

Biuro Studiów i Ekspertyz

OPINIA ZLECONA

Kraków, 2.12.2004 r.

OPINIA PRAWNA

**na temat projektu uchwały przedstawionego przez grupę posłów
w sprawie uznania deklaracji z dnia 23 sierpnia 1953 r.
o zrzeczeniu się przez Polskę reparacji wojennych za nieobowiązującą**

Uwagi ogólne

Niniejsza opinia dotyczy zagadnień prawnych i w zasadzie pomija zagadnienia o charakterze politycznym, w szczególności odnośnie politycznych skutków przyjęcia przez Sejm uchwały w sprawie uznania zrzeczenia się przez Polskę reparacji wojennych za prawnie nieskuteczne.

Projekt uchwały Sejmu RP wymaga ustosunkowania się do przedstawionych w projekcie oraz w uzasadnieniu do projektu argumentów, a także odnośnie formalnej strony projektowanego dokumentu.

Rodzą się w związku z tym następujące problemy wymagające wyjaśnienia:

1. czy można moc wiążącą deklaracji rozpatrywać bez uwzględnienia kontekstu prawnego w postaci umów i porozumień międzynarodowych, a także praktyki Polski, jak również stosownego kontekstu politycznego;
2. jaka jest natura prawna tzw. deklaracji z dnia 23 sierpnia 1953 r.;
3. czy tzw. deklaracja z dnia 23 sierpnia 1953 r. rodzi skutki prawne w zakresie prawa międzynarodowego; a także pozostawiające w związku z tym pytanie
4. czy deklaracja z dnia 23 sierpnia 1953 r. ma wady prawne, czy podjęta została z pogwałceniem prawa międzynarodowego lub wewnętrznego, a jeżeli tak to jakie ma to znaczenie;
5. jak należy interpretować postanowienia zawarte we wspomnianej deklaracji; oraz
6. czy wspomniana deklaracja, a także jej uzasadnienie są jasno i precyzyjnie sformułowane.

Ad. 1

Oświadczenie Rządu PRL z dnia 23 sierpnia 1953 r. pozostaje w związku z różnymi aktami prawa międzynarodowego poczynając od Układu poczdamskiego aż do czasów najnowszych, to jest traktatów zawartych w latach 1990-1991 oraz stosownych oświadczeń organów państwowych Polski i Niemiec. Istotne jest również podkreślenie roli praktyki państw po dniu 23 sierpnia 1953 r., a szczególnie po 1989 roku. Nie można bowiem rozważać mocy oświadczenia Rządu PRL z 1953 r. bez uwzględnienia szerszego kontekstu prawnego oraz politycznego.

Problemy odszkodowań wojennych (reparacji) wynikłe w związku agresją Niemiec podczas drugiej wojny światowej uzgodnione zostały na konferencjach w Jałcie i Poczdamie. Reparacje miały być sflacone w naturze. Na konferencji poczdamskiej ustalono m.in., że radziecka strefa okupacyjna łącznie ze świadczeniami dodatkowymi z zachodnich stref zapewnić miała reparacje na rzecz ZSRR i Polski. Udział Polski określony został na 15 % całości reparacji świadczonych na rzecz ZSRR, natomiast reparacje dla USA, Wielkiej Brytanii i Francji oraz pozostałych państw alianckich miały być zaspokojone z trzech stref zachodnich. Stosowne uzgodnienia zapisano w części IV Układu poczdamskiego. Wskazana IV część Układu poczdamskiego jest rozbudowana, co świadczy o tym, że trzy Wielkie mocarstwa wyraźnie i stosunkowo precyzyjnie określiły zakres odszkodowań.

Wykonując ustalenia zawarte w Układzie poczdamskim w styczniu 1946 r. alianci zachodni zawarli tzw. umowę paryską, w której przydzielili każdemu z 18 państw-stron tej umowy procentowy udział w reparacjach ze stref zachodnich. Oddanie ZSRR wykonania praw reparacyjnych dla Polski nie było korzystne, podobnie jak ustalenie na poziomie jedynie 15 % całości reparacji świadczonych na rzecz Związku Radzieckiego, ponieważ nie było adekwatne do strat wojennych poniesionych przez Polskę. Taką decyzję podjęły jednak zwycięskie mocarstwa, a ponadto nie sposób nie wskazać, że została ona zaakceptowana przez władze polskie, których przedstawiciele uczestniczyli w części obrad Wielkich mocarstw i w sprawach dotyczących Polski zajmowali stanowisko. Brak jest dowodów na to, że delegacja polska nie zgadzała się z postanowieniami części IV Układu poczdamskiego, że domagała się innych regulacji, lub że działała pod przymusem lub groźbą przymusu. Podważanie obecnie obecnym postanowień Układu poczdamskiego nie uzyskałoby poparcia międzynarodowego i byłoby sprzeczne z polską racją stanu. Byłoby również sprzeczne z całą dotychczasową jednoznaczną praktyką Polski uznającej moc wiążącą Układu poczdamskiego i jego rolę jako substytutu traktatu pokojowego. Reparacje wojenne na rzecz Polski były dokonywane do chwili zrzeczenia się przez rząd PRL pobierania odszkodowań, tj. do dnia 1 stycznia 1954 r. Oświadczenie rządu PRL z 23 sierpnia

1953 r. pozostaje zatem w bezpośrednim związku z ustaleniami podjętymi przez Wielkie mocarstwa oraz postanowieniami Układu poczdamskiego.

Ad. 2

Oświadczenie rządu PRL z 23 sierpnia 1953 r. nie jest umową międzynarodową także wtedy gdyby chcieć przyjąć koncepcję tzw. umowy *sui generis* zawieranej w drodze milczącej akceptacji wyraźnie sformułowanych postanowień w kwestii zrzeczenia się z dniem 1 stycznia 1954 r. świadczeń reparacyjnych na rzecz Polski. **Oświadczenie to jest aktem jednostronnym państwa, w imieniu którego wystąpił rząd.**

Zarówno prawo międzynarodowe, jak i prawo wewnętrzne nie zna instytucji ratyfikowania aktów jednostronnych. Ratyfikacji podlegają umowy międzynarodowe (niektóre), a nie akty jednostronne państw. Podnoszony zatem zarzut, że wspomniane oświadczenie rządu PRL nie może rodzić skutków prawnych, ponieważ nie zostało ratyfikowane, należy uznać za chybiony.

Warto w tym miejscu wskazać, że moc wiążąca aktów jednostronnych państwa jest dobrze ugruntowana w teorii i praktyce prawa międzynarodowego¹. Wskazują na to między innymi orzeczenia Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej (STSM) w sprawie Wschodniej Grenlandii² oraz Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS) w sprawie francuskich prób z bronią jądrową na Pacyfiku³. Jeżeli STSM uznał moc wiążącą w płaszczyźnie prawa międzynarodowego jednostronnego, ustnego oświadczenia złożonego przez ministra spraw zagranicznych Norwegii, Ihlena, a MTS potwierdził obowiązujący wobec Francji charakter oświadczeń władz francuskich, to należy wnosić, że oświadczenie podjęte jednomyślnie przez rząd PRL, które zapadło podczas posiedzenia pod przewodnictwem premiera i z udziałem ministra spraw zagranicznych, rodzi wiążące skutki prawne. Potwierdzeniem tego jest jednoznaczna praktyka Polski, która do chwili obecnej, a zatem przez ponad pół wieku, nie podważa obowiązującej mocy oświadczenia rządowego z 1953 r.

Ad. 3 i 4

Układ poczdamski w części IX zatytułowanej "Polska" przyjmuje do wiadomości ("przyjeliśmy z zadowoleniem do wiadomości") powstanie Polskiego Rządu Tymczasowego Jedności Narodowej oraz fakt uznania tego rządu przez trzy mocarstwa, jak również cofnięcie ich uznania dawnemu rządowi polskiemu w Londynie, który (jak stwierdzono w części IX A Układu) już nie istnieje. W konsekwencji nawiązano z Rządem Tymczasowym stosunki dyplomatyczne, które kontynuowano ze wszystkimi

¹ Szerzej na ten temat – *Encyclopedia of Public International Law*, Elsevier (EPIL), t. IV, 2000, s. 1018 i nast.

² EPIL, t. II, 1995, s. 7 i nast.; PCIJ A/B 53 (1933).

³ EPIL, t. III, 1997, s. 727 i nast.; ICJ Reports 1974.

kolejnymi rządami PRL. Oznacza to, że uznano od początku rządu PRL za zdolne do działania ze skutkiem prawnym w stosunkach międzynarodowych. PRL była powszechnie uznana za podmiot prawa międzynarodowego, zawierała umowy międzynarodowe, prowadziła stosunki dyplomatyczne, była członkiem wielu organizacji międzynarodowych, m. in. ONZ.

Trzecia Rzeczpospolita utrzymała ciągłość prawną z PRL, czego konsekwencją jest uznawanie do dzisiaj aktów prawnomiędzynarodowych podejmowanych przez rządy komunistycznej Polski. Podjęta w 1989 r. przez Senat RP uchwała o ciągłości prawnej III Rzeczpospolitej z II Rzeczpospolitą nie pociągnęła za sobą dalej idących konsekwencji m. in. dlatego, że stosownej woli nie wyraził Sejm RP. W konsekwencji należy uznać, że **podjęte zgodnie z prawem międzynarodowym zobowiązania w czasach PRL są nadal prawnie wiążące**.

Należy zatem rozważyć, czy oświadczenie rządowe z 1953 r. podjęte było zgodnie z prawem międzynarodowym. Poselski projekt uchwały sugeruje, że wspomniane oświadczenie (w projekcie użyto terminu "deklaracja") nie jest obowiązujące, ponieważ podjęte zostało pod naciskiem ZSRR i przez narzucony z zewnątrz rząd, który nie był wyrazicielem suwerennej woli Narodu Polskiego.

W tym miejscu należy wskazać na poprzednie ustalenie, że bez względu na kontekst polityczny rząd PRL był władny podejmować prawnomiędzynarodowe zobowiązania wobec państwa. Moc wiążąca aktów prawnych dokonywanych przez rząd nie rodziłaby skutków prawnych gdyby uznać je za prawnie nieskuteczne (w omawianym przypadku: nieważne) z punktu widzenia prawa międzynarodowego.

Z uwagi na to, że w powyższym względzie nie ma wyraźnych zasad i norm prawa międzynarodowego w odniesieniu do aktów jednostronnych, należy sprawę rozważyć poprzez analogię do stosownych postanowień wiedeńskiej Konwencji o prawie umów międzynarodowych z 1969 r. (KWPU) Konwencja wskazuje, w jakich wypadkach umowa międzynarodowa jest lub może być uznana za nieważną. Spośród różnych przyczyn nieważności w grę mogą wchodzić przymus wobec przedstawiciela państwa (art. 51 KWPU) lub przymus wobec państwa polegający na groźbie lub użyciu siły (art. 52 KWPU). Zaistnienie takich okoliczności rodzi prawną nieskuteczność umowy od chwili jej zawarcia, tj. *ex tunc*. Wydaje się jednak niemożliwe do wykazania, że na członków rządu PRL wywierano przymus fizyczny, lub że działali oni pod wpływem przymusu psychicznego. Również w tym czasie ZSRR nie wywierał w przedmiotowym zakresie (tj. w odniesieniu do okoliczności związanych z oświadczeniem rządowym z 1953 r.) przymusu bezpośredniego lub pośredniego na państwo, tj. PRL. Protokół z posiedzenia Rady Ministrów w dniu 23 sierpnia 1953 r. nie daje podstaw do

formułowania takiego zarzutu, a jedynie odnośnie serwilizmu zebranych, którzy poświęcili na wydanie w/w oświadczenia 30 minut.

Należy również w tym miejscu wskazać, że podczas obrad konferencji wiedeńskiej w sprawie zawarcia KWPU, wtedy, kiedy dyskutowano nad zakresem pojęcia "przymus" oraz "użycie siły" nie zgodzono się, aby wyraźnie wskazać, iż w grę może wchodzić przymus inny niż przymus fizyczny w stosunku do przedstawiciela państwa, natomiast w odniesieniu do państwa przymus może obejmować również "nacisk" ekonomiczny lub polityczny⁴. Projekt poprawki rozszerzający pojęcie przymusu i groźby przymusu np. o przymus ekonomiczny lub inny został odrzucony. Do ostatecznego tekstu konwencji dołączono jedynie deklarację, w której wyrażono "*ubolewanie nad faktem, że w przeszłości państwa bywały niekiedy zmuszane do zawarcia traktatów pod naciskiem wywieranym w najrozmaitszy sposób przez inne państwa*"⁵. Wynika z tego, że przyjęto do wiadomości (w 1969 r.) fakt istnienia takich praktyk w przeszłości. Rezolucja dotycząca deklaracji z 1969 r. zwraca się do Sekretarza Generalnego ONZ o zwrócenie uwagi na treść tej deklaracji oraz prosi Państwa-Członków o jak najszersze rozgłoszenie i rozpowszechnienie deklaracji⁶. Skutków prawnych w postaci nieważności ani deklaracja, ani odnosząca się do niej rezolucja z 1969 r., nie przewidują.

Kolejny problem, który należałoby rozstrzygnąć wiąże się z pytaniem, czy oświadczenie rządowe z 1953 r. podjęte zostało w sprzeczności z obowiązującą wtedy w PRL konstytucją z dnia 22 lipca 1952 r. Stosowną dyspozycję w zakresie kompetencji Rady Ministrów określa art. 32 ust. 9, który postanawia, że Rada Ministrów "*(...) sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami*". W kontekście tego postanowienia oraz uznanej praktyki międzynarodowej, że organ państwa, m. in. minister spraw zagranicznych, nawet bez wyraźnych i jednoznacznych upoważnień konstytucyjnych może złożyć oświadczenie jednostronne skuteczne z punktu widzenia prawa międzynarodowego należy uznać, że taką kompetencję posiadał również rząd w zakresie wydania omawianego oświadczenia, wtedy, gdy działał jednomyślnie, w pełnym składzie (tj. z udziałem ministra spraw zagranicznych) i pod przewodnictwem premiera. Oświadczeniu rządowemu można jedynie zarzucić, że ówczesna Rada Ministrów nie działała w zgodzie z interesem państwa. Można w związku z tym podnosić, że złamano postanowienia art. 32 ust. 7 Konstytucji PRL z 1952 r., który stanowi, że Rada Ministrów "*(...) zapewnia ochronę interesów państwa*". Trudno jednak byłoby omawiane oświadczenie zakwestionować powołując się na

⁴ Szeroko na ten temat pisze St. E. Nahlik, *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976, s. 289 i nast.

⁵ Cyt. za: St. E. Nahlik, *op. cit.*, s. 306.

⁶ Tamże, s. 307.

dyspozycję art. 32 ust. 7 konstytucji z 1952 r., jako przyczynę nieważności oświadczenia. W tym przypadku naruszenie konstytucji mogłoby być jedynie podstawą pociągnięcia do odpowiedzialności członków Rady Ministrów za złamanie konstytucji przed organami wewnętrznymi państwa.

Ad. 5

Podstawową zasadą odnoszącą się do wykonywania i interpretacji zobowiązań wynikających z umowy międzynarodowej lub aktu jednostronnego jest zasada dobrej wiary⁷. W tym kontekście należy wskazać, że zrzeczenie się pobierania reparacji wojennych podjęte w formie aktu jednostronnego zostało wykonane z dniem 1 stycznia 1954 r. i nie było kwestionowane przez ponad pięćdziesiąt lat. Wysuwanie obecnie roszczeń reparacyjnych byłoby naruszeniem prawa międzynarodowego, a strona, która uzyskała korzyść z jednostronnego zrzeczenia się, mogłaby powołać się na zasadę *estoppel*.

Podnoszony jest zarzut, że oświadczenie rządowe z 1953 r. dotyczyło tylko ówczesnego NRD, państwa, które obecnie nie ma sukcesora prawnego. Akt jednostronny, podobnie jak umowę międzynarodową, należy interpretować w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym w niej wyrazom w danym kontekście, oraz w świetle jego przedmiotu i celu. Otóż w oświadczeniu mowa jest wyraźnie o zrzeczeniu się reparacji na rzecz Niemiec, a nie NRD. Termin "NRD" pojawia się w oświadczeniu, ale w innym kontekście, co jednoznacznie wskazuje, że rząd PRL nie stawiał znaku równości między terminami "Niemcy" oraz "NRD". Nie może być zatem mowy o pomyłce, lecz o celowym działaniu. Używając terminu "Niemcy" prawdopodobnie chciano uniknąć w oświadczeniu zastosowania terminu "RFN", a ponadto warto przypomnieć, iż zgodnie z ustaleniami konferencji poczdamskiej reparacje na rzecz Polski i ZSRR pochodzić miały z radzieckiej strefy okupacyjnej, ale także obejmować miały pewne świadczenia dodatkowe ze stref zachodnich. Z podanych wyżej powodów zrzeczenie się reparacji interpretować można jedynie jako zrzeczenie się zarówno w odniesieniu do NRD, jak i RFN.

Jakkolwiek z punktu widzenia oceny projektu uchwały Sejmu RP nie ma to istotniejszego znaczenia, warto podkreślić, że sukcesorem NRD są zjednoczone Niemcy.

Ad. 6

⁷ EPIL, t. IV, 2000, s.1018 | nast.

Zarówno projekt uchwały Sejmu RP, jak i uzasadnienie projektu zawierają wiele niejasnych, a nawet niezrozumiałych sformułowań. Oto niektóre z nich:

- jednostronny akt prawny podjęty przez Radę Ministrów PRL z dnia 23 sierpnia 1953 r. zatytułowany jest "oświadczenie rządu" a nie "deklaracja";
- określenie wspomnianego oświadczenia jako nieobowiązującego jest nieściśle. Należałoby użyć określenia "nieważne" (ewentualnie "prawnie nieskuteczne");
- przyczyną nieważności jest m.in. "przymus" lub "groźba przymusu", a nie "nacisk";
- akt jednostronny państwa (w omawianym wypadku oświadczenie rządu) nie wymaga ratyfikowania ani przez rząd, ani przez Sejm. Ratyfikacji wymagają (niektóre) umowy międzynarodowe;
- sukcesorem NRD są zjednoczone Niemcy;
- projekt uchwały Sejmu RP wskazuje, że oświadczenie "ma również inne poważne wady prawne". Nie sprecyzowano, jakie.

Również uzasadnienie projektu uchwały wymagałoby większej precyzji:

- nie jest jasne zdanie drugie czwartego akapitu uzasadnienia, rozpoczynające się od słów: "w związku z umową jałtańską i poczdamską";
- całkowicie niejasne jest stwierdzenie zawarte w ostatnim zdaniu szóstego akapitu uzasadnienia: "radzieckie oświadczenie nie zostało nawet ratyfikowane przez ówczesny Sejm czy Radę Państwa, choć obowiązująca wówczas konstytucja przewidywała ratyfikację dokumentu tej rangi" (w szczególności nie wiadomo, czy chodzi o radzieckie oświadczenie, czy o oświadczenie rządu PRL);
- również precyzja ostatniego zdania uzasadnienia rodzi wiele wątpliwości.

Konkluzja

Uznanie oświadczenia rządu PRL z dnia 23 sierpnia 1953 r. o zrzeczeniu się przez Polskę reparacji wojennych za prawnie nieskuteczne (nieważne) nie ma podstaw prawnych na gruncie prawa międzynarodowego i wewnętrznego.

Sporządził:

- na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu -

dr hab. Kazimierz Lankosz

Profesor UJ

Za zgodność:
M.Guzowska