

Warszawa, dnia 22 sierpnia 2005 r.

K O P I A

Opinia prawna

**dotycząca projektu uchwały autorstwa posła Antoniego Maciarewicza oraz
dezyderatu autorstwa posłów Janusza Dobrosza i Andrzeja Mańki.**

I. UWAGI DOTYCZĄCE PROJEKTU UCHWAŁY

Przedłożony projekt uchwały dotyczy dwóch kwestii należących do sfery spraw związanych z roszczeniami wojennymi i powojennymi. W pierwszym zdaniu przedmiotowego projektu wyrażono ocenę stopnia zaspokojenia roszczeń zarówno obywateli polskich jak i Polski wynikających ze strat poniesionych na skutek agresji niemieckiej z 1939 r. i podczas okupacji. Zdanie drugie proponowanej uchwały zawiera kategoryczne stwierdzenie o nieobowiązaniu, braku mocy prawnej i wiążącej tzw. deklaracji z 23 sierpnia 1953 r. o zrzeczeniu się przez Polskę reparacji wojennych.

Pierwsza część projektu ma przede wszystkim wymiar polityczny (choć potwierdzenie niepełnego zaspokojenia roszczeń reparacyjnych może mieć także pewne konsekwencje prawne), natomiast druga odnosi się do problemu *stricto* prawnego jakim jest walor prawny i status deklaracji z 23 sierpnia 1953 r.

W związku z *par excellence* politycznym charakterem sformułowań zawartych w pierwszej części projektu nie powinny być one przedmiotem oceny na płaszczyźnie prawnej. Zwrócić należy uwagę, iż stanowisko o niepełnym zaspokojeniu roszczeń obywateli polskich zbieżne jest z poglądami wyrażanymi po 1953 r. przez polski MSZ. Autor niniejszej opinii uznaje, iż w pierwszej części projektowana uchwała nie budzi poważnych wątpliwości natury prawnej. Może stać się bądź pożądanym, bądź kłopotliwym instrumentem organów prowadzących polską politykę zagraniczną w zależności od przyjętej przez nie koncepcji zabezpieczenia interesów Polski w stosunkach polsko-niemieckich. Ocena politycznych konsekwencji przyjęcia wyżej omówionej części uchwały nie mieści się jednak w ramach opinii prawnej.

Zdecydowane zastrzeżenia wyrazić należy natomiast w odniesieniu do drugiej części projektu uchwały zgodnie, z którym *“Sejm równocześnie przypomina, że tzw. Deklaracja z 23 sierpnia 1953 r. o zrzeczeniu się przez Polskę reparacji jest nieobowiązująca, nie ma mocy prawnej i nie wiąże Państwa Polskiego”*. Zgodnie z uzasadnieniem projektu powyższa ocena sformułowana jest w oparciu o analizę prawną deklaracji przygotowaną przez prof. dr hab. Jana Sandorskiego, prof. dr hab.

Mariusza Muszyńskiego, dr Karola Karskiego oraz Stefana Hamburgę (adwokata prawa niemieckiego). Z racji tytułów naukowych i dorobku naukowego autorów stanowiska będącego podstawą projektu, autor niniejszego opracowania przytoczy szerokie fragmenty opinii sporządzonych przez ekspertów sejmowych legitymujących się zarówno tytułami profesorskimi jak i bogatym dorobkiem naukowym w zakresie prawa międzynarodowego publicznego.

Autorzy stanowiska zawartego w uzasadnieniu do projektu wskazują szereg okoliczności skutkujących według nich, ograniczeniem bądź wyłączeniem skutków prawnych zrzeczenia się reparacji wojennych.

W stanowisku prawnym zwraca się między innymi uwagę, iż zrzeczenie się, nawet gdyby uznać je za skuteczne dotyczyć mogło tylko NRD. Brak jest jednak oceny wpływu tej okoliczności na obecne relacje między Polską a Republiką Federalną Niemiec. Odnośnie tej kwestii jednoznacznie wypowiedzieli się eksperci przygotowujący opinie na użytek Sejmu RP. *“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.”* (prof. dr hab. Kazimierz Lankosz)¹

“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)” (prof. dr hab. Cezary Mik)²

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

¹ Opinia 2301L/04.

² Opinia 2301/04

Niestety, tak nie jest. Uchwały poczdamskie w sposób jasny i wiążący rozstrzygnęły sprawę odszkodowań niemieckich w odniesieniu także do Polski" (prof. dr hab. Jan Kolasa)³

"Nie jest więc zgodne z prawdą twierdzenie, że NRD nie ma obecnie żadnego sukcesora prawnego. Takim sukcesorem jest, bez wątpienia, 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 traktatów . 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, jakikolwiek traktat obowiązujący w momencie sukcesji państw w odniesieniu do któregośkolwiek z nich nadal obowiązuje w odniesieniu do państwa sukcesora..." (prof. dr hab. Zdzisław Galicki)⁴

Autorzy wskazują szereg okoliczności faktycznych dotyczących posiedzenia Rady Ministrów (późna pora, krótki czas trwania, informacje z ówczesnej prasy niemieckiej), brak deklaracji w archiwum polskiego MSZ. Autorzy nie precyzują jednakże prawnych konsekwencji opisanych okoliczności ograniczając się do postawienia pytania *"czy tekst został napisany dla Polski przez ZSRR i NRD podczas pobytu delegacji NRD w Moskwie"* oraz stwierdzenia iż *"istnieje wiele niewiadomych odnośnie deklaracji PRL z dnia 23 sierpnia 1953 r."* Podzielić należy wątpliwości autorów stanowiska prawnego co do okoliczności sporządzenia deklaracji jednakże brak jest wystarczających podstaw do wywiedzenia z nich konkretnych skutków prawnych.

Zwrócić należy uwagę, iż Protokół nr 4 z posiedzenia Rady Ministrów w dniu 23 sierpnia 1953 r. wraz z oświadczeniem opublikowany został w opracowaniu Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004 r., t.II. Dokumenty, s.269-272.* Dodać trzeba, iż zgodnie z informacjami zawartymi we wstępie do tego opracowania dokumenty pochodzą z polskich archiwów i zbiorów dokumentów.

³ Opinia 2301/04

⁴ Opinia 56/05

Dodać także należy iż *“w Archiwum Akt Nowych ani w archiwum MSZ nie ma dokumentów, które w pełni wyjaśniałyby okoliczności podjęcia tej decyzji. Niewątpliwie władze PRL były informowane wcześniej o takim zamiarze, ale oprócz wzmianek, że miało to miejsce, nie dysponujemy ani protokołami, ani notatkami z tych rozmów, trudno więc określić jaki miały przebieg.*

Dysponujemy zaś protokołem z posiedzenia Rady Ministrów wraz z oświadczeniem w sprawie odszkodowań niemieckich, które miało się odbyć 23 sierpnia (niedziela) między godz. 19 a 19.30. Przewodniczył mu B. Bierut – ówczesny Prezes Rady Ministrów, który omawiając wcześniejsze kroki podjęte przez ZSRR, tzn. notę do pozostałych mocarstw – Francji, Wielkiej Brytanii i USA z 15 sierpnia 1953 r. oraz porozumienie zawarte między rządem ZSRR i NRD 22 sierpnia 1953 wyjaśnił, że “również Rząd PRL powinien ustosunkować się do sprawy odszkodowań niemieckich”. (dr Wanda Jarzabek)⁵.

Autorzy stanowiska zwracają także uwagę na brak jednoznacznego potwierdzenia zrzeczenia się przez stronę polską po 1953 r. Na temat traktowania władz polskich deklaracji z 1953, na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz sporządzono stosowną opinię. Zgodnie z nią: *kolejne rządy PRL uważały “Oświadczenie” z 23 sierpnia za wiążące, ale z pewnymi ograniczeniami. Jak wskazuje analiza dokumentów tzw. władz partyjno – rządowych oraz dyplomacji PRL w okresie 1953 - 1989, Warszawa nigdy nie uważała, aby oświadczenie z 1953 r. było całkowitym zrzeczeniem się wszelkich świadczeń od RFN i przytaczała argumenty odnoszące się do przepisów prawa międzynarodowego na potwierdzenie takiego punktu widzenia.*

(...)Sprawa ewentualnych odszkodowań od Niemiec była dyskutowana na posiedzeniu Biura Politycznego 6 maja 1968, czyli rok przed propozycją zgłoszoną przez W. Gomułkę wobec RFN podjęcia rozmów dwustronnych. (17 maja 1969). Rozpatrywano notatkę przygotowaną w MSZ w kwietniu 1968. (...)Biuro podjęło następującą decyzję: “W związku z wnioskami MSZ w sprawie odszkodowań niemieckich dla obywateli polskich z tytułu prześladowań hitlerowskich Biuro poleciło zaprzestać podnoszenia roszczeń z tego tytułu przez stronę polską i uznać sprawę za zamkniętą w wyniku definitywnego załatwienia w 1956r. sprawy reparacji wojennych” (data interesująca, być może błąd w druku).

W jednym z opracowań MSZ nie podważając ważności oświadczenia z 1953r. sugerowało “Z uwagi jednak na treść dokumentów, w związku z którymi w.w.

*oświadczenie Rządu PRL z 1953 r. zostało wydane – należy je oczywiście stanowczo interpretować jako odnoszące się tylko do reparacji, a w razie potrzeby twierdzić, że odnosi się ono tylko do NRD*⁶ (dr Wanda Jarząbek)⁷.

Autorzy stanowiska podnoszą ponadto zarzut “przymusu ekonomicznego” jako wady oświadczenia woli skutkującego “bezwzględną nieważnością aktu jednostronnego”. W tym miejscu zwrócić należy na pewną niekonsekwencję w uzasadnieniu projektu. W pkt. V formułuje się zarzuty dotyczące kwestii formalnych stwierdzając, iż w przedmiotowej sprawie nie istnieje umowa o zrzeczeniu się reparacji, w pkt. X deklarację traktuje się jako akt jednostronny. W związku z powyższym nie jest jasne, jaki według autorów opracowania charakter prawny miała deklaracja z 23 sierpnia 1953 r., czy była ona jednostronnym aktem, czy też oświadczeniem woli stanowiącym część umowy międzynarodowej.

Ocena waloru prawnego deklaracji z dnia 23 sierpnia 1953 r. była wielokrotnie przedmiotem badań w opiniach i ekspertyzach sporządzonych na zleceni Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu. Poniżej znajdują się fragmenty tych opracowań.

“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. Omawiana deklaracja w żadnym razie nie podlegała ratyfikacji, zastrzeżonej konstytucyjnie wyłącznie dla umów międzynarodowych. Próba podważenia prawnego i ostatecznego charakteru dokonanego w 1953 r. zrzeczenia się przez Polskę wypłaty pozostałych reparacji niemieckich podważałaby również pośrednio prawny i ostateczny charakter Umowy Poczdamskiej w kwestii należnych Polsce reparacji niemieckich.

Należy ponadto pamiętać, że Umowa Poczdamka zawiera jeszcze inne, i chyba daleko ważniejsze, postanowienia na korzyść Polski jako “państwa trzeciego”, dotyczące istotnych nabytków terytorialnych na zachodzie i północy oraz przesiedlenia ludności niemieckiej. Nie możemy kwestionować jednych postanowień omawianej umowy bez narażania się na możliwość podważenia ostatecznego i prawnego

⁵ Opinia 87/05A.

⁶ “Notatka w sprawie odszkodowań niemieckich”, 13 V 1972, w :” Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko – niemieckich 1944 – 2004”, tom II, Dokumenty, Warszawa 2004, s.403.

⁷ Opinia 87/05A.

charakteru innych jej przepisów, mających podstawowe znaczenie dla naszego bytu państwowego." (prof. dr hab. Zdzisław Galicki)⁸

"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" (prof. dr hab. Kazimierz Lankosz).⁹

"Tak więc, poprzez porozumienie ZSRR z NRD w połączeniu z oświadczeniem rządu polskiego wszelkie prawa do dalszych odszkodowań wojennych na rzecz Polski wygasły bezpowrotnie. Taka jest sytuacja prawna." (prof. dr hab. Jan Kolasa).¹⁰

"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" (prof. dr hab. Cezary Mik).¹¹

Reasumując w polskiej doktrynie prawa międzynarodowego publicznego zarysowały się istotne różnice co do prawnej oceny deklaracji z dnia 23 sierpnia 1953 r. Należy jednak zaznaczyć, iż większość naukowców (prof. dr hab. Cezary Mik, prof. dr hab. Zdzisław Galicki, prof. dr hab. Kazimierz Lankosz, prof. dr hab. Jan Kolasa) opowiada się za niemożnością podważenia skutków zrzeczenia się reparacji. Podobnie zresztą zapatrują się na przedmiotową kwestię inni uznani znawcy przedmiotu tacy jak prof. dr hab. Władysław Czapliński czy prof. dr hab. Anna Wyrozumska¹². Odmienne stanowisko, choć bazujące na różnych przesłankach prezentują (prof. dr hab. Mariusz Muszyński, prof. dr hab. Jan Sandorski, dr Karol Karski).

W takiej sytuacji przyjęcie w uchwale sejmowej daleko idącego i kategorycznego stanowiska co do prawnego waloru deklaracji z dnia 23 sierpnia 1953 r. o zrzeczeniu się przez Polskę reparacji należy uznać za budzące poważne wątpliwości.

⁸ Opinia 2301G/04.

⁹ Opinia 2301L/04.

¹⁰ Opinia 2301/04.

¹¹ Opinia 2301/04.

¹² W. Czapliński, A. Wyrozumska, Prawo międzynarodowe publiczne, wyd. 2, Warszawa 2004, s. 112.

II. UWAGI DOTYCZĄCE PROJEKTU DEZYDERATU

Projekt dezyderatu Komisji Spraw Zagranicznych dotyczy dwóch kwestii. Po pierwsze odnosi się do roszczeń byłych indywidualnych właścicieli niemieckich za pozostawione mienie, a po drugie wzywa Radę Ministrów do przyjęcia oficjalnej doktryny prawnej w oparciu o tezy ekspertów prawa międzynarodowego prof. dr hab. Mariusz Muszyńskiego, prof. dr hab. Jan Sandorskiego, dr Karol Karskiego oraz Stefana Hambury (adwokata prawa niemieckiego).

Pierwsza część dezyderatu nie budzi zastrzeżeń prawnych, choć wymaga zmian stylistycznych i językowych ("*byłych indywidualnych własności*", całe zdanie drugie dezyderatu, "*zgodnej z prawem poczdamskim*").

Druga część budzi wątpliwości w związku z istotnymi różnicami poglądów istniejącymi w polskiej doktrynie prawa międzynarodowego publicznego. W pierwszej części niniejszej opinii zawarto zestawienie oceny prawnej deklaracji z dnia 23 sierpnia 1953 r. prezentowanych przez poszczególnych autorów. Zwrócić należy uwagę, iż dominuje pogląd co do niemożności skutecznego podważenia mocy wiążącej deklaracji. Niecelowe byłoby powtórne przytaczanie fragmentów opinii sporządzonych przez prof. dr hab. Cezarego Mika, prof. dr hab. Zdzisława Galickiego, prof. dr hab. Kazimierza Lankosza, prof. dr hab. Jana Kolasę jednak podkreślić trzeba, iż ich poglądy na przedmiotową są diametralnie odmienne od tych prezentowanych w uzasadnieniu dezyderatu. W związku z powyższym uznać należy, iż ostatnie zdanie projektu dezyderatu budzi poważne wątpliwości.

Sporządził: Jan Morwiński – ekspert ds. legislacji