

Biuro Studiów i Ekspertyz
OPINIA ZLECONA

Warszawa, 6 grudnia 2004 r.

EKSPERTYZA

dotycząca skuteczności stanowiska rządu PRL z 1953 r. w sprawie zrzeczenia się reparacji - z punktu widzenia prawa międzynarodowego.

I. Uwagi wstępne.

Problem należnych Polsce reparacji od Niemiec z tytułu II wojny światowej nie był wcale - wbrew pozorom - w latach 1945-89 przedmiotem licznych badań naukowych i ekspertyz. Zainteresowanie nim znikło praktycznie w okresie 1990-2003, by wrócić dopiero w kontekście ważności zrzeczenia się przez Polskę reparacji w 1953 r. jako refleks roszczeń majątkowych podnoszonych przez niektóre środowiska przesiedleńców niemieckich.

Z tego powodu problem ten ciągle traktowany jest w Polsce w sposób dość powierzchowny. Szczególnie poglądy niektórych polityków nie zawsze mogą znaleźć oparcie w dorobku prawa międzynarodowego publicznego. W samej doktrynie dość charakterystyczne jest natomiast - z braku materiałów źródłowych lub braku możliwości dotarcia do niektórych archiwaliów - opieranie też na dokumentach o charakterze informacji wtórnej (wcześniejszych publikacjach lub oficjalnych informacjach władz), czy nawet informacji medialnej. Powoduje to tylko powielanie stereotypów lub w sposób naturalny prowadzi do niesłusznych ocen.

Bardzo ważne jest też zrozumienie, że dla właściwej oceny tematu konieczne jest rozdzielenie elementu politycznego od prawnego, bowiem stan prawny nie jest dopasowany do poziomu stosunków politycznych. Z tego powodu niniejsza ekspertyza będzie oceną *stricte* prawną. Oczywiście w stosunkach międzynarodowych nie da się całkowicie uciec od wpływu polityki na zdarzenia prawne, dlatego zmuszony będę uwzględnić aspekt polityczny przy formułowaniu wniosków końcowych.

Odpowiedź na pytanie, czy stanowisko rządu z 1953 r.¹ w sprawie zrzeczenia się reparacji było skuteczne z punktu widzenia prawa międzynarodowego wymaga także rozpatrzenia szeregu zagadnień przekraczających formułę techniczną zamówionej ekspertyzy². Dlatego jestem zmuszony do dokonania pewnych skrótów myślowych i skoncentruję się na przedstawieniu argumentów wskazujących niedoskonałości prawne oświadczenia rządu PRL z 23 sierpnia 1953 r., jakie - moim zdaniem - znacząco wpływają na jego brak skuteczności w świetle prawa międzynarodowego publicznego³.

II. Źródło polskich uprawnień reparacyjnych i ich zakres.

a. źródło reparacji

W polskiej doktrynie i polityce często przypisuje się moc sprawczą w kontekście reparacji wojennych od Niemiec Umowie poczdamskiej. Jest to stanowisko błędne. Odpowiedź na pytanie, gdzie reparacje znajdują swe źródło, jest jednoznaczna - uznane autorytety doktryny prawa międzynarodowego potwierdzają, że reparacje stanowią odpowiedź na bezprawie międzynarodowe, jakim jest wojna, i są ogólnie uznaną zasadą prawa międzynarodowego⁴.

Początki tego rozumowania wypracowano w procesie reparacyjnym w Wersalu⁵. Sytuacja ta stanowiła podstawę do dalszej ewolucji prawa międzynarodowego, aż do

¹ Całkowicie pominięty w rozważaniach został element skuteczności uchwały z punktu widzenia prawa krajowego, jako nie wpływający zasadniczo na kwestię skuteczności aktu w sferze międzynarodowej.

² Np. kwestia rozważań teoretycznych nad problemem istoty reparacji. Ze względów czasowych jak i braku dostępu do wszystkich, nie są też badane liczne wystąpienia ministra K. Skubiszewskiego w procesie 2 plus 4, do których KS miał znaczną słabość. Chociaż nie wydaje się, by zaistniała sytuacja, kiedy minister zręka się roszczeń w imieniu Polski. Dopuszczam natomiast polityczne potwierdzenie oświadczenia PRL z 1953 r. Jednak działania te w trakcie negocjacji - bez ostatecznego efektu prawnego - nie mogą być traktowane inaczej niż jako technika negocjacyjna.

³ Z tego powodu w ekspertyzie pominięty jest aspekt zakresu podmiotowego i przedmiotowego oświadczenia, który stanowi odrębny element rozważań w przypadku, jeżeli teza o jego nieważności byłaby odrzucona z powodów politycznych.

⁴ Np. H. Kelsen – *Unrecht und Unrechtsfolge im Völkerrecht*, Zeitschrift für öffentliches Recht 1933, nr 12; P. Guggenheim – *Lehrbuch des Völkerrechts*, Bazylea 1948. W. Grewe – *Ein Besatzungsstatut für Deutschland*, Stuttgart 1948; I. Seidl-Hohenveldler – *Die Entschädigungspflicht der Bundesrepublik für Reparationsentzogenes Auslandsvermögen*, Heidelberg 1962.

⁵ W świadomości polityków i amerykańskiej opinii publicznej taką rolę miały właśnie odgrywać reparacje nałożone na Niemcy w Wersalu. Także w Niemczech powszechnie interpretowano Traktat wersalski jako wynik odpowiedzialności za wojnę. U podstaw takich twierdzeń leżało bowiem założenie, iż przed wybuchem wojny istniał już całkowity lub częściowy (ograniczony) prawnomiędzynarodowy zakaz wszczynania wojny, lub przynajmniej ogólna, stosowana między państwami zasada nowoczesnego porządku prawnego, której skutkiem był oparty o porozumienia traktatowe zakaz wojny. Zdanie opinii publicznej nie do końca odpowiadało oficjalnemu stanowisku państw i doktryny. Jednak we Francji i Anglii pojawiały się już stanowiska - co odpowiadało rozumieniu prawa opartego o prawo natury - że już przed wybuchem I wojny światowej istniały ogólne zasady prawa, które mogły być skodyfikowane przez traktaty pokoju. Z powyższego rozumowania wyrosła więc koncepcja, dla której określenia Francuzi używali pojęcia reparacje integralne (*reparation integrale*). Jej istota określona została przez Burnetta jako założenie, iż cała wojna jest wynikiem agresji, przez co wszelka szkoda z niej wynikająca, włącznie z wydatkami wojennymi, powinna być skompensowana przez wroga. Patrz: Ph. Burnet – *Reparation at the Paris Peace Conference from the Standpoint of the American Delegation*. Nowy York 1940 r., s. 3 i następane.

powstania traktatowego zakazu agresji w zawartym 27 sierpnia 1928 r. Traktacie przeciwojennym (tzw. pakcie Brianda-Kellogga)⁶. Przez powszechne przyjęcie, norma traktatowa przekształciła się w zasadę międzynarodową, która wyszła poza traktat i obowiązywała niezależnie. Drugi fundament roszczeń stanowi konieczność odszkodowania z tytułu łamania prawa wojennego, a trzeci – zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Norymberskiego – konieczność odpłaty za inne zbrodnie nazistowskie.

Dlatego prawo Polski do uzyskania reparacji ze strony Niemiec po zakończeniu wojny było i jest niepodważalne.

b. zakres reparacji.

Trudniejsze jest natomiast określenie zakresu należnych Polsce reparacji wojennych. Z jednej strony powinno ono być określone przez zasady prawa międzynarodowego wymagające odszkodowania za delikt w pełnym zakresie. Z drugiej zakres reparacji określa ich treść, która z prawnego punktu widzenia jest trudna do zdefiniowania.

W zasadzie do końca XIX w. reparacje były one świadczeniem na rzecz zwycięzcy obejmującym zarówno koszty wojny jak i formę trybutu. Jeszcze odszkodowania narzucone Francji przez Prusy po wojnie w 1871 r., mimo iż wywołały lawinę dyskusji, stanowiły po prostu obowiązek umowny⁷.

Zmiana nastąpiła po I wojnie światowej. Jasna stała się potrzeba rozdzielenia kwestii odszkodowań wynikających z wojny od kontrybucji, która stanowiła arbitralne roszczenia zwycięzcy⁸. Szukano więc wyjścia i znaleziono je w przededefiniowaniu instytucji reparacji wojennych⁹. Dlatego pojawiła się ona w traktacie wersalskim również jako zapowiedź odpowiedzialności za wywołanie wojny, którą oceniono jako niezgodną z prawem międzynarodowym. Jak pisał wówczas Eagelton: *popelnienie bezprawnego aktu w kontekście prawnomiędzynarodowym (deliktu) powoduje, że państwo*

⁶ Podpisany został przez prawie wszystkie istniejące wówczas państwa suwerenne, także Niemcy. Reszta państw zobowiązała się do zakazu agresji w tzw. traktacie Lamas-Saavedra z 10 października 1933 r. Zasada ta była przejmowana przez inne traktaty, np. podpisane między Polską, Łotwą, Estonią, Rumunią i ZSRR porozumienie z 9 lutego 1929 r. (tzw. protokół Litwinowa) potwierdzało przejście zasady nie-agresji do wzajemnej polityki między stronami.

⁷ W traktacie podpisanym w Wersalu 26 lutego 1871 r. Francja zrzekła się wszelkich swoich praw do terytoriów położonych na wschód od nowej granicy i zobowiązała się wypłacić sumę 5 mld franków, bez wdawania się w rozważania nt. podstaw prawnych roszczenia, zgodnie z zasadą *vae victis*

⁸ K. Kocot – Problemy pojęć. Reparacje wojenne, restytucja, odszkodowania, itp. w aspekcie umowy poczdamskiej, traktatów pokojowych, umów zawartych przez NRF, wyroków sądowych i doktryny prawa międzynarodowego. Warszawa 1974, s. 9.

⁹ A. Engmann – Reparationen 1792 – 1918, Niemeyers Zeitschiff für Internationales Recht 1923, s. 154.

dopuszczając się go, jest zobowiązane przywrócić sytuację do stanu poprzedniego, a gdy jest to nie możliwe, w inny sposób naprawić szkodę”¹⁰.

Sprawa skomplikowała się po II wojnie światowej, kiedy zbrodniczy sposób prowadzenia wojny i zastosowane przez Niemców środki dokonały takich zniszczeń, że odpowiedzialność za nie przerosła ich możliwości reparacyjne. Sprawą reparacji zajęły się wówczas trzy mocarstwa. W Umowie jałtańskiej uznały one za sprawiedliwe obciążenie Niemiec obowiązkiem naprawienia strat, jakich doznały państwa alianckie w wojnie, w maksymalnie możliwy sposób ¹¹. Umowa poczdamska powtórzyła postanowienia jałtańskie.

Sumę reparacji określono w Jałcie na poziomie 20 mld USD, z czego połowa miała przypaść ZSRR¹². Reparacje miały być pobierane z majątku niemieckiego w Niemczech oraz znajdującego się w innych państwach. ZSRR ze swej strony zobowiązało się do zaspokojenia roszczeń Polski¹³. Szczegóły udziału Polski określała dwustronna umowa z 16 sierpnia 1945 r. w sprawie wynagrodzenia strat spowodowanych okupacją niemiecką

c. wnioski wyjściowe odnośnie do reparacji przysługujących Polsce od Niemiec.

Powyższe rozważania prowadzą to do następujących wniosków wyjściowych:

- Reparacje należne Polsce znajdowały podstawy wprost w prawie międzynarodowym publicznym. Umowa poczdamska stanowiła jedynie próbę regulacji technicznych aspektów pobierania reparacji i w tym zakresie nakładała pewne obowiązki na ZSRR, dając jednocześnie Polsce uprawnienia do pobierania reparacji za jego pośrednictwem ze wskazanej części majątku niemieckiego. W tym zakresie stanowiła *pactum in favorem tertii* na rzecz Polski. Wszelkie tezy pojawiające się w polskiej doktrynie o pochodnym prawie Polski do reparacji (od ZSRR) i ograniczeniu prawa tylko do NRD są błędne¹⁴. Nawet ewentualne zrzeczenie się pobierania reparacji przez ZSRR czy (teoretycznie) odmowa wypłaty Polsce, nie likwidowała prawa Polski, lecz skutkowa

¹⁰ Powołując się na orzecznictwo przytacza on tu przykłady jak i różne nazwy takiego roszczenia związanego z czynem niedozwolonym (compensation, reparation, indemnity, recompense, satisfaction). Patrz: C. Eagleton – *The Responsibility of States in international Law*, Waszyngton 1928 r., s. 182.

¹¹ Chodziło tu o uwzględnienie możliwości płatniczych państwa niemieckiego, by nie wywołać kryzysu finansowego na podobieństwo skutków reparacyjnych z traktatu wersalskiego.

¹² Patrz: Protokół o rokowaniach między szefami trzech rządów na Konferencji krymskiej w sprawie odszkodowań w naturze od Niemiec. Treść patrz: *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004*, t. II Dokumenty. Pod red. S. Dębskiego i W. M. Góralskiego, s. 24 i 25.

¹³ Patrz: *Uchwały poczdamskie - Zbiór Dokumentów PISM 1945/46* pod red. J. Makowskiego.

¹⁴ ZSRR też miało prawo do reparacji ze zachodnich stref okupacyjnych (15% w zamian za żywność, 10% bez świadczeń wzajemnych - patrz: Umowa poczdamska, cz. "Odszkodowania", pkt. 4, a z tej części także przysługiwał udział Polsce (patrz: art. 2 umowy z 16 lipca 1945 w sprawie wynagrodzenia szkód wyrządzonych przez okupację niemiecką).

jako delikt umowny w stosunkach między trzema mocarstwami - stronami Umowy poczdamskiej, a także dwustronnych stosunkach ZSRR-PRL. Polska mogłaby wówczas żądać przedefiniowania sposobu pobierania reparacji.

- Należy też pamiętać, że Umowa poczdamska nie była właściwym traktatem pokojowym, ani traktatem reparacyjnym, które regulowałyby ostatecznie sprawę reparacji wojennych od Niemiec. Zgodnie z jej treścią, miał on dopiero być przygotowany przez Radę Ministrów Spraw Zagranicznych trzech mocarstw (jako *peace settlement for Germany*), który państwo niemieckie miało przyjąć, kiedy "powstanie rząd niemiecki zdalny do tego"¹⁵. Z perspektywy czasu należy to rozumieć jako rząd zjednoczonego w 1990 r. państwa niemieckiego.

- W tej sytuacji wszystkie uregulowania Umowy poczdamskiej i aktów związanych z jej wykonaniem (także kwestii reparacyjnych w pełnym zakresie - techniki pobierania, wysokości, zakresu roszczeń państw, itp.) należy traktować jako rozwiązania wstępne - do ewentualnej weryfikacji w traktacie pokoju. Ocenę taką potwierdzają dokumenty z okresu nawiązywania przez Polskę stosunków dyplomatycznych z RFN¹⁶, a także praktyka traktatowa i dyplomatyczna państw zachodnich.

III. Prawnomiędzynarodowy charakter uchwały Rady Ministrów z 23 lipca 1953 r. w świetle prawa międzynarodowego.

W dniu 23 lipca 1953 r. w trakcie posiedzenia Rady Ministrów doszło do znaczącego zwrotu w polityce reparacyjnej komunistycznych władz polskich. W pkt 1 Protokołu z posiedzenia czytamy¹⁷: *"(...) Przewodniczący (B. Bierut, Prezes Rady Ministrów - przyp. MM) nawiązał do noty Rządu ZSRR z dnia 15 sierpnia 1953 r. do rządów Francji, Wielkiej Brytanii i USA w kwestii niemieckiej i podkreślił, że nota ta podejmuje inicjatywę pokojowego uregulowania sprawy niemieckiej i (...) posiada zasadnicze znaczenie również dla Polski, czyniąc w całej rozciągłości zadość polskim interesom narodowym. Następnie Przewodniczący poinformował członków Rady o propozycjach Rządu ZSRR i odczytał podjętą w związku z tym uchwałą Prezydium Rządu z dnia 19 sierpnia 1953 r. W dalszym ciągu Przewodniczący wskazał na treść przemówienia Przewodniczącego Rady Ministrów ZSRR G. M. Malenkowa z dnia 22 sierpnia 1953 r. do członków delegacji rządowej NRD oraz porozumienia osiągniętego w dniu 22 sierpnia 1953 r. w Moskwie między Rządami ZSRR i NRD i wyjaśnił, że również Rząd PRL powinien ustosunkować się do sprawy odszkodowań niemieckich".*

¹⁵ Patrz: Umowa poczdamska, cz. "Rada Ministrów Spraw Zagranicznych" pkt. 3a.

¹⁶ Patrz dokumenty w: Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004, t. II Dokumenty. Pod red. S. Dębskiego i W. M. Góralskiego.

¹⁷ Tekst patrz: Zbiór Dokumentów PISM 1953 r. Jako załączniki do uchwały dołączone są. Lista obecności (38 osób) i tekst oświadczenia.

W pkt 2. Treść jest o wiele bardziej lakoniczna: *"projekt uchwały "Oświadczenie Rządu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej" zreferował Minister Spraw Zagranicznych. Rada Ministrów przyjęła jednomyślnie uchwałę w proponowanym brzmieniu"*.

Uchwała jest zbudowana z pięciu akapitów. Dla przedmiotu rozważać istotny jest akapit 4:

"Biorąc pod uwagę, że Niemcy zadość uczyniły już w znacznym stopniu swym obowiązkom z tytułu odszkodowań i że poprawa sytuacji gospodarczej Niemiec leży w interesie ich pokojowego rozwoju, Rząd Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej - pragnąc wnieść swój dalszy wkład w dzieło uregulowania problemu niemieckiego w duchu pokojowym i demokratycznym oraz zgodnie z interesami narodu polskiego i wszystkich miłujących narodów - powziął decyzję o zrzeczeniu się z dniem 1 stycznia 1954 r. spłaty odszkodowań na rzecz Polski".

Czy uchwała ta stanowi skuteczne zrzeczenie się przez państwo polskie reparacji wojennych od Niemiec? Już pobieżne zbadanie okoliczności przyjęcia tego aktu pozwala na podniesienie szeregu wątpliwości co do takiej oceny¹⁸.

Przy braku ostatecznej regulacji pokojowej (traktat pokoju), skuteczność zrzeczenia się przez Polskę reparacji w płaszczyźnie międzynarodowej mogła nastąpić zasadniczo jedynie w dwojaki sposób - jeżeli zawarta byłaby stosowna umowa międzynarodowa o rezygnacji reparacji lub zrzeczenie przybrałoby formę aktu jednostronnego.

a. oświadczenie rządu jako umowa międzynarodowa?

W stosunkach polsko-niemieckich nie ma traktatu w sprawie reparacji od Niemiec. Mimo sugestii polityków¹⁹, nie ma też noty skierowanej do ówczesnego rządu NRD, która mogłaby być częścią umowy w formie wymiany not, znanej prawu międzynarodowemu. W archiwach zachowały się jedynie pismo (list) premiera NRD O. Grotewohla, który dziękuje Radzie Ministrów PRL za zrzeczenie się reparacja oraz odpowiedz B. Bieruta²⁰. Jednak ta wymiana listów nie oznacza, że w ten sposób zawarta została stosowna umowa o zrzeczeniu się reparacji.

Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z 23 maja 1969 r. nie narzuca żadnej formy dla umowy międzynarodowej²¹, dlatego w praktyce państw często umowy zawierane są

¹⁸ Ponieważ z punktu widzenia prawa międzynarodowego nie są istotne braki formalne w płaszczyźnie krajowej, ten aspekt zostaje pominięty.

¹⁹ Patrz: wystąpienie podsekretarza stanu w MSZ, J. Truszczyńskiego, w trakcie obrad Sejmu nad projektem uchwały w sprawie reparacji od Niemiec w dniu 25 sierpnia 2004 r.

²⁰ Listy z 15 września 1953 r. (NRD) oraz z 3 października 1953 r. (PRL). Kopie w posiadaniu autora.

²¹ Patrz: art. 2 par. 1 lit. a konwencji:

1. W rozumieniu niniejszej konwencji:

właśnie w formie wymiany not dyplomatycznych lub listów. Nie jest tu ważne również, że przeważnie osobami wymieniającymi noty są ministrowie spraw zagranicznych bo prawo międzynarodowe zezwala także aktywność w tej mierze innych osób, uzależniając to jedynie od posiadania stosownych kompetencji (pełnomocnictw)²².

Kluczowym dla uznania obu not za umowę jest ich forma. Jak podkreśla M. Frankowska *“zawarcie umowy w formie wymiany dokumentów polega na przesłaniu noty proponującej zawarcie porozumienia wraz z podaniem jego treści przez jedno państwo drugiemu i zaakceptowanie tej propozycji przez drugie państwo również w formie noty przesłanej oferentowi”*²³. W praktyce wygląda to w ten sposób, że państwo przyjmujące propozycję zawarcia w ten sposób umowy, potwierdza wyraźnie otrzymanie noty, następnie powtarza jej tekst i wyraża wyraźną zgodę na jej zawarcie. Często określa też datę wejścia w życie umowy. Z reguły przez oferenta jest też przesyłana trzecia nota, zamykająca całość. Porozumienie w tej formie może być zawarte zasadniczo co do kwestii nie wymagających wyższej formy związania się przez państwo daną umową (ratyfikacji), ale zdarzają się przypadki ratyfikacji not, nawet w praktyce polskiej.

Listy wymienione przez premierów NRD i PRL nie mają charakteru umowy międzynarodowej. O. Grotewohl składa jedynie wyrazy podziękowania za pomoc udzielaną NRD przez Polskę na mocy układu handlowego, podkreślając przy tym wagę decyzji rządu o zrzeczeniu się dalszej spłaty odszkodowań. B. Bierut akcentuje zacieśnianie dobrosąsiedzkich i przyjaznych stosunków obu państw oraz przewodnią

a) *“traktat”* oznacza międzynarodowe porozumienie między państwami, zawarte w formie pisemnej i regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym dokumencie, czy w dwóch lub więcej dokumentach, i bez względu na jego szczególną nazwę;

²² Analogia do prawa do podpisania umowy. Patrz: 7 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów:

Ust. 1. Daną osobę uważa się za reprezentującą państwo, gdy chodzi o przyjęcie lub poświadczenie autentyczności tekstu traktatu lub wyrażenie zgody państwa na związanie się traktatem, jeżeli:

a) *przedstawi ona odpowiednie pełnomocnictwo albo*
 b) *z praktyki odnośnych państw lub z innych okoliczności wynika, że miały one zamiar uważać daną osobę za reprezentującą państwo w tych celach i zwolnić z przedkładania pełnomocnictw.*
Ust. 2. Ze względu na ich funkcje i bez potrzeby przedkładania pełnomocnictw, następujące osoby uważa się za reprezentujące swoje państwo:

a) *głowy państw, szefów rządów i ministrów spraw zagranicznych - dla dokonania wszelkich czynności związanych z zawarciem traktatu;*
 b) *szefów misji dyplomatycznych - dla przyjęcia tekstu traktatu między państwem wysyłającym a państwem przyjmującym;*
 c) *przedstawiciele akredytowanych przez państwa bądź na konferencji międzynarodowej, bądź przy organizacji międzynarodowej lub przy jednym z jej organów - dla przyjęcia tekstu traktatu na tej konferencji, w tej organizacji lub w tym organie.*

²³ Szerzej patrz: M. Frankowska – Prawo traktatów, Warszawa 1997, s. 79. Tamże pisze - *“Państwa wymieniają w praktyce noty jednobrzmiące, z których każda uzależnia powstanie umowy od przyjęcia noty przez drugą stronę. Mimo że obie noty mają charakter raczej not-propozycji, można przyjąć, że przez ich wymianę państwa tworzą umowę międzynarodową, bowiem zamiar jej zawarcia wyrażony jest w takim przypadku przez strony w sposób nie budzący żadnych wątpliwości”*.

rolę ZSRR w walce o pokój oraz dokonuje krytyki zagrożenia ze strony NATO oraz potencjalnej militarystyki Niemiec Zachodnich. Nie spełnia to żadnego z warunków stawianych przez prawo międzynarodowe²⁴.

Oświadczenie to podobno zostało zarejestrowane w Zbiorze Traktatów ONZ. To bardzo rzadki przypadek. Takie dokumenty z reguły nie podlegają rejestracji, chyba że państwo sobie tego zażyczy. Nie jest to jednak sposób na przekształcenie oświadczenia w umowę międzynarodową²⁵. Rejestracja ma jedynie znaczenie dla postępowania przed MTS.

b. oświadczenie rządu jako akt jednostronny?

Tak więc uchwała miałaby skutek prawny w płaszczyźnie międzynarodowej jedynie wówczas, gdyby stanowiła akt jednostronny państwa. Z takiego stanowiska wychodzi prof. J. Sandorski, który jednak po analizie znajduje formalnoprawne przesłanki uznania go za wadliwy, a więc nieskuteczny. Píše on - *"oświadczenie rządu PRL z 23 sierpnia 1953 r., dotyczące zrzeczenia się z dniem 1 stycznia 1954 r. spłaty odszkodowań na rzecz Polski, było nieważne ab initio i jako takie nigdy nie wywierało i nie wywiera skutków prawnych"*.²⁶ Przytacza też polityczne i prawne okoliczności przyjęcia przez Radę Ministrów stosownej uchwały. Dlatego uznaje, że oświadczenie rządu polskiego z 23 sierpnia 1953 r. było – jako akt jednostronny - skutkiem dyktatu radzieckiego naruszającego suwerenność państwa polskiego i stawiającego rząd PRL w pozycji nierównoprawnego partnera stosunków międzynarodowych, z czego wyprowadza wniosek, iż istnieją poważne przesłanki przemawiające za tezą o nieważności²⁷.

Jeżeli uznamy to oświadczenie za akt jednostronny - ocena jego wadliwości ze względu na przymus ze strony ZSRR wydaje się logiczna i wystarczająco uzasadniona przez prof. J. Sandorskiego, dlatego aspektu tego nie będą rozwijał.

Jednak ze względu na okoliczności formalnoprawne towarzyszące przyjmowanej uchwałę, wydaje się, że należy spojrzeć na ten aspekt jeszcze szerzej. Po dokładniejszej analizie należy - moim zdaniem - uznać, że oświadczenie nie jest wcale aktem jednostronnym stricte (źródłem prawa w rozumieniu prawa międzynarodowego).

²⁴ Wprawdzie zdarzenie miało miejsce przed przyjęciem Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów i pozornie należałoby je bezpośrednio oceniać w oparciu o zwyczaj międzynarodowy, jednak konwencja jest w tym przypadku umową kodyfikującą zwyczaj. Może więc bezpośrednio stanowić punkt odniesienia.

²⁵ Zresztą moje poszukiwania w tej kwestii nie dały żadnego rezultatu.

²⁶ Patrz: J. Sandorski - Nieważność zrzeczenia się przez polską reparacji wojennych a niemieckie roszczenia odszkodowawcze. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny. Zeszyt 3, 2004 r.

²⁷ Także patrz: J. Sandorski - Zrzeczenie się w 1953 r. przez Polskę reparacji wobec Niemiec w świetle prawa międzynarodowego (w:) W. M. Góralski (red. nauk.) - Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004. Warszawa 2004.

Zgodnie z orzeczeniem MTS sprawie francuskich prób jądrowych z 1974 r. "(...) *nie wszystkie akty jednostronne implikują zobowiązanie; lecz państwo może wybrać stanowisko, które chce zająć wobec szczególnych kwestii z intencją bycia związanym - intencję określa się na podstawie interpretacji aktu. Gdy państwa składają oświadczenia, poprzez które ograniczają swoją swobodę działania, należy się odwoływać do interpretacji restryktywnej*²⁸.

Zrzeczenie się jako takie jest klasycznym aktem jednostronnym, a więc wywołuje skutki prawne. Bez wątplenia skutkiem prawnym każdego aktu jednostronnego jest powstanie węzła prawnego jaki wiąże podmiot składający i adresata. Po złożeniu oświadczenia w skutek którego inny podmiot nabędzie określone prawo, bez jego zgody nie jest możliwe odstępianie od powstałego w ten sposób zobowiązania²⁹. Elementy koncepcji aktu jednostronnego jako źródła prawa międzynarodowego wynikające z orzeczeń i praktyki sądowej są następujące³⁰:

1. Akt musi być "prawdziwie jednostronny, bez żadnych kontraktualnych zobowiązań.
2. Oświadczenie musi być złożone przez kompetentny organ, by można je było przypisać państwu
3. Państwo składające oświadczenie musi mieć zamiar związania się treścią oświadczenia
4. Zobowiązania muszą być bezwarunkowe i definitywne
5. Oświadczenie jest złożone publicznie i "erga omnes"
6. Oświadczenie musi być wolne od wad.

W przedmiotowym przypadku powstaje jednak pewne wątpliwości. Z wymienionych wyżej przesłanek – wątpliwe jest spełnienie co najmniej czterech z nich (pkt 1, 3, 4, 5). Wprawdzie dla celu wywołania zobowiązania międzynarodowego można uznać, że wystarczyłby fakt, że w oświadczenie złożył rząd, ale czy same obrady Rady Ministrów można uznać za "złożenie oświadczenia"? Brakuje elementu upublicznienia aktu w sposób oficjalny, by można było go przypisać państwu. Nie jest nim na pewno

²⁸ Treść patrz: ICJ Rep. 1974, s. 268. Tłumaczenie za W. Czapliński, A. Wyrozumska - Prawo międzynarodowe publiczne, Warszawa 1999, s. 99.

²⁹ W wyroku w sprawie francuskich prób jądrowych z 1974 r. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości stwierdził: *Jest dobrze uznane, że deklaracje złożone w drodze aktów jednostronnych, dotyczące sytuacji prawnych lub faktycznych, mogą skutkować stworzeniem zobowiązań prawnych. Deklaracje tego rodzaju mogą być, i często są, bardzo specyficzne. Gdy intencją państwa składającego deklarację jest, aby było ono związane zgodnie z jej treścią, intencja ta nadaje deklaracji charakter zobowiązania prawnego, w wyniku którego od państwa wymaga się postępowania zgodnego z deklaracją. Zobowiązanie tego rodzaju, jeśli złożono je publicznie i z zamiarem bycia związanym, nawet jeśli nie jest złożone w kontekście międzynarodowych negocjacji, jest wiążące. W tych warunkach nic w rodzaju quid pro quo ani jakkolwiek następną akceptacją deklaracji, ani nawet jakkolwiek odpowiedź lub reakcja innych państw nie jest wymagana, aby deklaracja mogła wywołać skutki, ponieważ taki wymóg byłby niezgodny ze ściśle jednostronną naturą aktu prawnego (...).* Tamże.

³⁰ W. Czapliński, A. Wyrozumska - tamże.

publikacja informacji o takich obradach i decyzji Rady Ministrów, jaka miała miejsce w "Trybunie Ludu", "Neues Deutschland" czy ostatecznie w Zbiorze Dokumentów PISM. Roboczy - a faktycznie quasi tajny - tryb działania organu je składającego, od samego początku nie tylko dawał do zrozumienia złą wolę zarówno strony składającej oświadczenie (PRL), jak i rzekomo przyjmującej je (NRD), ale i stanowi brak formalny dla uznania uchwały jako aktu jednostronnego za skuteczny³¹.

Ten tok rozumowania rozbija trochę oświadczenie złożone w dniu 23 września 1953 r. Przez M. Naszkowskiego, ówczesnego wiceministra spraw zagranicznych, delegata rządu polskiego na VIII Sesję Zgromadzenia Ogólnego ONZ³². Jednak treść oświadczenia Naszkowskiego nie ma charakteru *stricte* potwierdzającego oświadczenie Rady Ministrów, a z drugiej strony Naszkowski jako wiceminister spraw zagranicznych nie należy do grupy podmiotów, których samodzielne oświadczenia w świetle prawa międzynarodowego skutkowałyby jako źródło prawa³³.

³¹ Szczególnym elementem w tym kontekście są pewne sprzeczności wymagające zbadania faktów historycznych (uchwała została przyjęta 23.08.1953 czyli w niedzielę wieczorem, w pełnym składzie Rady Ministrów. Informacje z archiwów NRD mówią z kolei o 24.08.1953). Być może mamy tu nawet do czynienia z fikcją polityczną - próbą uwiarygodnienia podjętych na polecenie Moskwy działań prawnych, które w rzeczywistości nie miały miejsca.

³² Na tym forum powiedział on:

I would emphasise that it was in the same spirit that the Polish Government in agreement with the Soviet Union recently renounced, as from 1 January 1954, the share of reparations still due to Poland. The Polish Government has made its contribution to the settlement of the German problem by developing genuinely peaceful and friendly political, commercial and cultural relations with the German Democratic Republic. The Polish Government is willing to go on contributing to a peaceful settlement of the German problem based on the conclusion of a peace treaty with Germany and the establishment of a united, peaceful and democratic Germany.

Treść patrz: General Assembly-Eighth Session-Plenary Meetings, 441st Meeting 23 September 1955 r. pkt. 54.

³³ Zgodnie z art. 7 ust. 2 Konwencji o prawie traktatów z 23 maja 1969 r. są nimi: głowa państwa, głowa rządu i minister spraw zagranicznych. Artykuł ten stanowi kodyfikację zwyczaju międzynarodowego obowiązującego w 1953 r.

Z drugiej strony, od strony formalnej uchwała Rady Ministrów z 23 sierpnia 1953 r. była powiązana ściśle z Umową Jałtańską i Umową Poczdamską, gdzie określone zostały techniczne aspekty reparacji należnych od Niemiec, m. in. ich wysokość oraz zasady pobierania, oraz z zawartym w dniu 22 sierpnia 1953 r. w Moskwie między ZSRR a NRD Protokołem w sprawie zaprzestania pobierania reparacji niemieckich i w sprawie innych środków łagodzenia zobowiązań finansowo-gospodarczych Niemieckiej Republiki Demokratycznej związanych z następstwami wojny³⁴, w którym strona radziecka przerywała reparacje. Tym samym uchwała nie była aktem jednostronnym stricte, stanowiący sam z siebie źródło prawa międzynarodowego, lecz oświadczeniem państwa powiązane z innymi aktami traktatowymi.

Przeciw oświadczeniu z 1953 r. przemawiają też próby uzyskania przez RFN prawnomiędzynarodowego potwierdzenia w traktacie normalizacyjnym. Świadczą one o poszukiwaniu dodatkowych argumentów prawnych potwierdzających jego skuteczność wobec RFN po nawiązaniu stosunków dyplomatycznych oraz uznanie *per facta concludentia* dalszego istnienia roszczeń polskich.

Kluczowym dowodem jest tu próba umieszczenia stosownego rozdziału w niemieckim projekcie traktatu³⁵, a po odrzuceniu tego przez stronę polską, jednostronne powoływanie się przez stronę niemiecką na rzekome potwierdzenie obowiązywania zrzeczenia wobec całych Niemiec przez Polskę w trakcie negocjacji Układu o podstawach normalizacji stosunków z 27 grudnia 1970 r. Oświadczenie rządu niemieckiego tej treści zawarte jest w niemieckim dzienniku ustaw jako załącznik do Układu³⁶. Jednak już w polskim dzienniku ustaw nie ma śladu takiego oświadczenia.

Co to oznacza? Umowę tę negocjowano w okresie luty – październik 1970, w sześciu rundach negocjacyjnych, na szczepku wiceministrów. Jest wiele elementów wskazujących, że rozmowy w tej kwestii miały rzeczywiście miejsce. RFN dopuszczało bowiem dalszą (prawną) możliwość wystąpienia przez Polskę wobec państwa zachodnioniemieckiego z roszczeniami reparacyjnymi. Jednak wszystkie działania przedstawicieli polskich w tym aspekcie nie należy oceniać dalej niż jako technikę negocjacyjną. Wskazują na to dwa aspekty:

- odrzucenie propozycji RFN zawartej w projekcie niemieckim
- dalsze działania państwa polskiego po 1970 r. w kwestii świadczeń reparacyjnych.

³⁴ Treść patrz: Zbiór Dokumentów PISM 1953, s. 1805 i następane

³⁵ Tekst patrz: Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004, t. II Dokumenty, pod red. S. Dębskiego i W. M. Góralskiego, s. 348.

³⁶ Patrz: M. Muszyński - Przejęcie majątków niemieckich po II wojnie światowej. Studium prawnomiędzynarodowe i porównawcze. Bielsko-Biała 2003, s. 324.

Takie rozumowanie potwierdza także prof. A. Klafkowski³⁷. Twierdzi on, że:

- po pierwsze, brak dokumentacji nie pozwala stwierdzić, czy oświadczenie rządu RFN jest zgodne z przebiegiem negocjacji. Można jedynie stwierdzić, że były to negocjacje dyplomatyczne, czyli rokowania, a więc zespół działań o charakterze dyplomatycznym, a nie prawnym. Znaczenie prawne ma tu jedynie produkt końcowy rokowań - to jest umowa międzynarodowa, która nie dotyczy kwestii reparacji wynikających z wojny.
- po drugie, Niemcy używają w komunikacie zwrotu, jakoby oświadczenie Polski dotyczyło "całych Niemiec". Jest to nie prawdą, ponieważ taki zwrot nie jest w oświadczeniu użyty w kontekście reparacji.

Taki tok rozumowania potwierdza również Informacja Komisji do Opracowania Problemu Odszkodowań Niemieckich z 24 maja 1971 r.³⁸

c. oświadczenie jako zrzeczenie się prawa *in favorem tertii*?

Odrzucenie obu poprzednich tez może prowadzić jedynie do uznania oświadczenia rządu PRL z 23 sierpnia 1953 r. jako zrzeczenia się prawa *in favorem tertii* ze względu na jego powiązanie z Umową poczdamską i Protokołem ZSRR-NRD, a więc jedną z przesłanek, która eliminuje uznanie oświadczenia za akt jednostronny.

W tej umowie przyznano jednak Polsce prawo nie do reparacji jako takich, ale do określonej drogi ich pozyskiwania. Z drugiej strony oświadczenie jest ewidentnie powiązane z Protokołem w sprawie zaprzestania pobierania reparacji niemieckich i w sprawie innych środków łagodzenia zobowiązań finansowo-gospodarczych Niemieckiej Republiki Demokratycznej związanych z następstwami wojny³⁹. Przy czym pragnę podkreślić, że rozumowanie prof. J. Sandorskiego w sprawie nieważności bezwzględnej oświadczenia nie traci swej wartości przy odrzuceniu uznania oświadczenia za akt jednostronny, a uznaniu go za prawo *in favorem tertii* i może do niego znaleźć zastosowanie.

Jednak i tu problem pojawia się kiedy przyjrzymy się treści oświadczenia. Treść wskazuje raczej na charakter generalny oświadczenia, gdzie Polska "zrzeka się odszkodowania". Z kolei w art. 1 Protokołu ZSRR-NRD czytamy o "całkowitym przerwaniu pobierania odszkodowań". Tym samym - uwzględniając zwykłe znaczenie

³⁷ A. Klafkowski - Ekspertyza podstaw prawnych roszczeń indywidualnych o odszkodowania wojenne, Warszawa 2000, s. 92

³⁸ Tekst patrz: Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004, t. II Dokumenty, pod red. S. Dębskiego i W. M. Góralskiego, s. 353 i następn.

³⁹ W jego treści czytamy o uzgodnieniach z Polską.

słów, rząd PRL poszedł wyraźnie dalej. Dla właściwej interpretacji trzeba więc odwołać się do kulisów politycznych.

Sytuacja ta miała miejsce po wiosennych buntach w NRD, które zostały stłumione przez Armię Czerwoną. Wcześniej – w lutym 1953 – państwa zachodnie podpisały Umowę londyńska w sprawie długów Niemiec, która zawieszala spłatę reparacji do momentu przyjęcia (ostatecznego) traktatu pokoju (art. 5)⁴⁰. Dlatego umowa ZSRR-NRD o przerwaniu pobierania reparacji stanowiła odpowiedź polityczną na przerwanie pobierania reparacji przez państwa zachodnie.

W tym świetle – przy uznaniu oświadczenia za zrzeczenie prawa *in favorem tertii* – nie można interpretować oświadczenia szeroko. Rozwiązanie sprawy ciężarów finansowych ponoszonych przez NRD miało bowiem jedynie wzmocnić pozycję komunistycznych władz NRD wśród własnego społeczeństwa. Należałoby więc uznać, że część oświadczenia rządu PRL wykraczająca poza zakres aktu głównego (Protokół ZSRR - NRD) jest po prostu politycznym, a więc prawnie ambiwalentnym oświadczeniem woli⁴¹. Potwierdza to również interpretacja w świetle Umowy poczdamskiej.

d. charakter oświadczenia w świetle roli Umowy poczdamskiej.

Należy pamiętać, że Umowa Poczdamska odsyłała do regulacji końcowej w przyszłym "rozwiązaniu pokojowym", ale z rządem niemieckim, który będzie w stanie je przyjąć. Nie ma wątpliwości, że chodziło o rząd jednolitego państwa niemieckiego (zjednoczonych Niemiec).

Zresztą 15 lipca 1953 r. notą do trzech mocarstw zachodnich ZSRR zaproponował całkowite rozwiązanie reparacji od Niemiec – ale mocarstwa te odmówiły. Dlatego rozwiązania dokonywane indywidualnie przez ZSRR i Polskę w relacjach z NRD należy postrzegać tylko jako paralelne do układu londyńskiego w sprawie długów z 1953 r.

Wstępny charakter Umowy poczdamskiej (preliminarium⁴².) pozwala wyciągnąć kluczowy wniosek - ponieważ 45 letni podział Niemiec był stanem tymczasowym, co podkreślała także Ustawa Zasadnicza RFN⁴³, w 1953 r. brak było po stronie

⁴⁰ Patrz szerzej: M. Muszyński - Prawnomiędzynarodowe podstawy niemieckich zobowiązań reparacyjnych na rzecz zwycięskiej koalicji ze szczególnym uwzględnieniem Polski, w: W. M. Góralski (red. nauk.) Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004. Warszawa 2004

⁴¹ Musiałoby to stanowić akt jednostronny, a jak wykazane zostało wcześniej, oświadczenie nim nie jest.

⁴² Nazwa przyjęta przez prof. A. Klafkowskiego.

⁴³ Art. 23 Ustawy Zasadniczej przed zjednoczeniem Niemiec brzmiał: "Niniejsza Ustawa Zasadnicza obowiązuje zrazu na obszarze krajów związkowych Bawarii, Bremy, Wielkiego Berlina, Hamburga, Hesji, Dolnej Saksonii, Północnej Nadrenii-Westfalii, Nadrenii-Palatynatu, Szlezwiku-Holsztyna, Witttembergii-Badenii i Witttembergii-Hohenzollernu. W innych częściach Niemiec należy nadać Ustawie

niemieckiej podmiotu uprawnionego do ostatecznego zamknięcia problemu reparacji. Dlatego w świetle prawa międzynarodowego skutki działania rządu PRL w 1953 r. - jeżeli uznamy oświadczenie za skuteczne - mogły mieć tylko charakter wstępny. Skutkowały więc faktycznie w dwóch płaszczyznach:

- uprawniały Polskę do zaprzestania pobierania reparacji (od NRD),
- wymagały potwierdzenia zrzeczenia w procesie zamykania sprawy niemieckiej (zjednoczenia Niemiec), tym bardziej że w tzw. zachodniej puli reparacyjnej był przyznany udział dla ZSRR, a w tym udziale część dla Polski. Państwa zachodnie wstrzymały jednak pobieranie reparacji na podstawie Umowy londyńskiej w sprawie długów Niemiec z 1953 r. do czasu ostatecznego zamknięcia sprawy w traktacie pokoju (ze zjednoczonymi Niemcami)

Nie wolno przy tym zapominać, że praktycznie od 1947 r. nie były realizowane przez aliantów zachodnich zobowiązania reparacyjne należne ze strefy zachodniej ZSRR (na podstawie Umowy poczdamskiej), a więc i Polsce (na podstawie polsko-radzieckiej Umowy z 16 sierpnia 1945 r.). Przyjęcie Umowy londyńskiej z 1953 r. przekreśliło jakąkolwiek możliwość ich uzyskania aż do ostatecznej regulacji sprawy niemieckiej (1990).

W świetle prawa międzynarodowego ostateczna regulacja kwestii reparacji następuje między stronami w traktacie pokojowym, traktacie reparacyjnym lub przez orzeczenie trybunału międzynarodowego. Wiąże się to z potrzebą konkretyzacji abstrakcyjnych zasad prawnych w postaci szczegółowych norm. Twierdzi tak np. H. Kelsen pisząc już w 1933 r. - *"Czy oraz w jakim zakresie powinien wystąpić odszkodowanie, można określić tylko w drodze traktatu reparacyjnego lub na podstawie orzeczenia trybunału wg jego oceny"*⁴⁴. Zasada ogólna ze względu na braki treściowe nie jest odpowiednia do konkretyzacji obowiązku prawnego.

P. Guggenheim z kolei podkreśla, iż odszkodowanie *"potrzebuje umowy między podmiotem naruszającym, a podmiotem uprawnionym do odszkodowania., która określa treść zadośćuczynienia. Odszkodowanie nie jest skutkiem bezprawia statuowanym przez zwyczaj międzynarodowy, lecz świadczeniem zastępczym uzgodnionym na podstawie traktatu. Jednak istnieje stanowisko przeciwne w doktrynie, które wywodzi treść bezpośrednio ze zwyczaju"*⁴⁵.

Zasadniczej moc obowiązującą po ich przystąpieniu." Artykuł został uchylony na mocy art. 4 ust. 2 układu zjednoczeniowego z 31 sierpnia 1989 r.

⁴⁴ H. Kelsen – Unrecht und Unrechtsfolge im Völkerrecht, Zeitschrift für öffentliches Recht, 1933 r., nr 12 s. 481 i następne, 556.

⁴⁵ P. Guggenheim - Lehrbuch des Völkerrechts, Basylea 1948 r., s. 232.

Umowa Poczdamska nie stanowiła traktatu pokoju. Nie była też żadnym traktatem reparatornym. Potwierdzała to sama w treści katalogu zadań przewidzianych przez nią dla Rady Ministrów Spraw Zagranicznych trzech mocarstw. Jak wiemy do zawarcia takiego traktatu nie mogło dojść przez 45 lat ze względów politycznych. Za taką interpretacją przemawiają również widoczne działania Republiki Federalnej Niemiec w latach 1970-1990, mające na celu potwierdzenie skuteczności oświadczenia rządu PRL z 23 sierpnia 1953 r. także wobec RFN.

e. charakter prawny oświadczenia rządu

Kiedy słusznie odrzucimy wszelkie insynuacje, że 23 sierpnia 1953 r. powstało zobowiązanie umowne, powstanie problem jego oceny. Każda jej próba wskazuje istnienie szeregu błędów:

- oświadczenie wykazuje część cech aktu jednostronnego, aczkolwiek nie spełnia całości jego wymogów, co musi je dyskwalifikować, jako tworzące zobowiązanie Polski,
- chociaż spełnia formalne wymogi zrzeczenia prawa *in favorem tertii*, wychodzi treściowo poza jego zakres faktyczny określony Umową poczdamską.

W ten sposób oświadczenie rządu z 23 sierpnia 1953 r. należałoby oceniać jako wadliwie złożone oświadczenie państwa. W konsekwencji powstała sytuacja, w której zaistniały akt (niezależnie od oceny) nie ma żadnych skutków w płaszczyźnie międzynarodowej.

Jeżeli jednak miałbym wybrać z ww. dwóch przypadków, uznałbym że oświadczenie może skutkować prawnie jedynie jako zrzeczenie się prawa *in favorem tertii*. W tym przypadku należy jednak wskazać na brak mocy tych elementów materialnych z treści aktu, które wykraczały poza granice prawa przyznanego Polsce Umową poczdamską (prawo do pobierania reparacji za pośrednictwem ZSRR)⁴⁶. Podkreśliłbym tu jednocześnie jego zdecydowanie wstępny charakter, wymagający potwierdzenia w aspekcie ostatecznej rezygnacji w procesie regulacji końcowej sprawy Niemiec (traktat 2 plus 4).

IV. znaczenie traktatu 2 plus 4 dla prawnomiędzynarodowej skuteczności uchwały Rady Państwa z 23 sierpnia 1953 r. i ewentualnych polskich roszczeń reparatornych.

⁴⁶ Nie można zrzec się czegoś co nie było przyznane. Natomiast próby konstruowania w tym zakresie aktu jednostronnego są nieskuteczne ze względu na braki formalne jak zostało wykazane wcześniej.

Po zjednoczeniu Niemiec przyjęto w RFN ocenę, w której uznano, że ostatnim momentem składania roszczeń reparacyjnych były negocjacje Traktatu o regulacji końcowej w odniesieniu do Niemiec z 12 września 1990 r. (traktat 2 plus 4). Jest on bowiem powszechnie uznany za umowę zastępującą traktat pokojowy i zamykającą problem II wojny światowej. Ocena ta może wydawać się słuszna politycznie jak i co do zasady, budzi jednak szereg wątpliwości natury prawnej w kontekście szczegółowym.

a. treść traktatu.

Traktat zbudowany jest z 15 ustępów preambuły oraz 10 artykułów merytorycznych. Do niego dołączony jest protokół i list ministrów spraw zagranicznych obu państw niemieckich do ministrów spraw zagranicznych czterech mocarstw. Został on następnie uzupełniony przez Deklarację nowojorską czterech mocarstw z 1 października 1990 r. o zniesieniu skuteczności ich praw i odpowiedzialności w stosunku do Berlina i Niemiec jako całości.

Treść regulacji jest następująca: w ust. 11 preambuły podkreślone jest prawo do samostanowienia niemieckiego narodu, które doprowadziło do zjednoczenia państw niemieckich. W ust. 11 oraz 14 przewidziane zostało zjednoczenie Niemiec. Sam traktat mówi w art. 1 o zjednoczonych Niemcach. Klauzula ta nie oznacza jednak zgody na zjednoczenie, które wynika z prawa do samostanowienia, ale przyjęcie do wiadomości i uznanie.

Zjednoczenie Niemiec tworzy stan faktyczny, który wiąże się jednak z wcześniejszymi zobowiązaniami prawnomiędzynarodowymi⁴⁷. Dlatego zgodnie z klauzulą 12 z preambuły, traktat stanowi regulację końcową spraw niemieckich. Tym samym w stosunkach między Niemcami a czterema mocarstwami określa się, iż żadne ze spraw prawnych pochodzących z wojny i okupacji, które do tej pory nie zostały uregulowane przez wcześniejsze traktaty lub w sposób milczący (zgoda dorozumiana), nie powinny już być przedmiotem jakiegokolwiek regulacji umownej. Jednak traktat nie staje się tym samym traktatem pokojowym. Staje się jednak też jasne, że w stosunku do Niemiec nie będzie zawarty żaden traktat pokojowy. Wstępuje on natomiast w jego rolę w tych przypadkach, w których inne umowy przewidywały, czy uzależniały swe skutki prawne od traktatu pokojowego⁴⁸.

⁴⁷ Np. art. 25 umowy londyńskiej w sprawie długów Niemiec przewidywał, iż wraz z momentem zjednoczenia podjęte zostają obowiązki związane z zadłużeniem Niemiec z tytułu pożyczek Dawes'a i Younga.

⁴⁸ Nt. konferencji 2 plus 4 w związku ze sprawą polską patrz: J. Barcz – *Udział polski w konferencji 2 plus 4*, Warszawa 1994 r.

W ten sposób ma wiązać się z kwestą reparacji wojennych. Oczekuje się uznania, iż sprawa reparacji nie tylko w stosunku do czterech mocarstw, ale i wobec pozostałych państw prowadzących wojnę z Niemcami została przez traktat 2+4 zamknięta. Ma to wynikać także z faktu, iż traktat został uroczystie przedłożony szczytowi KBWE w Paryżu (19-21-listopad 1990), a państwa uczestniczące w szczycie przyjęły go w formie uroczystej deklaracji. W ten sposób – jak podkreśla doktryna, także niemiecka - sprawa reparacji została generalnie zamknięta⁴⁹, również dla państw, którym Niemcy nie wypłaciły świadczeń reparacyjnych, a które miały do tego prawo jako strony wojny.

Sam traktat w inny sposób nie dotyka kwestii reparacji. Jak pisze prof. W. Czapliński - traktat 2+4 jako surogat układu pokojowego kończącego II wojnę światową milczy nt. roszczeń reparacyjnych, *co potwierdza w sferze prawnej polityczną wolę uznania tej kwestii za rozwiązaną*. Oceny generalnego istnienia lub nie istnienia roszczeń należy bowiem dokonywać na podstawie innych, towarzyszących okoliczności. Potwierdza to konwencja o prawie traktatów: "(...) w przypadkach spornych można odwoływać się do uzupełniających środków interpretacji (...)". Główną rolę powinien tu odgrywać tu traktat zjednoczeniowy. Oba bowiem uzupełniają się w kwestii regulacji spraw Niemiec. Każdy z nich reguluje jednak odrębne obszary. Pierwszy – aspekt zagraniczny, drugi – kwestie wewnętrzne, po zjednoczeniu obu państw niemieckich⁵⁰.

b. formalnoprawny element związania Polski traktatem 2 plus 4.

Powyższe rozumowanie jest konsekwentne. Sam również uległem prostej logice tego rozwiązania⁵¹. Kluczem dla uznania jego skuteczności jest tu jednak użyta także przez prof. W. Czaplińskiego wyrażenie "wola polityczna". Kiedy natomiast usuniemy element polityczny i dokonamy analizy elementów *stricto* formalnoprawnych, prowadzi nas to do wniosku, że traktat 2 plus 4 prawnie wiąże tak naprawdę tylko państwa-strony, a Polska jego stroną nie jest.

W tym kontekście należy najpierw przypomnieć:

- po pierwsze, że reparacje to świadczenie dwustronne między uprawnionym a zobowiązanym i może ono być rozstrzygnięte w sposób zbiorowy, ale nie musi;
- po drugie, prawo międzynarodowe zna umowy skutkując na rzecz państw trzecich prawami i obowiązkami. Jednak do związania państwa trzeciego potrzebne jest tu jego oświadczenie złożone wyraźnie (obowiązki) lub przez brak sprzeciwu

⁴⁹ D. Rauschnig – Beendigung der Nachkriegszeit mit dem Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland, Deutsche Verwaltungsblätter (DVBl) 1990, s. 1280.

⁵⁰ W. Czapliński –Regulacja pokojowa z Niemcami po II wojnie światowej, Państwo i Prawo nr 2, Warszawa 1990 r., s. 45.

⁵¹ M. Muszyński - tamże, s. 252.

(prawa)⁵². Wprawdzie mocarstwa poprzez Deklarację o przejęciu odpowiedzialności za Niemcy z 8 czerwca 1945 r. wstąpiły w prawa rządu niemieckiego, jednak nie wyeliminowały tym samym praw innych państw posiadających roszczenia wobec Niemiec⁵³. Dlatego zamknięcie spraw niemieckich wynikających z II wojny światowej należy oceniać jedynie w kontekście zakresu przedmiotowego traktatu 2 plus 4 oraz umów zawartych dla jego wykonania - a więc Traktatu o potwierdzeniu granicy oraz Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy⁵⁴. Żadna z nich nie wprowadza rezygnacji reparacji ze strony Polski.

Sam traktat 2 plus 4 także nie wiąże Polski, ponieważ:

- mocarstwa nie miały uprawnień do zawarcia traktatu pokojowego w imieniu innych państw. W Umowie poczdamskiej przyznały sobie za (dorożumiana) zgodą innych krajów jedynie prawo do przygotowania przy pomocy Rady Ministrów Spraw Zagranicznych rozwiązania pokojowego dla Niemiec. Stosowna treść brzmi: " (...) Rada będzie użyta do przygotowania układu pokojowego dla Niemiec, które rząd niemiecki przyjmie, gdy powstanie rząd zdalny do tego"⁵⁵. Natomiast ewentualne związanie się tym traktatem powinno już nastąpić w sposób powszechnie przyjęty w prawie międzynarodowym - przez jego przyjęcie między Niemcami a innymi państwami. Ewentualne związanie innych państw (w tym Polski) nie nastąpiło także przez przyjęcie uroczystej deklaracji w trakcie szczytu KBWE w Paryżu.
- ponieważ Polska nie została stroną traktatu, jedyną możliwością związania jej tymi postanowieniami byłoby stworzenie na jej rzecz obowiązku zrzeczenia się reparacji poprzez *pactum in onus tertii*. Jednak zgodnie z prawem międzynarodowym taki

⁵² W rzeczywistości można nawet dyskutować, czy mocarstwa mogły decydować o ostatecznej wysokości reparacji od Niemiec (20 mld USD) za inne państwa.

⁵³ Część doktryny wiąże to z faktem, iż traktat ten został uroczystie przedłożony szczytowi KBWE w Paryżu (19-21-listopad 1990 r.). Państwa uczestniczące w szczycie przyjęły go w formie uroczystej deklaracji. W ten sposób sprawa reparacji ma być generalnie zamknięta, również dla państw, którym Niemcy nie wypłaciły świadczeń reparacyjnych, a które miały do tego prawo jako strony wojny. Patrz np.: D. Rauschnig – Beendigung der Nachkriegszeit mit dem Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland, Deutsche Verwaltungsblätter (DVBl) 1990, s. 1280.

⁵⁴ Oceny generalnego istnienia lub nie istnienia roszczeń należy bowiem dokonywać na podstawie innych, towarzyszących okoliczności. Potwierdza to konwencja o prawie traktatów w art. 32 "Można odwoływać się do uzupełniających środków interpretacji, łącznie z pracami przygotowawczymi do traktatu oraz okolicznościami jego zawarcia, aby potwierdzić znaczenie wynikające z zastosowania artykułu 31 lub aby ustalić znaczenie, gdy interpretacja oparta na artykule 31:

a) pozostawia znaczenie dwuznacznym lub niejasnym albo
b) prowadzi do rezultatu wyraźnie absurdalnego lub nierozsądnego."

⁵⁵ W j. ang.: "The Council shall be utilized for the preparation of a peace settlement for Germany to be accepted by the Government of Germany when a government adequate for the purpose is established". Patrz: Umowa poczdamska, cz. "Rada Ministrów Spraw Zagranicznych", pkt. 3a.

obowiązek państwo trzecie przyjmuje w sposób wyraźny na piśmie⁵⁶. Do takiego pisemnego związania nie doszło.

Ten brak formalny wynika zresztą wyraźnie z działań niemieckich. Kanclerz Kohl - obawiając się powrotu roszczeń reparacyjnych w 1990 r. - umiejętną dyplomacją przekonał mocarstwa o nie włączaniu tego problemu do pakietu aktów prawnych⁵⁷. Jednak nie spowodował tym samym formalno-prawnego zamknięcia lecz doprowadził jedynie do milczącego, politycznego konsensusu, który może być w każdej chwili złamany. Nie stanowi bowiem zobowiązania prawnego. Zresztą taką ocenę można znaleźć w niemieckiej korespondencji urzędowej. W piśmie radcy Ueberschaera do dyrektora Teltschika z 6 marca 1989 r. (uzgodnionym z doradcą MSZ RFN dr. Oesterheltem) dotyczącym polskich roszczeń odszkodowawczych czytamy: "(...) byłoby jednak lepiej, dla ostatecznej politycznej regulacji tej sprawy - uwzględnić traktatowe lub inne potwierdzenie przez stronę polską, że nie będzie tych (reparacyjnych - przyp. MM) roszczeń już podnosić".⁵⁸

VII. Wnioski

Z powyższego można wyciągnąć następujące wnioski:

1. Ocena charakteru prawnego oświadczenia z 23 sierpnia 1953 r. jest co najmniej dyskusyjna. Nie tworzy ono na pewno żadnej umowy międzynarodowej (wbrew niektórym publicznie wyrażanym pomysłom). Wykazuje część cech aktu jednostronnego, ale nie może nim być, bo akt ten powinien spełniać cechy wymagane przez prawo międzynarodowe łącznie. Może najwyżej być uznany za "dalece niedoskonałe zrzeczenie prawa *in favorem tertii*", aczkolwiek można znaleźć logiczne przesłanki, by obalić i to twierdzenie. W pełni może też znaleźć tu równoległe zastosowanie teza prof. J. Sandorskiego o nieważności bezwzględnej ze względu na przymus.
2. Nie można też zaprzeczyć, że mimo złożenia oświadczenia z 1953 r. intencją polityczną władz komunistycznych było dalsze rozgrywanie sprawy reparacji w celu uzyskania od RFN znaczących środków finansowych. Oświadczenie miało tylko odgrywać polityczną rolę w relacjach z NRD.
3. Z kolei po 1989 r. wszystkie polskie rządy patrzyły na problem reparacji przez pryzmat dobrosąsiedzkich stosunków dwustronnych i sprawę reparacji od Niemiec

⁵⁶ Patrz: art. 35 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów przewiduje, że "Obowiązek powstaje dla państwa trzeciego z postanowienia traktatu, jeżeli strony traktatu mają zamiar, aby postanowienie było środkiem ustanowienia obowiązku, a państwo trzecie wyraźnie na piśmie ten obowiązek przyjmuje".

⁵⁷ Vorlage des Ministerialsdirektors Teltschik an Bundeskanzler Kohl vom 15. März 1990, (w:) Deutsche Einheit. Sonderedition przypis 73, s. 955 i następna.

⁵⁸ Vorlage des Ministerialsrats Ueberschaer an Ministerialsdirektors Teltschik vom 6. März 1989.

uznawały za zamkniętą zgodnie z politycznym "duchem" traktatu 2 plus 4. Jednak był to skutek zmiany doktryny politycznej wobec Niemiec. Natomiast oceniając faktyczne zobowiązanie prawne należy oddzielić wolę polityczną od aspektu formalnego.

4. Nie można też powątpiewać w polityczną wolę państw uczestniczących w procesie 2 plus 4 - chciały one na pewno zamknięcia problemu II wojny światowej, także w kontekście reparacji. Jednak prawna ocena traktatu 2 plus 4 wyraźnie wskazuje na braki prawne w zamknięciu sprawy reparacji należnych Polsce od Niemiec⁵⁹. Stało się to z powodu obaw niemieckich, by inne państwa nie wykorzystwały momentu do ponownego podnoszenia roszczeń reparacyjnych. Z perspektywy czasu okazuje się to niemieckim błędem prawnym⁶⁰, który pozwala obecnie na szeroką swobodę interpretacyjną władz polskich, zależną jedynie od aktualnej linii polityki zagranicznej Polski.

Generalna konkluzja

Z prawnego punktu widzenia potrzebny byłaby akt międzynarodowy wspierający konsensus polityczny z 1990 r. przez jednoznaczne zamknięcie sprawy reparacyjno-majątkowych w płaszczyźnie prawnej⁶¹. Do tego czasu będzie istnieć możliwość działania państwa polskiego w kwestii reparacji, wynikająca z wielu braków formalnoprawnych. Zależać będzie ona jedynie od - niewątpliwie bardzo trudnej w obecnych realiach politycznych (UE) - decyzji politycznej państwa polskiego⁶².

Sporządził:
- na zlecenie Komisji Spraw Zagranicznych -
dr hab. Mariusz Muszyński

Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego

⁵⁹ Sprawa przypomina sytuację z prawa wewnętrznego, kiedy strony chcą sprzedać nieruchomość, zawierając umowę kupna-sprzedaży. Jeżeli nie dotrzymają przewidzianej prawem formy aktu notarialnego, sprzedający - w przypadku kiedy zmieni zdanie uznając że kupujący zapłacił za mało - może podnieść roszczenia o dopłatę lub zażądać zwrotu nieruchomości, bowiem umowa jest nieważna (nie dotrzymana forma aktu notarialnego).

⁶⁰ Historia stosunków międzynarodowych wyraźnie sugeruje wykorzystywanie błędów innego kraju dla własnych celów.

⁶¹ Na podobieństwo umowy w formie wymiany między trzema mocarstwami (USA, Wielka Brytania i Francja) a RFN z 27/28 września 1990 r. Patrz szerzej: M. Muszyński – Prawnomiędzynarodowe podstawy niemieckich zobowiązań reparacyjnych na rzecz zwycięskiej koalicji ze szczególnym uwzględnieniem Polski, (w:) W. M. Góralski (red. naukowy) – Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004. Warszawa 2004, t. I, s. 115.

⁶² Z pewnością wywoła kryzys w stosunkach dwustronnych ze względu na polityczną ocenę traktatu 2 plus 4 jako zamykającego całość spraw wynikających z II wojny światowej. Aczkolwiek przy odpowiednim rozegraniu może być dobrym środkiem do zmuszenia Niemiec do zamknięcia problemu roszczeń majątkowych własnych obywateli. Słowem – groźba podniesienia żądania reparacji raczej jako środek do innego celu, a nie tyle cel sam w sobie.

Za zgodność:
M.Guzowska