

Mariusz Muszyński

Skuteczność oświadczenia rządu PRL z 23.8.1953 r. w sprawie zrzeczenia się reparacji : rozważania w świetle prawa międzynarodowego

Kwartalnik Prawa Publicznego 4/3, 43-79

2004

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Mariusz Muszyński**

**SKUTECZNOŚĆ OŚWIADCZENIA RZĄDU PRL
Z 23.8.1953 R.
W SPRAWIE ZRZECZENIA SIĘ REPARACJI
ROZWAŻANIA
W ŚWIETLE PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO**

I. WPROWADZENIE

Problem reparacji od Niemiec należnych Polsce z tytułu II wojny światowej nie był dotychczas przedmiotem szczegółowych badań – w okresie PRL oficjalne kontestowanie decyzji władz komunistycznych z zakresu polityki zagranicznej nie było po prostu możliwe nawet na płaszczyźnie naukowej, a w latach 1989–2004 zainteresowanie nim znikło w świetle głoszonej przez część elit politycznych „polsko-niemieckiej jedności interesów”. Tym ostatnim w sukurs pospieszyła również polska doktryna prawa międzynarodowego, która zajęła stanowisko, że całość sprawy wynikających z II wojny światowej zamyka przyjęcie przez cztery mocarstwa (ZSRR, USA, Wielką Brytanię i Francję) oraz dwa państwa niemieckie (RFN i NRD) Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec (traktat 2+4). Praktycznym symbolem tego przełomu stało się zjednoczenie Niemiec.

Sprawa należnych Polsce reparacji wojennych – a ściślej mówiąc kwestia ważności zrzeczenia się przez Polskę reparacji w 1953 r. – wróciła do agendy polsko-niemieckich stosunków dwustronnych, a w konsekwencji również w płaszczyznę zainteresowania doktryny polskiej

* Dr hab. Mariusz Muszyński – adiunkt w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Wydziale Prawa Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

jako refleks roszczeń majątkowych podnoszonych przez niektóre środowiska przesiedleńców niemieckich. Ponieważ zbiegło się to w czasie z ratyfikacją traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej i pozostałych dziewięciu krajów kandydujących do Unii Europejskiej (traktat akcesyjny), w społeczeństwie polskim powstały obawy, że demokratyczne mechanizmy sądowe jakie gwarantuje członkostwo w UE i w Radzie Europy, zostaną wykorzystane dla weryfikacji rozstrzygnięć poczdamskich.

Szczególnego charakteru sprawa reparacji nabrała 10.9.2004 r. w związku z przyjęciem przez Sejm RP uchwały¹, w której stwierdzono że:

- „(...) Polska nie otrzymała dotychczas stosownej kompensaty finansowej i reparacji wojennych za olbrzymie zniszczenia oraz straty (...); Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wzywa Rząd Rzeczypospolitej Polskiej do podjęcia stosownych działań w tej materii wobec rządu Republiki Federalnej Niemiec”;
- „(...) Polska nie ponosi żadnych zobowiązań finansowych wobec obywateli Republiki Federalnej Niemiec wynikających z II wojny światowej i jej następstw; (...)”.

Jednocześnie Sejm wezwał rząd do przedstawienia opinii publicznej szacunku strat materialnych i niematerialnych poniesionych przez Polskę i jej obywateli w wyniku II wojny światowej oraz zaapelował do władz RFN o uznanie bezzasadności i bezprawności niemieckich roszczeń odszkodowawczych przeciw Polsce, a w konsekwencji – o przejście całkowitej odpowiedzialności za szkody poniesione przez obywateli niemieckich w konsekwencji realizacji Umowy Poczdamskiej z 2.8.1945 r.²

Jeszcze tego samego dnia Ministerstwo Spraw Zagranicznych wydało stanowisko, w którym wbrew opinii parlamentu uznało, że sprawy reparacji są zamknięte w wyniku zrzeczenia się tego prawa przez rząd Bieruta 23.8.1953 r. Było to powtórzenie stanowiska rządu z 13.7.2004 r., przekazanego Sejmowi w toku prac nad wspomnianą wyżej uchwałą³.

Uchwała Sejmu spotkała się również z szeroką krytyką środowiska politycznego RFN. Wypowiedzi znanych polityków powoływały za-

¹ Treść zob.: serwis PAP z 10.9.2004 r., www.serwis.pap.com.pl.

² Nie było to pierwsze zaangażowanie się Sejmu. 12.3.2004 r. przyjęta została uchwała w sprawie roszczeń odszkodowawczych. Zob.: M.P. 2004, Nr 13. Omówienie zob.: J. Sandorski, *Nieważność zrzeczenia się przez Polskę reparacji wojennych a niemieckie roszczenia odszkodowawcze*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 3.

³ Stanowisko rządu i jego krytyka – zob.: W. Gontarski, S. Hambura, *Nieudolność, drwiny, a może arogancja rządu?*, „Rzeczpospolita” z 24.8.2004 r.

równowocześnie i elitarne media niemieckie np. „Financial Times Deutschland”, „Die Welt”, czy „Frankfurter Allgemeine Zeitung”⁴, jak i prasa docierająca do odbiorcy masowego, np. „Bild”, czy nawet gazety o zasięgu lokalnym jak „Märkische Oderzeitung, Berliner Zeitung”. Decydującym zarzutem podnoszonym przez komentatorów był brak podstaw prawnych do wysuwania takiego roszczenia⁵.

To niemieckie stanowisko prawne – eksponujące brak możliwości dochodzenia przez Polskę roszczeń reparacyjnych z tytułu II wojny światowej – nie jest wcale spojrzeniem nowym. Odzwierciedla ono oceny propagowane konsekwentnie przez niemieckie środowiska polityczne i naukowe⁶ od momentu nawiązania polsko-niemieckich stosunków dyplomatycznych w 1970 r.⁷, a wzmocnione po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r. Całość opiera się o dwa akty:

- uchwałę Rady Ministrów z 23.8.1953 r.⁸ zatytułowaną „Oświadczenie Rządu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”, odnoszącą się do decyzji Rządu ZSRR w sprawie reparacji od Niemiec. Uchwała ta uznawana jest przez Niemcy jako obowiązujący w polsko-niemieckich stosunkach dwustronny akt zrzeczenia się reparacji;
- Traktat o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec z 12.9.1990 r. (traktat 2+4)⁹, uznany w RFN za akt zamykający całość problemów wynikających z drugiej wojny światowej.

⁴ Zob.: „Die Welt”, FAZ, „Financial Times Deutschland” z 11–13.9.2004 r.

⁵ Zob. np. „Handelsblatt” z 13.9.2004 r. zarzucił Sejmowi braki w wiedzy prawno-historycznej. Ważne jest, że sam wykazał jej zenujący poziom – powoływał np. rzekomy traktat między Polską a NRD w sprawie reparacji.

⁶ W literaturze niemieckiej porozumienie pomiędzy ZSRR a NRD z 22.8.1953 r. dotyczące przerwania z dniem 1.1.1954 r. pobierania od NRD reparacji traktowane jest bardzo wybiórczo. Z faktu jedyne w tekście użycia słowa „Niemcy”, a nie NRD wysnuwany jest wniosek, że zrzeczenie się pobierania reparacji dotyczyło całych Niemiec. Zob.: G. Zieger, *Das Thema Reparationen im Hinblick auf die besondere Lage Deutschlands*, RIW 1980, s. 15: „Im Zusammenhang hiermit erklärt die Sowjetregierung ferner, dass Deutschland von der Zahlung staatlicher Nachkriegsschulden an die Sowjetunion frei ist”. Podobny skrót nastąpił w sprawie wykładni oświadczenia z 23.8.1953 r., w którym Polska zrzekła się wobec całych Niemiec świadczeń reparacyjnych na rzecz Polski z dniem 1.1.1954 r. Zacytowany został tylko jeden ustęp oświadczenia „Biorąc pod uwagę, że Niemcy zadość uczyniły (...) powziął decyzję o zrzeczeniu się z dniem 1.1.1954 r. spłaty odszkodowań na rzecz Polski”.

⁷ W informacji rządu federalnego wydanej z okazji zawarcia Układu o podstawach normalizacji stosunków z 7.12.1970 r. podnosi się, że strona polska potwierdziła zrzeczenie w toku negocjacji tego Układu. Tekst układu zob.: Dz. U. 72.24.168. Tekst komunikatu zob.: „Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung” nr 171 z 8.12.1970 r., s. 1819.

⁸ Tekst uchwały zob.: „Zbiór Dokumentów PISM” 1953, s. 1831.

⁹ Tekst zob.: J. Barcz, *Udział Polski w konferencji 2+4*, Warszawa 1994.

Także 14.9.2004 r. kanclerz G. Schröder wykorzystał polityczny spór Sejmu i rządu RP eksponując stanowisko tego ostatniego, jak i zbieżną z nim ocenę prezydenta A. Kwaśniewskiego. Podkreślił, że wszystkie wzajemne roszczenia odszkodowawcze między Polską a Niemcami są załatwione, a takie stanowisko „obowiązuje obydwie strony”¹⁰.

W ten sposób doszło do paradoksu – z jednej strony traktat 2+4 zamyka według rządu niemieckiego sprawę polskich roszczeń reparacyjnych, z drugiej – w połączeniu z polsko-niemieckimi umowami bilateralnymi: Traktatem o potwierdzeniu istniejącej granicy z 14.11.1990 r.¹¹ oraz Traktatem o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17.6.1991 r.¹² oraz przy uwzględnieniu międzynarodowych standardów praw człowieka i prawa Unii Europejskiej – jest wykorzystywany przez radykale kręgi przesiedleńców i związanych z nimi przedstawicieli niemieckiej doktryny prawa międzynarodowego jako prawny fundament dla kontynuacji roszczeń majątkowych.

Ponieważ, mimo upływu 60 lat od zakończenia wojny, problem reparacji od Niemiec jest ciągle traktowany jest w Polsce w sposób powierzchowny¹³, a poglądy niektórych polityków nie zawsze mogą znaleźć oparcie w dorobku prawa międzynarodowego publicznego, uznaję za potrzebne przeprowadzenie analizy tego zagadnienia w kontekście jego politycznej aktualności¹⁴. Wywód dokonywany jest przy uwzględnieniu nowych dokumentów archiwalnych i odnosi się do zakresu związania Polski obu wyżej wymienionymi aktami, na których oparte jest stanowisko niemieckie. Prowadzona analiza jest w możliwie maksymalnym stopniu oparta o akty i działania stricte prawne,

¹⁰ Kanclerz uznaje roszczenia za załatwione. PAP z 14.9.2004 r. „Nasz Dziennik” z 15.9.2004 r.

¹¹ Tekst zob.: Dz. U. 92.14.54

¹² Tekst zob.: Dz. U. 92.14.56.

¹³ W samej doktrynie dość charakterystyczne było – z braku materiałów źródłowych lub możliwości dotarcia do niektórych archiwaliów – opieranie tez na dokumentach o charakterze informacji wtórnej (wcześniejszych publikacjach lub oficjalnych informacjach władz), czy nawet informacji medialnej. Powodowało to powielanie stereotypów lub w sposób naturalny prowadziło do niesłusznych, często publicznie wypowiedzianych ocen. Dopiero ostatnio ukazała się interesująca analiza uchwały Rady Ministrów z 23.8.1953 r. pod kątem jej nieważności jako aktu niesuwerennego. Zob.: Jan Sandorski, *Nieważność zrzeczenia się przez Polskę... O wątpliwościach doktrynalnych co do suwerennego (autonomicznego) charakteru zrzeczenia z 1953 r. wspominają także W. Czaplński i A. Wyrozumska, zob. *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1999, s. 93.*

¹⁴ Jak twierdzi A. Macierewicz, potrzebne jest bowiem wypracowanie nowej, doktryny w stosunkach polsko-niemieckich, która będzie uzasadniała interesy polskie w sposób adekwatny do zmieniającej się sytuacji politycznej. Zob.: A. Macierewicz, *Polski Sejm kontra niemiecki rząd*, „Głos” 2004, nr 38.

abstrahując jednocześnie od gestów natury politycznej. Dla właściwej oceny konieczne jest bowiem dokładne rozdzielenie aspektu politycznego od prawnego, ponieważ stan prawny problemu nie jest dopasowany do poziomu aktualnych stosunków politycznych między Polską a RFN. Oczywiście w stosunkach międzynarodowych nie da się całkowicie uciec od wpływu polityki na zdarzenia prawne, jednak dla oceny samej ważności aktów prawnych należy oddziaływanie polityki zmarginalizować. Ponieważ jednak polityka odgrywa w relacjach między państwowych pewną rolę interpretacyjną, należy ją uwzględnić przy formułowaniu wniosków końcowych. Stawiając je staram się przy tym dokonywać ocen neutralnych i odrzucam forsowane aktualnie w polskiej polityce zagranicznej naiwne rozumienie polskiej racji stanu, postrzegane poprzez całkowite powstrzymanie się od krytyki niemieckiej aktywności międzynarodowej.

II. PRAWNOMIĘDZYNARODOWE KORZENIE POLSKO-NIEMIECKIEGO SPORU POLITYCZNEGO

Przyczyną ułatwiającą okresowe eskalacje problemu jest sprzeczność w jego ocenie z punktu widzenia prawa międzynarodowego publicznego, wynikająca z różnic w podejściu badawczym. W Polsce badano problem przejścia przez Polskę majątków niemieckich po II wojnie światowej z punktu widzenia suwerenności państwa, w Niemczech jako element nauki o prawach człowieka. W efekcie, mimo politycznego zbliżenia obu państw i propolskich deklaracji czołowych polityków RFN (prezydent, kanclerz), niemieckie stanowisko prawne pozostaje ciągle w konflikcie ze stanowiskiem politycznym, ponieważ trwale opiera się na przyjętych w połowie XX w. fundamentach prawnych uznających powojenne działania Polski wobec majątków niemieckich za niezgodne z prawem międzynarodowym¹⁵.

Zarzuty niemieckie koncentrują się na dwóch aspektach:

¹⁵ Jeszcze bardziej radykalne teorie utrzymuje grupa naukowców niemieckich zbliżonych do kręgów przesiedleńców. Można mówić już nawet o powstaniu tzw. doktryny wypędzonych, jaka opiera się na koncepcji ciągłości państwowej Rzeszy Niemieckiej w granicach z 1937 roku jako podmiotu prawnomiędzynarodowego, którego obszar państwowy nie uległ zmianie mimo konstytutywnych (wg Polski) postanowień Umowy Poczdamskiej. Według tej doktryny dopiero ostateczna regulacja pokojowa odnośnie Niemiec jako całości reprezentowanych zgodnie przez RFN i NRD na Konferencji 2+4 doprowadziło do odłączenia od Niemiec jako całości (czyli od Rzeszy Niemieckiej) terytoriów na wschód od Odry i Nysy Łużyckiej.

- prawnomiędzynarodowym zakazie przejmowania majątków należących do osób prywatnych (obywateli niemieckich) bez odszkodowania i z tytułu zobowiązań państwa niemieckiego wynikających z wojny (reparacje wojenne). Jak pisze F. de la Croix¹⁶ – instytucja reparacji jest wówczas nadużywana, bo „wierzycielem staje się niewinny, mianowicie obywatel, uczyniony odpowiedzialnym za dług państwa”.
- braku formalnych prawnych podstaw do przejęcia majątków niemieckich jako reparacji wojennych w związku z obowiązkiem konkretyzacji roszczenia reparacyjnego w traktacie pokoju, czego istotę oddają słowa przedstawiciela brytyjskiego na konferencję paryską (1946) G. G. Fitzmaurice dotyczące stosownych przepisów traktatów pokojowych z państwami sojuszniczymi III Rzeszy: „(...) z tego powodu jest pewne, że prawo do ostatecznego włączenia przedmiotów należących do majątku wroga, znajdujących się w naszym ręku, musi być przedmiotem wyraźnego przepisu w traktatowych regulacjach pokojowych. Jeżeli takie przepisy nie byłyby przyjęte, jeżeli np. traktaty pokojowe takich przepisów by nie zawierały, które uprawniają aliantów do skonfiskowania, zatrzymania i sprzedaży majątków byłych wrogów znajdujących się na terytoriach państw alianckich, to po wejściu w życie traktatów pokojowych własność i prawo dysponowania tym majątkiem byłoby przekazane automatycznie właścicielom”.¹⁷

Wprawdzie zawarcie traktatu 2+4 oraz w jego następstwie dwóch układów między Polską a zjednoczonymi Niemcami: o potwierdzeniu granicy oraz o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy – przerwało równoległy, długoletni spór o sukcesję polskich Ziem Zachodnich i wprowadziło do niemieckiej doktryny państwowej nowe elementy prawnomiędzynarodowe¹⁸, jednak nie były one na tyle jednoznaczne, by wymusić ostateczne przewartościowanie stanowiska odnośnie działań wobec majątków niemieckich. Ciągłe odrzucane jest zrównanie terytorialnej suwerenności Polski nad byłymi wschodnimi obszarami Niemiec z możliwością pozbawienia własności kilku milionów Niemców przesiedlonych w wyniku decyzji wielkich mocarstw¹⁹. Umożliwiają to

¹⁶ F. de la Croix, *Spaltungstheorie, Besatzungsrecht und Überleitungsvertrag*, „Neue Juristische Wochenschrift” 1961, s. 1952.

¹⁷ G. G. Fitzmaurice, *The Juridical Clauses of the Peace Treaties*, „Recueil des Cours de l’Academie de Droit International” 1948, s. 336.

¹⁸ Zob. szerzej: B. Kempen, *Die deutsch-polnische Grenze nach der Friedensregelung des Zwei-plus-Vier Vertrages*, Frankfurt a/Main 1997.

¹⁹ Poniekąd słusznie, ponieważ przejęcie terytorialnej suwerenności nie wpływa na zmianę prawa własności. Zgodnie z prawem międzynarodowym prywatna własność nie jest uzależniona od zmiany terytorialnej suwerenności.

bardzo ogólne postanowienia Umowy Poczdamskiej (1945), które wprowadzie mówią o obowiązku zapłaty za szkody poniesione przez zwyciężskich aliantów w II wojnie światowej, jednak nie precyzują – w przeciwieństwie do postanowień Traktatu pokoju między mocarstwami sprzymierzonymi i skojarzonymi i Niemcami z 28 czerwca 1919 r. (traktat wersalski) – zakresu reparacji i sposobu kompensacji strat doznanych w procesie reparacyjnym przez osoby prywatne²⁰. Jest więc to kontynuacja linii doktrynalnej, według której nawet uznanie w umowie dwustronnej granicy na linii Odra-Nysa Łużycka spowoduje tylko przeniesienie suwerenności, a nie będzie oznaczać zmiany w porządku własnościowym i nie zatwierdzi pozbawienia prywatnej własności²¹.

Oczywiście patrząc obiektywnie na ten wycinek z całego katalogu problemów wynikających z II wojny światowej należy stwierdzić, że w prawie międzynarodowym nie istnieje zasada, która zmuszałaby państwo do płacenia odszkodowania swoim obywatelom za szkody majątkowe poniesione wskutek wojny – także w wyniku przejęcia majątków przez drugą, wojującą stronę. Za pozbawienie prawa własności odpowiedzialność jest ponoszona na zasadach ogólnych, a więc odszkodowanie płaci podmiot (państwo), które przeprowadziło działania wy-

²⁰ Tekst traktatu wersalskiego zob.: Dz. U. 1920, nr 35. Tekst Umowy Poczdamskiej zob.: „Zbiór Dokumentów” 1946, nr 1, s. 3–33. Umowa ta oparta była o postanowienia konferencji Jałtańskiej. W rozdziale V protokołu z tej konferencji znajdujemy szczegóły dotyczące reparacji. Były to uzgodnienia szefów trzech mocarstw usystematyzowane w punkty. Już pkt 1 określa obowiązek odszkodowania szkód poniesionych przez Narody Zjednoczone w wyniku działania Niemiec przez świadczenia rzeczowe. W pkt. 2 przyjęto formy reparacji. Przyjęto trzy formy reparacji (1) konfiskaty w okresie 2 lat od zakończenia wojny majątku narodowego Niemiec (wyposażenia fabryk, maszyny produkcyjne, statki, materiał do produkcji, aktywa firm, akcje, itp.) zarówno na terytorium państwowym, jak i poza, w szczególności realizując przez to zadanie zniszczenia potencjału wojennego państwa niemieckiego; (2) całoroczne dostawy towarów z bieżącej produkcji w tym okresie; (3) wykorzystanie pracy niemieckiej. W pkt. 3 uzgodniono stworzenie specjalnej międzyalianckiej komisji ds. wypracowania szczegółów reparacji. W pkt. 4 przyjęto za punkt wyjścia wysokość 20 miliardów dolarów jako sumę reparacji niemieckich, z czego połowa miała przypaść ZSRR. Założenia te miały być poddane dalszym negocjacjom. Wówczas uzgodniono także kwestie granic Polski na wschodzie i zasadę przyrostu terytorialnego na zachodzie. Umowa Poczdamska wyszła z zasady podziału majątku niemieckiego na strefy: wschodnią i zachodnią. Działając w imieniu narodów sprzymierzonych w wojnie z Niemcami, mocarstwa uznały, iż roszczenia reparacyjne powinny być zaspokojone z majątku znajdującego się w strefach okupacyjnych oraz z niemieckich majątków zagranicznych.

²¹ K. H. Schäfer, *Eigentum und Entschädigung bei Gebietsabtretung oder Gebietsvereinigung, Thesen zu einem aktuellen Thema, Informationsdienst zum Lastenausgleich sowie zu BVFG und anderem Kriegsfolgenrecht – IFLA*, „Fachzeitschrift für die Lastenausgleichsverwaltung und die Flüchtlingsverwaltung”, R. 39, nr 5, maj 1990, s. 56.

właszczające, chyba że zainteresowane strony w umowie międzynarodowej przyjęły wyraźnie odmienne rozwiązanie. Tak właśnie postanowiono w traktacie wersalskim²². Taka była również linia traktatowa aliantów zachodnich oraz państw neutralnych po II wojnie światowej, kiedy pozbawieni majątku prywatnego obywatele niemieccy z biegiem lat odzyskiwali go lub otrzymywali odszkodowanie²³. Prowadzi to więc prosto do konkluzji, że sprawa restytucji własności niemieckiej na byłych niemieckich obszarach wschodnich lub odszkodowań za przejęte przez Polskę majątki niemieckie jest w dalszym ciągu otwarta.

Z kolei rząd polski – mimo zmian w sytuacji politycznej Europy tj. przystąpienia NRD do RFN, upadku ZSRR, wycofania wojsk rosyjskich (radzieckich) z krajów b. bloku wschodniego, jaki i wbrew demokratyzacji spojrzenia polskiej doktryny na sprawę prawa własności indywidualnej – uparcie pozostaje dalej przy stanowisku wypracowanym przez doktrynę socjalistyczną (1945–1989). W jego świetle Polska przejęła majątki prywatne bez odszkodowania jako reparacje wojenne²⁴ już na podstawie Umowy Poczdamskiej. Jako jej wykonanie traktuje podpisaną 16.8.1945 r. polsko-radziecką Umowę o wynagrodzeniu szkód wyrządzonych przez okupację niemiecką²⁵, na podstawie której ZSRR zrzekł się na rzecz Polski wszelkich pretensji do mienia niemieckiego aktywów położonych na terytorium Polski, włącznie z tą częścią terytorium niemieckiego, która została włączona w granice Polski. W ten sposób – zdaniem rządu RP – sprawa przejęcia majątków niemieckich i sprawa reparacji od Niemiec wiąże się, ponieważ przejęcie majątków niemieckich (także prywatnych) stanowiło warunek *sine qua non* zaspokojenia jej roszczeń reparacyjnych²⁶. Dlatego wydane zostały akty prawa wewnętrznego, które miały „charakter wykonawczy” dla postanowień poczdamskich.

Należy podkreślić, że stanowisko to nie byłoby całkiem pozbawione sensu, gdyby nie było powiązane z komunistyczną doktryną prawa międzynarodowego, według której własność postrzega się przez pryzmat suwerenności, a ta ostatnia pozwala na pełnię działania suwerena w stosunku do prawa własności jednostek. W oparciu o taką

²² Ibidem, s. 51.

²³ Zob. szerzej: M. Muszyński, *Przejęcie majątków niemieckich przez Polskę po II wojnie światowej. Studium prawnomiędzynarodowe i porównawcze*, Bielsko-Biała 2003, s. 153 i n.

²⁴ Krytyka zob.: M. Muszyński, *Odszkodowanie – tak, ale od Niemiec*, „Gazeta Prawna” nr 67 z 5.4.2004 r.

²⁵ Treść zob.: Archiwum Traktatowe MSZ.

²⁶ Inaczej zob.: *Empörung in Polen kann kein Grund zum Verzicht sein*, „Die Welt” z 4.9.2004 r. (wywiad z R. Pawelką).

ocenę, przeprowadzono w Polsce po wojnie również nacjonalizację przemysłu i reformę rolną, pozbawiając jednostki majątku bez odszkodowania, a w procesie przejmowania mienia niemieckiego wykorzystano także akty nacjonalizacyjne. Po polskiej „aksamitnej rewolucji 1989 r.”, jak i w świetle Konstytucji RP 1997 r., taka teza nie powinna być już bezkrytycznie forsowana przez władze demokratycznego państwa, lecz powinna zostać poddana zmianom w duchu potrzeb oraz realiów politycznych i prawnych, uniemożliwiając lub ograniczając w ten sposób zakres ewentualnych negatywnych konsekwencji.

III. ŹRÓDŁO POLSKICH UPRAWNIEŃ REPARACYJNYCH I ICH ZAKRES

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 międzynarodowego²⁷.

Początki tego rozumowania wypracowano w procesie reparatornym w Wersalu. 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 założenie, iż już przed wybuchem wojny istniał całkowity lub przynajmniej częściowy (ograniczony) prawnomiędzynarodowy zakaz agresji, albo przynajmniej stosowana między państwami ogólna zasada nowoczesnych porządków prawnych, której skutkiem był zakaz wojny oparty o porozumienia dwustronne.

To zdanie amerykańskiej opinii publicznej nie do końca było zgodne z oficjalnym stanowiskiem państw i doktryny europejskiej. Jednak we Francji i Anglii pojawiały się już opinie – odpowiadające postrzeganiu prawa przez szkołę prawa natury – że już przed wybuchem I wojny

²⁷ 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.

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 agresora²⁸.

Ocena taka stanowiła podstawę dla dalszej ewolucji prawa międzynarodowego, aż do powstania traktatowego zakazu agresji w zawartym 27.8.1928 r. Traktacie przeciwwojennym (tzw. pakcie Brianda-Kellogga)²⁹. Przez powszechne przyjęcie, zawarta w nim norma traktatowa przekształciła się w zasadę międzynarodową, która wyszła poza traktat i obowiązywała niezależnie.

Te same reparacje integralne, ich pochodzenie bezpośrednio z prawa międzynarodowego oraz odrzucenie Umowy Poczdamskiej jako podstawy prawnej dla pobierania reparacji od Niemiec pojawiły się w stanowisku francuskim także po II wojnie światowej. Francja, która nie była stroną Umowy Poczdamskiej, wywodzi swe uprawnienie do pobierania reparacji od Niemiec bezpośrednio z zasad rządzących prawem międzynarodowym, a za pierwszą umowę reparacyjną uznaje Porozumienie w sprawie reparacji niemieckich, w sprawie utworzenia Międzypolskiej Komisji ds. Reparacji i o zwrocie złota (tzw. umowa paryska)³⁰.

Drugi fundament roszczeń reparacyjnych Polski stanowi konieczność wypłaty odszkodowania przez Niemcy z tytułu łamania prawa wojennego. Wynika to m.in. z art. 3 IV Konwencji haskiej dotyczącej praw i zwyczajów wojny lądowej z 18.10.1907 r. i przyjętego na jej podstawie Regulaminu praw i zwyczajów wojny lądowej³¹. Zgodnie z jego treścią:

„Strona wojująca, któraby naruszyła postanowienia powyższego regulaminu, będzie pociągnięta do indemnizacji, jeśli tego zajdzie potrzeba.

²⁸ Zob.: Ph. Burnet, *Reparation at the paris Peace Conference from the Standpoint of the American Delegation*, Nowy York 1940, s. 3 i n.

²⁹ Podpisany został przez prawie wszystkie istniejące wówczas państwa suwerenne, także Niemcy. Reszta państw zobowiązała się do zakazu agresji w tzw. traktacie Lamas-Saavedra z 10.10.1933 r. Zasada ta była przejmowana przez inne traktaty, np. podpisane między Polską, Łotwą, Estonią, Rumunią i ZSRR porozumienie z 9.2.1929 r. (tzw. protokół Litwinowa) potwierdzało przyjęcie zasady nie-agresji do wzajemnej polityki między stronami.

³⁰ Treść zob.: J. B. Howard, *The Inter-Allied Reparation Agency*, „Department of State Bulletin”, nr 384, 14 (1946), s. 1063.

³¹ Treść konwencji zob.: Dz.U. RP 27.21.161.

Strona ta będzie odpowiedzialną za każdy czyn osób, wchodzących w skład jej siły zbrojnej”.

Co do zasady konieczność odszkodowania za naruszenie obowiązków wynikających z prawa międzynarodowego potwierdziło także orzecznictwo międzynarodowe, paradoksalnie właśnie w relacjach polsko-niemieckich. W wyroku w sprawie fabryki w Chorzowie Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej stwierdził, że „każde naruszenie obowiązku wynikającego z prawa międzynarodowego pociąga za sobą obowiązek kompensacyjny” i uznał to za zasadę prawa międzynarodowego³².

Trzeci filar obowiązków reparacyjnych Niemiec związanych z II wojną światową to konieczność kompensacji za zbrodnie nazistowskie. Wprawdzie ten aspekt znajduje licznych przeciwników, w szczególności w RFN, którzy twierdzą, że tego rodzaju zbrodnie nie znajdowały odzwierciedlenia w regulacjach międzynarodowych w tym okresie, jednak w świetle praktyki państw ich stanowisko wydaje się nie do utrzymania. Rzeczywistość wyprzedza bowiem bardzo często normy prawa. Dzieje się tak szczególnie w prawie międzynarodowym, gdzie przyjęcie normy pozytywnej, ukształtowanie się zwyczaju międzynarodowego, czy chociażby wydanie wyroku sądowego lub ukształtowanie zasady ogólnej prawa – wymagają czasu. Właśnie z tym zjawiskiem mamy do czynienia w związku z II wojną światową. Jej charakter, zakres, sposób prowadzenia, czy w końcu stosowane środki – przerosły nie tylko istniejącą w latach 1939–1945 bazę norm prawnych, ale i dotychczasowe wyobrażenia państw tworzących prawo międzynarodowe o charakterze konfliktów międzypaństwowych. Również ogrom zbrodni popełnianych przez organy państwa niemieckiego i partii nazistowskiej nie znalazł odbicia w systemie prawa międzynarodowego. Dlatego państwa koalicji antyhitlerowskiej musiały na bieżąco ingerować w porządek prawny, tworząc nowe normy w drodze porozumień, uzgodnień z konferencji, powoływania organów tworzących i wykonujących prawo, czy wreszcie przez tworzenie samego prawa okupacyjnego także w kwestii reparacji.

Potwierdziła to też praktyka sądowa – wyrok Międzynarodowego Trybunału Wojskowego z Norymbergi, który uznał, iż prawo wojenne nie jest niezmiennie, lecz przez ustawiczne uzupełnienie dostosowuje się do potrzeb zmieniającego się świata.

W ten sposób wypowiada się również doktryna – jeszcze w 1916 r. Szymon Rundstein pisał:

³² PCIJ Serie A, nr 9 s. 21. W Polsce fragmenty zob.: B. Wierzbicki (red.), *Prawo międzynarodowe. Materiały do studiów*, Białystok 2000, s. 173–173.

...gdy wiedza prawnicza wobec wojny współczesnej staje przed zagadnieniem, czy i w jakim zakresie szkody wojenne naprawione być winny – nie może kierować się tymi nielicznymi i niewystarczającymi zresztą – wskaźnikami, które jej przekazało doświadczenie orężnych starć w przeszłości. Byłyby to wskaźniki niewspółmierne, ale bowiem walki współczesne odznaczają się takim napięciem i taką rozlewnością, jakich nie widzieliśmy nawet w przeszłości najbliższej. Odwołanie się wtedy do analogii historycznych i dogmatycznych na tym tle rozważania zagadnień, związanych z odszkodowaniami wojennymi, możliwe będzie w szczupłym zakresie...³³.

Dlatego prawo Polski do uzyskania reparacji ze strony Niemiec po zakończeniu wojny było i jest niepodważalne jako suwerenne uprawnienie podmiotu międzynarodowego.

Trudniejsze jest natomiast określenie zakresu należnych Polsce reparacji wojennych. Z jednej strony jest on kształtowany poprzez zasady prawa międzynarodowego wymagające odszkodowania za delikt w pełnym zakresie, z drugiej zakres reparacji określa każdorazowo ich treść, która – politycznie jednoznaczna – z prawnego punktu widzenia jest trudna do zdefiniowania. Prawne rozumienie instytucji reparacji wojennych zmieniało się bowiem wraz z ewolucją stosunków między państwowych i standardów prawa międzynarodowego. Do końca XIX w. reparacje były w zasadzie świadczeniem na rzecz zwycięzcy obejmującym zarówno koszty wojny jak i formę trybutu. Jeszcze obowiązek wypłaty odszkodowania narzucony Francji przez Prusy w 1871 r., mimo iż wywołał lawinę dyskusji, stanowił po prostu obowiązek umowny. W traktacie podpisanym w Wersalu 26.2.1871 r. Francja zrzekła się wszelkich swoich praw do terytoriów położonych na wschód od nowej granicy (Alzacja, Lotaryngia) i zobowiązała się wypłacić sumę 5 mld franków, bez wdawania się w rozważania nt. podstaw prawnych roszczenia, zgodnie z zasadą *vae victis*.

Zmiana postrzegania świadczeń wynikających z wojny nastąpiła po I wojnie światowej. W świetle postanowień z konferencji genewskich i haskich 1899/1907 jasna stała się potrzeba rozdzielenia kwestii odszkodowań wynikających z wojny od kontrybucji, która stanowiła arbitralne roszczenia zwycięzcy³⁴. Szukano więc wyjścia i znaleziono je

³³ Sz. Rundstein, *Szkody wojenne. Teoria nadzwyczajnych indemnizacji w prawie publicznym*, Warszawa 1916.

³⁴ 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.

w przedefiniowaniu instytucji reparacji wojennych³⁵. Dlatego w traktacie wersalskim pojawiły się one również jako zapowiedź odpowiedzialności za wywołanie wojny, którą oceniono jako niezgodną z prawem międzynarodowym. Jak pisał wówczas Eagleton:

...popęlnienie bezprawnego aktu w kontekście prawnomiędzynarodowym (deliktu) powoduje, że państwo dopuszczające się go, jest zobowiązane przywrócić sytuację do stanu poprzedniego, a gdy jest to nie możliwe, w inny sposób naprawić szkod³⁶.

Zasadę tą potwierdziło orzecznictwo międzynarodowe. We wspomnianym wcześniej wyroku w sprawie fabryki Chorzów Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej podkreślił, że przy ustalaniu wysokości odszkodowania należy kierować się zasadą, według której odszkodowanie powinno – jeśli jest to możliwe – usunąć wszelkie konsekwencje deliktu i przywrócić stan, który istniałby gdyby dany akt nie został dokonany (odszkodowanie pełne)³⁷.

Jednak sprawa wysokości świadczenia reparacyjnego skomplikowała się po II wojnie światowej jeszcze bardziej. Zbrodniczy sposób prowadzenia wojny (wojna totalna) i zastosowane przez Niemców środki dokonały takich zniszczeń, że odpowiedzialność za nie przerosła możliwości reparacyjne państwa niemieckiego. Sprawą wysokości 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 sposób³⁸ i przekazaniem ich przede wszystkim krajom, które poniosły największe straty. Umowa poczdamska powtórzyła postanowienia jałtańskie.

Sumę reparacji określono w Jałcie na poziomie 20 mld USD, z czego połowa miała przypaść ZSRR³⁹. Reparacje miały być pobierane

³⁵ A. Engmann, *Reparationen 1792–1918*, „Niemeyers Zeitschrift für Internationales Recht” 1923, s. 154.

³⁶ Powołując się na orzecznictwo przytacza on tu przykłady jak i różne nazwy takiego rozszczenia związanego z czynem niedozwolonym (*compensation, reparation, indemnity, recompense, satisfaction*). Zob.: C. Eagleton, *The Responsibility of States in International Law*, Waszyngton 1928, s. 182.

³⁷ PCIJ serie A nr 9, s. 21.

³⁸ Chodziło tu o uwzględnienie możliwości płatniczych państwa niemieckiego, by nie wywołać kryzysu finansowego na podobieństwo skutków reparacyjnych z traktatu wersalskiego.

³⁹ Zob.: Protokół o rokowaniach między szefami trzech rządów na Konferencji krymskiej w sprawie odszkodowań w naturze od Niemiec. Treść zob.: S. Dębski, i W. M. Góralski, *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944–2004*, t. II: *Dokumenty*, s. 24 i 25.

z majątku niemieckiego w Niemczech oraz znajdującego się w innych państwach. ZSRR ze swej strony zobowiązało się do zaspokojenia roszczeń Polski⁴⁰, a szczegóły polskiego udziału określiła dwustronna umowa z 16.8.1945 r.

Powyższe rozważania prowadzą to do następujących wniosków:

- reparacje należne Polsce znajdowały podstawy wprost w prawie międzynarodowym publicznym jako uznana powszechnie zasada-norma zwyczaju międzynarodowego. 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 tworzyła *pactum in favorem tertii* na rzecz Polski. Wszelkie tezy pojawiające się w polskiej doktrynie o pochodnym prawie Polski do reparacji (od ZSRR) i ograniczeniu roszczeń (terytorialnie i podmiotowo) tylko do NRD są błędne⁴¹. Nawet ewentualne zrzeczenie się pobierania reparacji przez ZSRR czy (teoretycznie) odmowa wypłaty Polsce, nie likwidowała prawa Polski, lecz skutkowała jako delikt umowy w stosunkach między trzema mocarstwami – stronami Umowy poczdamskiej, a także dwustronnych stosunkach ZSRR–PRL. Polska mogłaby wówczas żądać przededefiniowania sposobu pobierania reparacji.
- 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”. 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 ostatecznej weryfikacji (potwierdzenia) w trakta-

⁴⁰ Zob.: *Uchwały poczdamskie*, „Zbiór Dokumentów PISM” 1945/46, pod red. J. Makowskiego.

⁴¹ ZSRR też miało prawo do reparacji ze zachodnich stref okupacyjnych (15% w zamian za żywność, 10% bez świadczeń wzajemnych – zob.: *Umowa poczdamska*, cz. „Odszkodowania”, pkt 4, a z tej części także przysługiwał udział Polsce (zob.: art. 2 umowy z 16.8.1945 w sprawie wynagrodzenia szkód wyrządzonych przez okupację niemiecką).

cie pokoju lub traktacie reparacyjnym. Ocenę taką potwierdzają dokumenty z okresu nawiązywania przez Polskę stosunków dyplomatycznych z RFN⁴², a także praktyka traktatowa i dyplomatyczna państw zachodnich.

IV. PRAWNOMIĘDZYNARODOWY CHARAKTER UCHWAŁY RADY MINISTRÓW Z 23.8.1953 R. W ŚWIETLE PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Wykonywanie reparacji w strefie wschodniej⁴³ odbywało się do 1.1.1954 r. O zamiarze przerwania pobierania reparacji ZSRR poinformował trzy mocarstwa okupacyjne (USA, Wielką Brytanię i Francję) notą z 15.8.1953 r. Od strony formalnej sprawę uregulował zawarty w dniu 22.8.1953 r. w Moskwie między ZSRR a NRD Protokół w sprawie zaprzestania pobierania reparacji niemieckich i w sprawie innych środków łagodzenia zobowiązań finansowo-gospodarczych Niemieckiej Republiki Demokratycznej związanych z następstwami wojny⁴⁴

W jego wstępie czytamy, że to Niemcy wykonały już znaczną część swych zobowiązań finansowo-gospodarczych wobec ZSRR, USA, Wielkiej Brytanii i Francji, dlatego konieczne jest zmniejszenie ich ekonomicznych zobowiązań wynikających z II wojny światowej.

W konsekwencji, zgodnie z art. 1 Protokołu, rząd ZSRR – po (rzekomym – aut.) uzgodnieniu z rządem PRL – zobowiązał się do przerwania z dniem 1.1.1954 r. pobierania świadczeń reparacyjnych od NRD w każdej postaci. Przekazał jednocześnie na własność NRD znajdujące się w Niemczech 33 zakłady produkcyjne wartości 2 700 mln marek. Jednocześnie zwolnił NRD z długu w wysokości 430 mln marek powstałego wyniku przekazania w 1952 r. 66 zakładów produkcyjnych.

1. TREŚĆ UCHWAŁY RADY MINISTRÓW Z 23.8.1953 R.

23.8.1953 r. (niedziela) na zwołanym specjalnie na godz. 19.00 posiedzeniu Rady Ministrów doszło do znaczącego zwrotu w polityce

⁴² Zob. dokumenty [w:] *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń...*

⁴³ Zgodnie z Umową Poczdamską, reparacje miały być realizowane w tzw. strefie wschodniej obejmującej ZSRR, który miał zaspokoić roszczenia Polski z tej puli. Strefa zachodnia obejmowała pozostałych aliantów.

⁴⁴ Treść zob.: „Zbiór Dokumentów PISM” 1953, s. 1805 i n.

reparacyjnej komunistycznych władz polskich. W pkt 1 Protokołu z posiedzenia czytamy⁴⁵:

(...) Przewodniczący [B. Bierut, Prezes Rady Ministrów – przyp. M. M.] 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.

W pkt 2. Treść jest o wiele bardziej lakoniczna:

projekt uchwały „Oświadczenie Rządu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej” zreferował Minister Spraw Zagranicznych. Rada Ministrów przyjęła jednogłośnie uchwałę w proponowanym brzmieniu.

Uchwała jest zbudowana z sześciu akapitów. Dla przedmiotu rozważać istotny jest akapit piąty:

Biorąc pod uwagę, że Niemcy zadość uczynili 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 rzeczywiście skuteczne zrzeczenie się przez państwo polskie reparacji wojennych od Niemiec? Przecież co do

⁴⁵ Tekst zob.: *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń...*, s. 269 i n. Jako załączniki do uchwały dołączone są. Lista obecności (35 osób) i tekst oświadczenia.

zasady, w świetle prawa międzynarodowego i przy braku w 1953 r. 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 zawierająca normę o rezygnacji reparacji lub zrzeczenie przybrałoby formę aktu jednostronnego *stricte*⁴⁶. Już pobieżne zbadanie jej treści, formy i okoliczności przyjęcia pozwala na podniesienie szeregu wątpliwości, co do zaistnienia takich zdarzeń prawnych⁴⁷.

2. OŚWIADCZENIE RZĄDU JAKO UMOWA MIĘDZYNARODOWA?

W stosunkach polsko-niemieckich nie ma traktatu w sprawie reparacji od Niemiec. Mimo sugestii polityków⁴⁸, 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. Bieruta⁴⁹. Jednak ta wymiana listów nie oznacza, że w ten sposób zawarta została stosowna umowa o zrzeczeniu się reparacji.

Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z 23.5.1969 r. nie narzuca żadnej formy dla umowy międzynarodowej⁵⁰. Zgodnie z nią „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.

W praktyce państw często umowy zawierane są właśnie w formie wymiany not dyplomatycznych lub listów. Nie jest tu ważne, że przeważnie osobami wymieniającymi noty są ministrowie spraw zagranicz-

⁴⁶ Doktryna wyróżnia akty jednostronne *stricte* i akty jednostronne *largo*. Te pierwsze stanowią samodzielne źródło prawa. Te drugie nie tworzą samodzielnych praw i obowiązków (nie są samodzielnym źródłem prawa międzynarodowego), lecz tworzą prawa i obowiązki w wiązaniu z innym, zasadniczym aktem prawnym (np. zastrzeżenia do umowy międzynarodowej), i mogą dotyczyć tylko zakresu praw przewidzianych takim aktem głównym.

⁴⁷ Ponieważ z punktu widzenia prawa międzynarodowego nie są istotne braki formalne w płaszczyźnie krajowej, ten aspekt zostaje pominięty.

⁴⁸ Zob.: wystąpienie podsekretarza stanu w MSZ J. Truszczyńskiego w trakcie obrad Sejmu nad projektem uchwały w sprawie reparacji od Niemiec w dniu 25.8.2004 r. Nota taka nie została odnaleziona ani w archiwach polskich, ani w niemieckich.

⁴⁹ Listy z 15.9.1953 r. (NRD) oraz z 3.10.1953 r. (PRL). Kopie w posiadaniu autora.

⁵⁰ Zob.: art. 2 par. 1 lit. a Konwencji.

nych, bo prawo międzynarodowe zezwala także aktywność w tej mierze innych osób, uzależniając to jedynie od posiadania stosownych kompetencji (pełnomocnictw)⁵¹.

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”⁵². 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 jeszcze jedna nota, zamykająca całość. Porozumienia w tej formie są zawierane zasadniczo w przedmiocie nie wymagającym najwyższej formy związania się przez państwo daną umową (ratyfikacji), ale zdarzają się również 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 rolę

⁵¹ Analogia do prawa do podpisania umowy. Zob.: art. 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.

⁵² Szerzej zob.: M. Frankowska, *Prawo traktatów*, Warszawa 1997, s. 79, gdzie 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”.

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 międzynarodowe⁵³.

Oświadczenie to 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 międzynarodową⁵⁴. Rejestracja ma jedynie znaczenie dla postępowania przed Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości.

3. OŚWIADCZENIE RZĄDU JAKO AKT JEDNOSTRONNY?

Odrzucenie porozumienia pozwala na wniosek, że uchwała wywołałaby samodzielny skutek prawny w płaszczyźnie międzynarodowej jedynie wówczas, gdyby stanowiła akt jednostronny *stricte*, stanowiący samoistne źródło prawa międzynarodowego. Do takiej oceny uchwały przychyliła się prof. J. Sandorski, który jednak po jej analizie znajduje przesłanki uznania jej za akt jednostronny zawierający wadę prawną. 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”⁵⁵. Przytacza też polityczne i prawne okoliczności przyjęcia przez Radę Ministrów stosownej uchwały. Na ich podstawie uznaje, że oświadczenie rządu z 23.8.1953 r. było skutkiem dyktatu radzieckiego (przymus ekonomiczny) 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 nieważności⁵⁶.

Jeżeli przychylimy się do tej oceny i uznamy to oświadczenie za akt jednostronny *stricte* – konkluzja o jego wadliwości ze względu na przymus ze strony ZSRR jest moim zdaniem logiczna i wystarczająco

⁵³ 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.

⁵⁴ Zresztą moje poszukiwania w tej kwestii nie dały żadnego rezultatu.

⁵⁵ Zob.: J. Sandorski, *Nieważność zrzeczenia się przez Polskę...*

⁵⁶ Także zob.: 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.

uzasadniona przez prof. J. Sandorskiego, dlatego aspekt ten zostanie pominięty w artykule, tym bardziej że ze względu na pewne elementy formalnoprawne uchwały, należy – moim zdaniem – zbadać problem jej skuteczności w jeszcze szerszym zakresie. Dokładna analiza pozwoli bowiem wykazać, że oświadczenie nie spełnia szeregu przesłanek przewidzianych przez prawo międzynarodowe dla aktów jednostronnych *stricto*, dlatego nie może ono być samoistnym źródłem prawa.

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 restryktywnej⁵⁷.

Zrzeczenie się jako takie jest klasycznym aktem jednostronnym *stricto*, a więc wywołuje skutki prawne. Bez wątplenia skutkiem prawnym takiego aktu 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 odstąpienie od powstałego w ten sposób zobowiązania⁵⁸. Elementy koncepcji aktu jednostronnego *stricto* jako źródła prawa międzynarodowego są nie do końca wypracowane przez prawo międzynarodowe, aczkolwiek w orzecznictwie międzynarodowym i praktyce państw podjęto próbę określenia grupy przesłanek, jakie taki akt powinien spełniać⁵⁹:

⁵⁷ Treść zob.: ICJ Rep. 1974, s. 268. Tłumaczenie [za:] W. Czapliński, A. Wyrozumska, op. cit., s. 99.

⁵⁸ 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 jakakolwiek następna akceptacja deklaracji, ani nawet jakakolwiek odpowiedź lub reakcja innych państw nie jest wymagana, aby deklaracja mogła wywołać skutki, ponieważ taki wymóg byłby niezgodny ze ściśle jednostronną naturą aktu prawnego (...).* Ibidem.

⁵⁹ W. Czapliński, A. Wyrozumska, ibidem.

1. Akt musi być „prawdziwie jednostronny”, czyli 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.

Pierwsze pięć stanowi cechy, które charakteryzują oświadczenie państwa od strony technicznej. Ich łączne spełnienie oznacza, że oświadczenie państwa jest aktem jednostronnym *stricte*, a więc źródłem prawa międzynarodowego tworzącym samodzielne prawa i obowiązki. Ostatnia przesłanka stanowi dodatkowy element weryfikacji samej prawnej skuteczności takiego aktu. Oświadczenie państwa może bowiem wypełniać cechy aktu jednostronnego *stricte*, ale ze względu na wady prawne nie wywoła skutku prawnego, czyli nie stworzy w płaszczyźnie prawa międzynarodowego ani praw ani obowiązków żadnego podmiotu⁶⁰.

W omawianym przypadku uchwały Rady Ministrów PRL zarzutów nie można jednak ograniczyć tylko do odkrytej przez prof. J. Sandorskiego wady prawnej (przymus ekonomiczny). Powstaje bowiem również szereg wątpliwości, czy zrzeczenie z 23.8.1953 r. spełnia techniczne wymogi dla uznania go za akt jednostronny *stricte*. Co do wymienionych wyżej przesłanek wątpliwe jest bowiem spełnienie co najmniej czterech z nich (pkt 1, 3, 4, 5).⁶¹

Już na wstępie widać, że od strony formalnej uchwała Rady Ministrów z 23.8.1953 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. Co więcej, wiąże się także z zawartym w dniu 22.8.1953 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

⁶⁰ Rozważania w tej płaszczyźnie nie będą prowadzone, ponieważ stosowną analizę przeprowadził już prof. J. Sandorski. Zob.: *Nieważność zrzeczenia się przez Polskę...*

⁶¹ Pomijając przymus ekonomiczny, co wykazał prof. J. Sandorski, stanowiący istotną wadę oświadczenia uzasadniającą nieważność bezwzględną. Pewne wątpliwości i dyskusję może budzić także przyjęcie oświadczenia przez Radę Ministrów. Ze względu na rangę i skutki finansowe, sprawa wykraczała ona poza zwykłą politykę zagraniczną, której prowadzenie bezdyskusyjnie należy do kompetencji rządu.

związanych z następstwami wojny⁶², w którym strona radziecka prze-rywała pobieranie reparacji. Tym samym nie należy jej kwalifikować jako aktu jednostronnego *stricte* (źródło prawa międzynarodowego), lecz raczej jako oświadczenie państwa powiązane z innymi aktami trakta-towymi, a więc akt jednostronny *largo*.

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 oświadcze-nia”? Kryterium jest bowiem publiczne działanie a nie upublicznienie decyzji. Brakuje więc działania państwa w sposób publiczny. Nie jest nim – moim zdaniem – sama publikacja informacji o takich obradach i decyzji Rady Ministrów, jaka miała miejsce w „Trybunie Ludu”, czy 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 (PRL), jak i przyjmującej (NRD) w tym aspekcie⁶³.

Ten tok rozumowania rozbija wprawdzie trochę oświadczenie zło-żone 23.9.1953 r. przez M. Naszkowskiego, ówczesnego wiceministra spraw zagranicznych, delegata rządu polskiego na VIII Sesję Zgroma-dzenia Ogólnego ONZ⁶⁴. Jednak treść tego oświadczenia nie ma cha-rakteru ani samoistnego zrzeczenia się, ani *stricte* potwierdzenia oświad-czenie Rady Ministrów. Jest tylko informacją o uregulowaniu pewnych spraw w relacjach między PRL a NRD, a sam M. Naszkowski jako wiceminister spraw zagranicznych nie należy do grupy podmiotów, któ-rych samodzielne oświadczenia w świetle prawa międzynarodowego skutkowałyby jako źródło prawa.

Przeciw skuteczności oświadczenia z 23.8.1953 r. przemawiają również nie tylko późniejsze działania państwa polskiego, ale też pró-

⁶² Treść zob.: „Zbiór Dokumentów PISM” 1953, s. 1805 i n.

⁶³ Można w tym kontekście dyskutować, czy brak zaprzeczenia ze strony rządu PRL po informacji PAP wypełnia przesłankę publicznego działania, czy nie. Nie jest znane jednak ani wystąpienie rzecznika rządu, ani jednego z jego członków.

⁶⁴ 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 Govern-ment 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 Ger-many.* Treść zob.: General Assembly-Eighth Session-Plenary Meetings, 441st Meeting 23 September 1955, pkt 54.

by uzyskania przez RFN prawnomiędzynarodowego potwierdzenia zrzeczenia 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 przygotowanym 22.4.1970 r. przez RFN projekcie Układu o podstawach normalizacji stosunków. Czytamy w nim: „Obie strony nie podnoszą wobec siebie żadnych roszczeń, które pochodzą z II wojny światowej”⁶⁵.

Polska odrzuciła tę propozycję niemiecką i w wynegocjowanym Układzie z 27.12.1970 r. o podstawach normalizacji stosunków nie taka norma nie została umieszczona. Dlatego RFN jednostronnie powołało się na potwierdzenie przez Polskę obowiązywania oświadczenia z 23.8.1953 r. wobec całych Niemiec, co miało nastąpić rzekomo w trakcie negocjacji. Oświadczenie rządu niemieckiego tej treści zawarte jest w niemieckim dzienniku ustaw jako załącznik do niemieckiego tekstu Układu⁶⁶. 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. Prócz niemieckiego projektu umowy, jest wiele innych elementów wskazujących, że rozmowy w tej kwestii miały rzeczywiście miejsce⁶⁷. RFN dopuszczało bowiem dalszą (prawną) możliwość wystąpienia przez Polskę wobec państwa zachodnoniemieckiego z roszczeniami reparacyjnymi. Jednak wszystkie działania przedstawicieli polskich w tym aspekcie nie należy oceniać inaczej 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.

Takie rozumowanie potwierdza także prof. A. Klafkowski⁶⁸. Twierdzi on, że:

⁶⁵ Oryginalny tekst niemiecki brzmi – *Beide Seiten werden gegeneinander keine Forderungen erheben, die aus dem zweiten Weltkrieg herrühren*. Tekst zob.: *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń...*, s. 348.

⁶⁶ Zob. też M. Muszyński, *Przejęcie majątków...*, s. 324.

⁶⁷ Np. pilna notatka MSZ (tajna) z 21.6.1972 r. dotycząca zgłoszenia polskich roszczeń odszkodowawczych wobec RFN. Tekst zob.: *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń...*, s. 398 i n.

⁶⁸ A. Klafkowski, *Ekspertyza podstaw prawnych roszczeń indywidualnych o odszkodowania wojenne*, Warszawa 2000, s. 92.

- 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 24.5.1971 r. Czytamy w niej m.in.:

Układ między PRL a NRF o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków z dnia 7 grudnia 1970 r. może stworzyć warunki do uregulowania powyżej wymienionych⁶⁹, a nieuregulowanych dotychczas przez NRF w stosunkach z Polską zagadnień oraz innych spraw związanych ze skutkami agresji III Rzeszy na Polskę i bezprawnej okupacji ziem polskich przez III Rzeszę. (...)

Można uznać, że tekst zamieszczony w dniu 8 XII 1970 r. w Bulletin Presse- und Informationsamt der Bundesregierung jest wyrazem jednostronnego działania Rządu NRF. Brak jest bowiem dotychczas urzędowego tekstu polskiego i oświadczenia Rządu Polskiego w tej sprawie w kontekście rozmów Polska-NRF, przeprowadzonych w 1970 r.⁷⁰

W ten sposób można wyprowadzić wniosek, że proces normalizacji stosunków z RFN nie oznaczał wcale zamknięcia rozliczeń wynikających z agresji niemieckiej i II wojny światowej, a raczej miał stanowić przełom właśnie umożliwiający oficjalne formułowanie i podnoszenie szeregu roszczeń, które zdaniem władz PRL były wtedy jeszcze nie zrekomensowane. W tym duchu należy bowiem rozumieć art. III Układu o normalizacji stosunków, którego konsekwencją miało być podjęcie dal-

⁶⁹ Zwrot ten odnosi się do katalogu roszczeń Polski, jakie powinny być jeszcze zaspokojone przez RFN. Są to: reparacje wojenne (*reparations claims*), odszkodowania (*indemnity*) jako zadośćuczynienie za zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości, restytucja mienia (*restitution*). W dalszej części notatki wskazane są dodatkowe roszczenia wynikające z „praktyki eksterminacyjnej III Rzeszy Niemieckiej i polityki okupanta hitlerowskiego wobec Polaków”.

⁷⁰ Tekst zob.: *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń...*, s. 353 i n.

szych kroków zmierzających do pełnej normalizacji – rozumianej jako całkowite rozliczenie roszczeń wynikających z II wojny światowej. Dopiero to miało umożliwić wszechstronny rozwój wzajemnych stosunków.

4. OŚWIADCZENIE JAKO AKT JEDNOSTRONNY LARGO (ZRZECZENIE SIĘ PRAWA *IN FAVOREM TERTII*)?

Wobec odrzucenia obu poprzednich tez, powstaje pytanie, jaki charakter miało oświadczenie z 23.8.1953 r. z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Jak wspomniano wcześniej, było ono ściśle powiązane z Umową poczdamską 2.8.1945 r., która określiła sposób pobierania reparacji przez Polskę.

Z drugiej strony oświadczenie jest także 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 wojny. W jego treści czytamy bowiem o uzgodnieniu decyzji władz ZSRR z Polską. Wskazywałoby to, że oświadczenie ma aktu jednostronnego *largo* i stanowi zrzeczenie się prawa *in favorem tertii*.

Jednak Umowa poczdamska nie stworzyła samego prawa Polski do reparacji jako takich, ale określiła jedynie drogę ich pozyskiwania. W jej konsekwencji, w porozumieniu PRL–ZSRR z 16.8.1945 r. uzgodniono wysokość należnych Polsce reparacji, poprzez ustalenie określonego procentu w reparacjach ZSRR.

Kolejny problem interpretacji pojawia się, kiedy przyjrzymy się dokładnie treści oświadczenia. Wskazuje ona bowiem raczej na charakter generalny oświadczenia, gdzie Polska „zrzeka się odszkodowania”. Inny wynik otrzymujemy natomiast z analizy Protokołu ZSRR–NRD z 22.8.1953 r. Wprawdzie w jego art. 1 ust. 2 czytamy:

W ten sposób Niemiecka Republika Demokratyczna zostaje zwolniona z obowiązku spłacania pozostałej po 1 stycznia 1954 r. sumy reparacji (...).

Jednak pojęcia „zwolnienie” nie należy traktować jako ostatecznego zrzeczenia się. W tym samym art. 1 ust. 1 Protokołu ZSRR–NRD czytamy bowiem:

Rząd radziecki, po uzgodnieniu z Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (odnośnie jej części reparacji) całkowicie przerwa z dniem 1 stycznia 1954 r. pobieranie od Niemieckiej Republiki Demokratycznej

reparacji, zarówno w postaci dostaw towarowych jak i w jakiegokolwiek innej postaci”.

W ten sposób ust. 1 tworzy ramy interpretacyjne dla ust. 2. Oznacza, że ZSRR nie zrzekł się reparacji jako swego prawa, ale jedynie zatrzymał proces ich pobierania i to jedynie wobec NRD. Słowo przerwanie oznacza bowiem bieżące powstrzymanie się od pewnej działalności, która może być podjęta w późniejszym terminie, a nie zrzeczenie się prawa do takiego działania, czy zaprzestanie ostateczne. Oczywiście po przerwaniu jakiegś działalności podmiot przerywający nie musi jej podejmować, ale by przerwanie formalnie nabrało charakteru ostatecznego, wymaga oficjalnego potwierdzenia.

Dla właściwej oceny działania obu państw trzeba odwołać się do kulisów politycznych sprawy. A sytuacja była szczególna. Rozmowy miały miejsce po wiosennych „głodowych” buntach w NRD, które zostały spowodowane m.in. brakiem towarów konsumpcyjnych na rynku ze względu na rabunkowy sposób prowadzenia procesu reparacyjnego przez ZSRR. Wprawdzie bunty zostały stłumione przez Armie Czerwoną kierowaną z Berlina osobiście przez Ł. Berię, jednak polityczne kierownictwo NRD obawiało się ich nawrotu i podjęło rozmowy w sprawie zatrzymania pobierania reparacji. Było to ważne w kontekście sytuacji w RFN. Pół roku wcześniej, jeszcze w lutym 1953, państwa zachodnie podpisały z RFN Umowę w sprawie długów Niemiec (tzw. umowa londyńska), która zawieszala spłatę reparacji do momentu przyjęcia (ostatecznego) traktatu pokoju (art. 5)⁷¹.

Dlatego Protokół ZSRR–NRD o przerwaniu pobierania reparacji stanowił odpowiedź polityczną na przerwanie pobierania reparacji przez państwa zachodnie i tylko w takim zakresie powinien być rozumiany. Potwierdza to jego treść. We wstępie Protokołu czytamy:

Wychodząc z założenia, że Niemcy wykonały już znaczną część swych zobowiązań finansowo-gospodarczych wobec ZSRR, Stanów Zjednoczonych Ameryki, Anglii i Francji związanych z następstwami wojny, oraz licząc się z koniecznością ulżenia sytuacji gospodarczej Niemiec (...).

Chodzi tu więc wyraźnie nie o zrzeczenie się prawa, ale jedynie zatrzymanie procesu reparacyjnego. Co więcej, nie dotyczy on Niemiec jako całości w rozumieniu Umowy poczdamskiej i dlatego w traktacie

⁷¹ Zob. 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...*

pokoju (traktacie 2+4) powinno nastąpić ostateczne rozliczenie i zamknięcie (potwierdzenie zamknięcia) tej kwestii.

W tym świetle – uwzględniając zgodnie z zasadą interpretacji zwykle znaczenie słów – należałoby uznać, że rząd PRL idzie wyraźnie dalej. Jednak w związku z zatrzymaniem realizacji pobierania reparacji należnych ZSRR i Polsce z zachodnich stref okupacyjnych oraz w świetle rozstrzygnięć umowy londyńskiej, nie można interpretować oświadczenia Polski szeroko. Rozwiązanie sprawy ciężarów finansowych ponoszonych przez NRD miało bowiem jedynie wzmocnić pozycję komunistycznych władz NRD wśród własnego społeczeństwa. Także ze względów politycznych trudno bowiem uznać, by ZSRR i Polska chciały zrzekać się świadczeń reparacyjnych z terytorium Niemiec Zachodnich. Zresztą 15.7.1953 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. Ostateczne rozstrzygnięcie powinno odbyć się w traktacie pokoju z Niemcami. Taką ograniczoną interpretację Protokołu ZSRR–NRD potwierdza dalsza polityka mocarstw, poczynwszy od przyjętego na konferencji berlińskiej czterech mocarstw (styczeń–luty 1954) tzw. planu Edena, który przewidywał cztery etapy zamknięcia sprawy niemieckiej, w tym traktat pokoju⁷². Jeszcze 10.1.1959 r. ZSRR przedstawił własny projekt traktatu pokojowego ze zjednoczonymi Niemcami, który dotyczył m. in. sprawy restytucji mienia i reparacji⁷³.

W tej sytuacji należałoby więc wyprowadzić wniosek, że część oświadczenia rządu PRL wykraczająca poza zakres aktu głównego (Protokół ZSRR–NRD) jest po prostu politycznym, a więc prawnie ambiwalentnym oświadczeniem woli⁷⁴. Potwierdza to również interpretacja w świetle Umowy poczdamskiej.

Należy tu również podkreślić, że rozumowanie prof. J. Sandorskiego w sprawie nieważności bezwzględnej oświadczenia nie traci swej wartości przy odrzuceniu uznania oświadczenia za akt jednostronny *stricte*, a uznaniu go za akt jednostronny *largo* (zrzeczenie się prawa *in favorem tertii*). Może również znaleźć zastosowanie do tej

⁷² Były to: wolne wybory i utworzenie parlamentu, przyjęcie konstytucji, powołanie rządu i traktat pokojowy. Plan upadł w 1955 r.

⁷³ Zawierał formalne potwierdzenie zamknięcia sprawy reparacji od Niemiec – art. 41 projektu traktatu proponował uznanie sprawy reparacji za zamkniętą. Projekt odrzuciły mocarstwa zachodnie.

⁷⁴ Aby być skuteczne w tym zakresie, zrzeczenie musiałyby stanowić akt jednostronny *stricte*, a jak wykazane zostało wcześniej, oświadczenie nim nie jest.

formuły, co w efekcie prowadziłyby do uznania nieważności zrzeczenia się tego uprawnienia.

5. TYMCZASOWY CHARAKTER OŚWIADCZENIA W ŚWIETLE ROLI UMOWY POCZDAMSKIEJ

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”⁷⁵.

Uznał bowiem, że 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”⁷⁶.

Umowa Poczdamka nie stanowiła traktatu pokoju. Nie była też żadnym traktatem reparacyjnym. Należy pamiętać, że sama 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). Potwierdzała to również 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.

Wstępny charakter Umowy poczdamskiej (preliminarium⁷⁷.) pozwala wyciągnąć kluczowy wniosek – ponieważ 45 letni podział Niemiec był stanem tymczasowym, co potwierdzała także Ustawa Zasadnicza RFN⁷⁸, w 1953 r. brak było po stronie niemieckiej podmiotu

⁷⁵ H. Kelsen, op. cit., s. 481 i n., s. 556.

⁷⁶ P. Guggenheim, op. cit., s. 232.

⁷⁷ Nazwa przyjęta przez prof. A. Klafkowskiego.

⁷⁸ Art. 23 Ustawy Zasadniczej przed zjednoczeniem Niemiec brzmiał: „Niniejsza Ustawa Zasadnicza obowiązuje zrazu na obszarze krajów związkowych Bawarii, Bre-

uprawnionego do ostatecznego zamknięcia problemu reparacji. Dlatego w świetle prawa międzynarodowego skutki działania rządu PRL w 1953 r. – jeżeli hipotetycznie uznalibyśmy oświadczenie za skuteczne – mogły mieć tylko charakter wstępny, ograniczony faktycznie do dwóch płaszczyzn:

- 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 automatycznie 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 zobowiązania reparacyjne należne ze strefy zachodniej ZSRR (na podstawie Umowy poczdamskiej), a więc i Polsce (na podstawie polsko-radzieckiej Umowy z 16.8.1945 r.), nie były realizowane przez aliantów zachodnich praktycznie już od 1946 r. Przyjęcie Umowy londyńskiej z 1953 r. przekreśliło jakąkolwiek możliwość ich uzyskania aż do ostatecznej regulacji sprawy niemieckiej (1990).

Za taką interpretacją przemawiają również widoczne działania Republiki Federalnej Niemiec w latach 1970–1990, mające na celu potwierdzenie skuteczności oświadczenia rządu PRL z 23.8.1953 r. także wobec RFN.

6. CHARAKTER PRAWNY OŚWIADCZENIA RZĄDU

Kiedy słusznie odrzucimy wszelkie insynuacje, że 23.8.1953 r. powstało zobowiązanie umowne, powstanie problem jego oceny. Każda jej próba wskazuje istnienie szeregu błędów:

- oświadczenie wykazuje część cech aktu jednostronnego stricte, aczkolwiek nie spełnia całości jego wymogów, co musi je dyskwalifikować, jako zrzeczenie się reparacji przez Polskę,
- chociaż spełnia formalne wymogi aktu jednostronnego *largo* (zrzeczenia prawa *in favorem tertii*), wychodzi treściowo poza jego za-

my, 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 Zasadniczej moc obowiązującą po ich przystąpieniu.” Artykuł został uchylony na mocy art. 4 ust. 2 układu zjednoczeniowego z 31.8.1989 r.

kres (przedmiotowy i podmiotowy) faktyczny określony Umową poczdamską z 2.8.1945 r., Porozumieniem PRL-ZSRR z 16.8.1945 r. oraz Protokołem ZSRR-NRD z 22.8.1953 r.

W konsekwencji prowadzi to do wniosku, że oświadczenie rządu z 23.8.1953 r. należałoby oceniać jako wadliwie złożone oświadczenie państwa. W efekcie powstała sytuacja, w której zaistniały akt (niezależnie od oceny) nie ma żadnych prawnych skutków w płaszczyźnie międzynarodowej. Ze względu na szereg braków formalnych stanowi jedynie akt polityczny. Tym samym wiąże się ściśle z koniecznością regulacji sprawy reparacji w aspekcie ostatecznej rezygnacji w procesie regulacji końcowej sprawy Niemiec w zapowiadanym przez Umowę Poczdamską „peace settlement for Germany”, którym był traktat 2+4.

V. ZNACZENIE TRAKTATU 2+4 DLA PRAWNOMIĘDZYNARODOWEJ SKUTECZNOŚCI UCHWAŁY RADY PAŃSTWA Z 23.8.1953 R.

Po zjednoczeniu Niemiec przyjęto w RFN ocenę, w której uznano, że ostatnim momentem składania roszczeń reparacyjnych były negocjacje Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec z 12.9.1990 r. (traktat 2+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.

1. 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 1.10.1990 r. o zniesieniu skuteczności ich praw i odpowiedzialności w stosunku do Berlina i Niemiec jako całości.

Treść regulacji jest następująca: w ust. 11 wstępu do traktatu podkreślone jest prawo do samostanowienia niemieckiego narodu, które doprowadziło do zjednoczenia państw niemieckich:

Uznając, że naród niemiecki w swobodnej realizacji prawa do samostanowienia potwierdził swoją wolę ustanowienia jedności państwowej (...)»⁷⁹.

Sama merytoryczna część traktatu mówi o zjednoczonych Niemcach, począwszy już od art. 1. Klauzula ta nie oznacza jednak zgody na zjednoczenie (a formalnie inkorporację NRD), które wynika z prawa do samostanowienia, ale przyjęcie do wiadomości i uznanie traktatu, który określa terytorium państwowe Niemiec:

Zjednoczone Niemcy będą obejmowały terytoria Republiki Federalnej Niemiec, Niemieckiej Republiki Demokratycznej i całego Berlina. Ich granicami zewnętrznymi będą granice Niemieckiej Republiki Demokratycznej i Republiki Federalnej Niemiec i w dniu wejścia w życie tego układu staną się one ostateczne (...)

Zjednoczenie Niemiec tworzy stan faktyczny, który wiąże się jednak z wcześniejszymi zobowiązaniami prawnomiędzynarodowymi⁸⁰. Dlatego zgodnie z klauzulą z ust. 11 z wstępu, traktat stanowi regulację końcową spraw niemieckich.

...zmierając do uzgodnienia ostatecznej regulacji sprawy Niemiec.

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 pokojowego⁸¹.

Zdaniem doktryny niemieckiej, w ten sposób ma on wiązać się również z kwestą reparacji wojennych. RFN oczekuje uznania, iż spr-

⁷⁹ Polska treść traktatu 2+4, zob. np.: P. Łaski, I. Gawłowicz, E. Cała, *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego publicznego*, Szczecin 2001, cz. I, s. 106 i n.

⁸⁰ 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.

⁸¹ Nt. konferencji 2+4 w związku ze sprawą polską zob.: J. Barcz, op. cit.

wa 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 m. in. także z faktu, iż traktat został uroczyście przedłożony szczytowi KBWE w Paryżu (19–21.11.1990 r.), a państwa uczestniczące w szczycie przyjęły go w formie uroczystej deklaracji. W ten sposób nie tylko sprawy uregulowane w traktacie, ale i kwestia reparacji została generalnie zamknięta, również dla państw, którym Niemcy nie wypłaciły świadczeń reparacyjnych, a które miały do tego prawo jako strony wojny⁸².

W inny sposób traktat nie dotyczy kwestii reparacji. Takie stanowisko zajmuje także prof. W. Czaplński. Píše on, że 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 rozwiązana. Oceny generalnego istnienia lub nieistnienia roszczeń należy bowiem dokonywać na podstawie innych, towarzyszących okoliczności. Jego zdaniem potwierdza to konwencja o prawie traktatów: „...w przypadkach spornych można odwoływać się do uzupełniających środków interpretacji...”. W tym zakresie główną rolę powinien 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 niemieckich⁸³.

2. FORMALNOPRAWNY ELEMENT ZWIĄZANIA POLSKI TRAKTATEM 2+4

Powyższe rozumowanie jest konsekwentne. Sam również uległem jego prostej logice⁸⁴. Jednak faktycznym kluczem dla uznania jego skuteczności jest tu jednak wyrażenie wyeksponowane przez prof. W. Czaplńskiego – „wola polityczna”. Kiedy jednak rozwiniemy to stanowisko i usuniemy ten element polityczny oraz dokonamy analizy elementów *stricto* formalnoprawnych, prowadzi nas to do zupełnie innego wniosku. Okazuje się, że z prawnego punktu widzenia dzięki tzw. milczącej zgodzie na zamknięcie kwestii reparacji, traktat 2+4 może prawnie wiązać jedynie państwa-strony.

⁸² D. Rauschnig, *Beendigung der Nachkriegszeit mit dem Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland*, „Deutsche Verwaltungsblätter” (DVBl) 1990, s. 1280.

⁸³ W. Czaplński, *Regulacja pokojowa z Niemcami po II wojnie światowej*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 2, s. 45.

Polska nie jest jego stroną, a więc jego skuteczność wobec Polski wymaga postępowania zgodnie z procedurą przewidzianą przez prawo międzynarodowe dla związania państw trzecich. W tym kontekście należy 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 skutkujące na rzecz państw trzecich prawami i obowiązkami. Jednak do związania państwa trzeciego potrzebne jest tu jego oświadczenie złożone wyraźnie (obowiązki) lub przez brak sprzeciwu (prawa)⁸⁵. Wprawdzie mocarstwa poprzez Deklarację o przejęciu odpowiedzialności za Niemcy z 8.6.1945 r. wstąpiły w prawa rządu niemieckiego, jednak nie wyeliminowały tym samym praw innych państw posiadających roszczenia wobec Niemiec⁸⁶. Dlatego zamknięcie spraw niemieckich wynikających z II wojny światowej należy oceniać jedynie w kontekście zakresu przedmiotowego traktatu 2+4 oraz umów zawartych dla jego wykonania – a więc Traktatu o potwierdzeniu granicy oraz Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy⁸⁷. Żadna z nich nie wprowadza rezygnacji reparacji ze strony Polski.

W świetle powyższego, sam traktat 2+4 nie może wiązać Polski ponieważ:

- mocarstwa nie miały uprawnień do zawarcia traktatu pokojowego w imieniu innych państw. W Umowie poczdamskiej przyznały sobie, za (dorozumianą) zgodą innych krajów, jedynie prawo do przygotowania przy pomocy Rady Ministrów Spraw Zagranicz-

⁸⁴ Ibidem, s. 252.

⁸⁵ W rzeczywistości można nawet dyskutować, czy mocarstwa mogły decydować o ostatecznej wysokości reparacji od Niemiec (20 mld USD) za inne państwa.

⁸⁶ Część doktryny wiąże to z faktem, iż traktat ten został uroczystie przedłożony szczytowi KBWE w Paryżu (19-21.11.1990 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. Zob. np.: D. Rauschnig, op. cit., s. 1280.

⁸⁷ 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.”

nych rozwiązania pokojowego dla Niemiec, które „rząd niemiecki przyjmie, gdy powstanie rząd zdalny do tego”.

- samo 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 tego traktatu, jedyną możliwością związania jej jego postanowieniami byłoby stworzenie na jej rzecz obowiązku zrzeczenia się reparacji poprzez formułę *pactum in onus tertii*. Jednak zgodnie z prawem międzynarodowym taki obowiązek państwo trzecie przyjmuje w sposób wyraźny na piśmie⁸⁸. Do takiego pisemnego związania nie doszło. Traktat nie obliguje więc Polski do zamknięcia sprawy roszczeń reparacyjnych.

Zresztą te braki formalne wynikają 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 prawnych⁸⁹. 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, a jedynie polityczne.

Zresztą taką ocenę można znaleźć w niemieckiej korespondencji urzędowej. W piśmie radcy Überschaera do dyrektora Teltschika z 6.3.1989 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. M. M.) roszczeń już podnosić⁹⁰.

⁸⁸ Zob.: 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”.

⁸⁹ *Vorlage des Ministerialsdirektors Teltschik an Bundeskanzler Kohl vom 15. Maerz 1990* [w:] *Deutsche Einheit. Sonderedition* przypis 73, s. 955 i n.

⁹⁰ *Vorlage des Ministerialsrats Überschaer an Ministerialsdirektors Teltschik vom 6. März 1989*, op. cit.

VI. ZAKOŃCZENIE

Z powyższych rozważań można na rzecz oceny istnienia polskich roszczeń reparacyjnych na koniec 2004 r., wyciągnąć następujące wnioski:

1. Ocena charakteru prawnego oświadczenia z 23.8.1953 r. jest co najmniej dyskusyjna. Nie tworzy ono na pewno żadnej umowy międzynarodowej. Wykazuje część cech aktu jednostronnego *stricto*, ale nie może nim być, bo akt ten powinien spełniać cechy wymagane przez prawo międzynarodowe łącznie. Można więc najwyżej rozważać, czy uznać go za „dalece niedoskonałe” *zrzeczenie prawa in favorem tertii* (akt jednostronny *largo*), aczkolwiek moim zdaniem i to twierdzenie budzi wątpliwości, w szczególności w kontekście rzeczywistych intencji rządu PRL. Dlatego bardziej słuszny jest wniosek, że uchwała stanowiła jedynie akt polityczny bez faktycznych skutków prawnych, a jej skutki mogłyby być rozpatrywane jedynie w płaszczyźnie politycznej.

Nie można bowiem zaprzeczyć, że mimo złożenia oświadczenia z 1953 r. intencją polityczną polskich 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.

Wprawdzie u podstaw tego rozumowania znajdowała się błędna teza prawna, że reparacje od Niemiec traktowane są jako całość, a zakres i sposób ich regulowania pozostają w wyłącznej dyspozycji wielkich mocarstw. W konsekwencji uznawano, że roszczenia Polski są powiązane z reparacjami ZSRR, a sama Polska nie może ich podnosić. I dopiero gdyby ZSRR wrócił do sprawy reparacji (w Protokole z 22.8.1953 r. ZSRR jedynie „przerwał” pobieranie reparacji od Niemieckiej Republiki Demokratycznej) istnieje możliwość włączenia się Polski. Oczywiście w świetle prawa międzynarodowego stanowisko to było błędne, ponieważ reparacje należały się Polsce *ex lege*. Jednak i to rozumowanie potwierdza kolejną tezę, że działania w 1953 r. miały charakter nieostateczny.

Jednak niezależnie czy uznamy, że nastąpiło skuteczne *zrzeczenie się prawa in favorem tertii*, czy też sklasyfikujemy uchwałę jako akt polityczny, nie przeszkadza to dokonać jej dodatkowej oceny w świetle tezy prof. J. Sandorskiego o nieważności bezwzględnej uchwały ze względu na przymus. To prowadzić musi także do eliminację jej skutków politycznych.

2. Prawdą jest też, że po 1989 r. wszystkie polskie rządy patrzyły na problem reparacji przez pryzmat dobrosąsiedzkich stosunków dwustronnych i sprawę reparacji od Niemiec uznawały za zamkniętą zgodnie z politycznym „duchem” traktatu 2+4. Jednak był to polityczny skutek zmiany postrzegania stosunków polsko-niemieckich. Natomiast oceniając faktyczne zobowiązanie prawne należy oddzielić wolę polityczną od aspektu formalno-prawnego. Wprawdzie ZSRR jako strona traktatu 2+4 zamknął formalnie sprawy reparacyjno-majątkowe w stosunkach z Niemcami w tzw. sposób milczący, ale nie może to wiązać Polski, ponieważ nie była stroną tej umowy.

3. Nie można natomiast powątpiewać w polityczną wolę państw uczestniczących w procesie 2+4 – chciały one na pewno zamknięcia problemu II wojny światowej, także w kontekście reparacji. Ocena ta dotyczy również Polski, która była w tym procesie konsultowana. Jednak polskie rozumienie reparacji od Niemiec należy postrzegać jako zaspokojenie jej roszczeń także poprzez przejęcie niemieckich majątków prywatnych.

4. Z kolei prawna ocena traktatu 2+4 wyraźnie wskazuje na braki formalno-prawne w działaniach postrzeganych jako zamknięcie sprawy reparacji należnych Polsce od Niemiec⁹¹. Stało się to z powodu obaw niemieckich, by inne państwa nie wykorzystały momentu do ponownego podnoszenia roszczeń reparacyjnych. Z perspektywy czasu okazuje się to niemieckim błędem prawnym. Dlatego z prawnego punktu widzenia przyjęta dotychczas w doktrynie ocena tego zdarzenia wydaje się błędna. Dla skutecznego zamknięcia spraw reparacyjno-majątkowych reparacji potrzebny byłby jeszcze jeden akt prawny w płaszczyźnie prawa międzynarodowego, wspierający konsensus polityczny z 1990 r.⁹² Do tego czasu będzie istnieć możliwość dalszego działania państwa polskiego, w tym również (teoretycznie) możliwość kontynuowania roszczeń reparacyjnych, wynikająca z braku formalnoprawnego zamknięcia rozliczeń wojennych. Natomiast zakres takiego działania zależeć będzie jedynie od – niewątpliwie bardzo trud-

⁹¹ Sprawa przypomina sytuację z prawa wewnętrznego, kiedy strony chcą sprzedać nieruchomości, 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).

⁹² Na podobieństwo umowy w formie wymiany między trzema mocarstwami (USA, Wielka Brytania i Francja) a RFN z 27/28.9.1990 r. Zob. szerzej: M. Muszyński, *Prawo międzynarodowe podstawy...*, t. I, s. 115.

nej w obecnych realiach (członkostwo Polski i Niemiec w UE) – decyzji politycznej państwa polskiego.

5. Sam polityczny charakter uchwały Rady Ministrów PRL, a także polityczny konsensus przy negocjowaniu traktatu 2+4, skutkować może jedynie politycznym obowiązkiem Polski do podjęcia negocjacji w celu zamknięcia spraw reparacyjno-majątkowych w płaszczyźnie prawnej. Nie dotyczy to jednak ewentualnych warunków zamknięcia problemu.