Czaplński, A. Wyrozumska, op.cit., s. 480-481.

do kwestionowania ważności wyrażonej zgody, potwierdzanej w późniejszej praktyce państwowej.

Uznanie deklaracji z 1953 r. za zgodę na odwołanie pactum in favorem terii, a nie za akt jednostronny, ma tę zaletę, że – niezależnie od tego, że taka kwalifikacja jest merytorycznie trafna – pozwala zastosować do niej przejrzyste normy prawa międzynarodowego.

4. Konkluzje

W wyniku przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, że:

- a) Sejm jest władny podjąć uchwałę dotyczącą utraty mocy obowiązującej deklaracji z 1953 r., lecz uchwała taka byłaby pozbawiona wszelkiej skuteczności prawnomiędzynarodowej. Jej znaczenie byłoby czysto polityczne;
- b) Jedynym organem władnym ewentualnie odwołać deklarację z 1953 r. byłaby Rada Ministrów, która zgodnie z Konstytucją RP jest odpowiedzialna za kierowanie sprawami zagranicznymi Państwa i jest w tym zakresie sui generis sukcesorką RM z 1953 r.;
- c) Deklaracja z 1953 r. powinna być kwalifikowana nie jako akt jednostronny, lecz jako zgoda na utratę przysługujących jeszcze korzyści wynikających z umowy międzynarodowej (odwołanie pactum in favorem tertii);
- d) Zgoda na utratę korzyści dotyczy reparacji obejmowała Niemcy jako takie, a nie tylko NRD, bo tylko z NRD mogły w 1953 r. pochodzić reparacje (w 1953 r. Polska nie miała prawa do reparacji z RFN);
- e) Nie ma wystarczających podstaw do uznania, że zgoda wyrażona w 1953 r. została dotknięta sankcją nieważności bezwzględnej wskutek zastosowania przymusu wobec PRL lub przedstawicieli ówczesnych władz państwowych.

Sporządził: Cezary Mik – ekspert ds. legislacji