

Warszawa, dnia 24 stycznia 2005 r.

K O P I A

OPINIA PRAWNA

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

1. Czy Sejm Rzeczypospolitej Polskiej posiada kompetencje do uznania Deklaracji z 23 sierpnia 1953 r. za nieobowiązującą ?

Deklaracja z dnia 23 sierpnia 1953 r. została podjęta przez Rząd Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, legalnie powołany i działający na podstawie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej z dnia 22 lipca 1952 r. Poprzez tę deklarację rząd PRL zrzekł się z dniem 1 stycznia 1954 r. dalszej spłaty odszkodowań na rzecz Polski. Odszkodowania te przysługiwały Polsce jako tzw. państwu trzeciemu w oparciu o Umowę Poczdamską z 1945 r. i miały być wypłacane sukcesywnie z części reparacji wojennych od Niemiec przyznanych Związkowi Radzieckiemu.

Zgodnie z postanowieniami Rozdziału IV Umowy Poczdamskiej, Związek Radziecki przejął na siebie w wyniku tej umowy obowiązek zaspokojenia polskich roszczeń odszkodowawczych. Polska takie zobowiązanie "na rzecz państwa trzeciego" przyjęła, co zostało potwierdzone w umowie polsko – radzieckiej z dnia 16 sierpnia 1945 r.¹, i w omawianej jednostronnej deklaracji Rządu PRL z dnia 23 sierpnia 1953 r.

Niezależnie od kontekstu politycznego działań podjętych w 1953 r., w przedmiotowej deklaracji Rządu PRL z 23 sierpnia 1953 r. trudno dopatrzeć się istotnych wad formalnych, czy też merytorycznych. Podjęcie tego typu uchwały z pewnością leżało w gestii władzy wykonawczej i nie wymagało akceptacji ze strony władzy ustawodawczej. Ponadto, Polska jako beneficjent Umowy Poczdamskiej w omawianym zakresie, realizując swe uprawnienie do akceptacji przyznanych jej

¹ Umowa między Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej RP i Rządem ZSRR w sprawie wynagrodzenia szkód wyrządzonych przez okupację niemiecką, Moskwa, 16 sierpnia 1945 r. (wraz z protokołami) – tekst w: Archiwum MSZ, z.23, w.11, t.114.

korzyści² zachowała zarazem prawo do rezygnacji z dalszego korzystania z tychże korzyści.

Warto też w tym kontekście przytoczyć stanowisko orzecznictwa międzynarodowego w materii obowiązywania jednostronnych deklaracji państw. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w swym wyroku z 1974 r. w sprawie francuskich prób jądrowych stwierdził co następuje:

*“Jest dobrze uznane, że deklaracje złożone w drodze aktów jednostronnych, dotyczące sytuacji prawnych lub faktycznych, mogą skutkować stworzeniem zobowiązań prawnych. (...) 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, jeżeli złożono je publicznie i z zamiarem bycia związanym, nawet jeśli nie jest złożone w kontekście międzynarodowych negocjacji, jest wiążące”.*³

W tej sytuacji próba podważenia po ponad pięćdziesięciu latach mocy obowiązującej omawianej deklaracji z 1953 r. w drodze uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej nie wydaje się mieć rozsądnego uzasadnienia merytorycznego, formalnego, a także politycznego. Wydaje się również, że dezawuowanie w ten sposób przez organ ustawodawczy zgodnych z prawem aktów prawnych władzy wykonawczej, które ponadto wskutek ich realizacji doprowadziły do trwałych skutków na płaszczyźnie międzynarodowej, nie znajduje podstaw prawnych w przepisach określających uprawnienia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Czy dopuszczalne jest zawarte w projekcie uchwały stwierdzenie, że deklaracja podjęta przez “narzucony z zewnątrz rząd [...] nie może być obowiązująca dla obecnego państwa polskiego” ?

Jak już stwierdzone zostało wyżej, deklaracja z dnia 23 sierpnia 1953 r. została podjęta przez Rząd Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, legalnie powołany i działający na podstawie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej z dnia 22 lipca 1952 r. Konstytucja ta w swych zasadniczych założeniach i kształcie przetrwała do 1989 r., a formalnie nawet dłużej. Czy wobec tego wszelkie akty prawne przyjęte przez organy państwowe

² Zob. art.36 ust.1 Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów z dnia 22 maja 1969 r., Dz.U.1990, nr 74, poz.439, zał

³ ICJ Reports, 1974, s.267.

działające na podstawie tej Konstytucji należałoby uznać za nieobowiązujące „*dla obecnego państwa polskiego*”? Negatywna odpowiedź na takie pytanie wydaje się być oczywista.

Określenie „*narzucony z zewnątrz rząd*” jest wysoce niefortunne, gdyż jest określeniem wyłącznie politycznym i nie posiada wystarczającego uzasadnienia prawnego. W stosunkach międzynarodowych praktycznym sprawdzianem legalności danego rządu jest jego uznanie przez innych członków społeczności międzynarodowej. Wspomniany „*narzucony z zewnątrz rząd*” miał już w okresie podejmowania kwestionowanej deklaracji powszechne uznanie międzynarodowe, wyrażające się – między innymi – w zaakceptowanym przez inne państwa uczestnictwie naszego kraju w rozlicznych organizacjach międzynarodowych, zwłaszcza o charakterze uniwersalnym.

Ten „*narzucony z zewnątrz rząd*” zawarł w imieniu naszego państwa bardzo liczne umowy międzynarodowe, poprzez które zaciągnął cały szereg istotnych dla Polski zobowiązań międzynarodowych, uzyskując zarazem łączące się z takimi zobowiązaniami uprawnienia. Ciągłość tych zobowiązań i uprawnień międzynarodowych ma kapitalne znaczenie dla ochrony interesów naszego państwa i zapewnienia jego wiarygodności w stosunkach międzynarodowych.

Należy podkreślić, że zgodnie z obowiązującymi powszechnie zasadami prawa międzynarodowego, zmiana rządu, a nawet zmiana systemu polityczno-społecznego w państwie, nie powoduje naruszenia ciągłości bytu państwowego, ani też ciągłości zobowiązań międzynarodowych danego państwa. Zasada ta dotyczy zarówno zobowiązań traktatowych, jak i jednostronnych.

3. Czy prawdziwe jest zawarte w projekcie uchwały stwierdzenie, że NRD nie ma obecnie sukcesora prawnego ?

Powołane stwierdzenie projektu uchwały jest niezgodne z istniejącą aktualnie sytuacją prawną. Zjednoczenie Niemiec zostało potwierdzone Traktatem z 12 września 1990 r. o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec⁴, w którym Republika Federalna Niemiec i Niemiecka Republika Demokratyczna występują – obok czterech Wielkich Mocarstw – jako równorzędni partnerzy.

⁴ Tekst w: „Zbiór Dokumentów” PISM, 1991 nr 3.

Jakkolwiek zjednoczenie Niemiec od strony formalnej nastąpiło poprzez włączenie (inkorporację) terytorium Niemieckiej Republiki Demokratycznej do terytorium Federalnej Republiki Niemiec, nie oznacza to jednak, że ta ostatnia nie przejęła w związku z tym żadnych zobowiązań prawnomiędzynarodowych byłej NRD.

Federalna Republika Niemiec przejęła – na przykład – wszelkie zobowiązania terytorialne byłej NRD, wynikające z zawartych przez nią uprzednio umów z państwami ościennymi. Interesującym przykładem takiej umowy może być choćby jedna z ostatnich umów tego typu, a mianowicie Umowa między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Niemiecką Republiką Demokratyczną w sprawie rozgraniczenia obszarów morskich w Zatoce Pomorskiej, podpisana w Berlinie dnia 22 maja 1989 r.⁵

Podobnie w Traktacie między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy, podpisanym w Warszawie dnia 14 listopada 1990 r.⁶, w art.1 określono wyraźnie, że

“Umawiające się Strony potwierdzają istniejącą między nimi granicę, której przebieg określony jest w Układzie z 6 lipca 1950 r. między Rzeczpospolitą Polską a Niemiecką Republiką Demokratyczną o wytyczeniu ustalonej i istniejącej polsko-niemieckiej granicy państwowej oraz w umowach zawartych w celu jego wykonania i uzupełnienia (Akt z 27 stycznia 1951 r. o wykonaniu wytyczenia państwowej granicy między Polską a Niemcami; Umowa z 22 maja 1989 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Niemiecką Republiką Demokratyczną w sprawie rozgraniczenia obszarów morskich w Zatoce Pomorskiej), jak również w Układzie z 7 grudnia 1970 r. między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków.”

Nie jest to zatem stworzenie przez Rzeczpospolitą Polską i Republikę Federalną Niemiec nowego stanu prawnego, ale jedynie potwierdzenie już istniejącego uprzednio i wynikającego z umów międzynarodowych zawartych między Polską i NRD. Nie jest więc zgodne z prawdą twierdzenie, że NRD nie ma obecnie żadnego

⁵ Dz.U.1989, nr 43, poz.233.

⁶ Dz.U.1992, nr.14, poz.54

sukcesora prawnego. Takim sukcesorem jest, bez wątplenia, Republika Federalna Niemiec.

Warto też na zakończenie przytoczyć przepis uniwersalnej umowy międzynarodowej, stanowiącej odzwierciedlenie istniejących w tym zakresie powszechnych norm zwyczajowych, to jest Konwencji Wiedeńskiej o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów⁷. Formuluje ona w art.31, zatytułowanym *“Skutki zjednoczenia państw w odniesieniu do traktatów obowiązujących w momencie sukcesji państw”* następującą ogólną zasadę:

“Kiedy dwa lub więcej państw zjednoczy się i utworzy jedno państwo sukcesora, jakkolwiek traktat obowiązujący w momencie sukcesji państw w odniesieniu do któregośkolwiek z nich nadal obowiązuje w odniesieniu do państwa sukcesora...”

Opracował: Zdzisław Galicki, ekspert ds. legislacji

⁷ “Zbiór Dokumentów” PISM, 1978, nr 11