

JAN SANDORSKI

ZNACZENIE AKTÓW JEDNOSTRONNYCH DLA WSPÓŁCZESNYCH STOSUNKÓW POLSKO-NIEMIECKICH

I. WSTĘP

W dniu 10 września 2004 r. Sejm RP czwartej kadencji, przy zaledwie jednym głósie wstrzymującym się, podjął uchwałę w sprawie reparacji Niemiec na rzecz Polski, w której stwierdzono, że „Polska nie otrzymała dotychczas stosownej kompensaty finansowej i reparacji wojennych za olbrzymie zniszczenia i straty [...] wywołane przez niemiecką agresję, ludobójstwo i utratę niepodległości przez Polskę”. Sejm wezwał rząd RP do podjęcia stosownych działań w tej materii wobec rządu RFN¹.

Niewiążąca prawnie rząd RP uchwała Sejmu była manifestacją o wymiarze politycznym. Komentatorzy niemieccy widzieli w niej głupią „ripostę” na roszczenia niemieckich wypędzonych i uznali działania polskiego Sejmu za „strzelanie z armaty do wróbli”. Wyrażano też opinię, że uchwałę tę należy potraktować jako „afrońt wobec kanclerza Schrödera”, który 1 sierpnia 2004 r. złożył w Warszawie z okazji 60 rocznicy Powstania Warszawskiego ważne oświadczenie rządowe².

Reakcja komentatorów niemieckich przyczyniła się do złożenia w dniu 20 września 2004 r. projektu uchwały w sprawie uznania deklaracji z 23 sierpnia 1953 r. o zrzeczeniu się przez Polskę reparacji wojennych za nieobowiązująca. W tekście projektu stwierdzono, że „deklaracja podjęta została pod naciskiem ZSRR” i „jako taka [...] nie może być zobowiązująca dla obecnego Państwa Polskiego”³.

Rząd RP wdał się w dyskusję z autorami projektu, stwierdzając, że nie podziela ich stanowiska. Należy w tym miejscu podkreślić, że rząd RP skorygował swoją ocenę trafności poglądów wyrażonych w projekcie uchwały. Jeszcze 10 września 2004 r. na konferencji prasowej premier Marek Belka i minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz krytycznie odnieśli się do uchwały Sejmu z 20 września 2004 r., wzywającej rząd RP do podjęcia stosownych działań w sprawie reparacji wojennych⁴. W stanowisku rządu RP z 19 października 2004 r. znalazło się symptomatyczne zdanie: „Rząd premiera Marka

¹ M.P. 2004, Nr 39, poz. 678.

² „Gazeta Wyborcza” z 13 września 2004 r., s. 10.

³ Druk sejmowy nr 3315.

⁴ „Gazeta Wyborcza” z 15 września 2004 r., s. 4.

Belki [...] jest zdecydowany nie obciążać problemem reparacji stosunków polsko-niemieckich, dla których ukształtowania niezbędne jest jednoznaczne uznanie przez RFN istniejących stosunków majątkowych na terytorium Polski ustanowionych po II wojnie światowej”⁵.

W przytoczonym zdaniu rzuca się w oczy tryb warunkowy, uzależniający „nieobciążanie problemem reparacji stosunków polsko-niemieckich” od „jednoznacznego uznania przez RFN istniejących stosunków majątkowych na terytorium Polski ustanowionych po II wojnie światowej”. Inaczej mówiąc – strona polska widzi możliwość powrotu do kwestii reparacji wojennych, o ile strona niemiecka podtrzymawać będzie roszczenia majątkowe obywateli Niemiec, którzy wskutek wojny utracili majątki na obecnych terenach polskich. Drugim istotnym elementem zacytowanego zdania jest użycie nietypowej formuły „rząd Marka Belki” w miejsce standardowego sformułowania „rząd RP”. Formuła ta sugeruje, że kolejne rządy RP mogą w tej kwestii zająć odmienne stanowisko.

Sejm RP czwartej kadencji nie zakończył dyskusji nad projektem uchwały w sprawie uznania deklaracji z 23 kwietnia 1953 r. za nieważną. Można się spodziewać, że wróci do niej nowo wybrany w październiku 2005 r. Sejm RP piątej kadencji, jako że lider zwycięskiej partii „Prawo i Sprawiedliwość”, a obecnie prezydent RP, Lech Kaczyński, zawsze jasno stawiał sprawę: „[...] jeżeli państwo niemieckie nie zablokuje rewindykacyjnych aspiracji wysiedleńców, Polska będzie się domagała reparacji wojennych od Niemiec”⁶.

Z powyższych uwag wynika, że dla dalszego rozwoju stosunków polsko-niemieckich podstawowe znaczenie mają dwa akty jednostronne – oświadczenie kanclerza RFN Gerharda Schrödera z 1 sierpnia 2004 r. oraz oświadczenie rządu PRL z 23 sierpnia 1953 r. o zrzeczeniu się przez Polskę reparacji wojennych. Znaczeniu prawnemu tych dwóch aktów poświęcone będą dalsze rozważania.

II. OŚWIADCZENIE KANCLERZA SCHRÖDERA Z 1 SIERPNIA 2004 R.

Oświadczenie kanclerza Schrödera złożone zostało w Warszawie podczas jego obecności na uroczystościach upamiętniających sześćdziesiątą rocznicę Powstania Warszawskiego. Jego krótka treść brzmi następująco:

My, Niemcy, wiemy bardzo dobrze, kto rozpoczął wojnę i kto stał się jej pierwszą ofiarą. Z tego powodu nie może być już miejsca dla roszczeń restytucyjnych z Niemiec, które stałyby historię na głowie. Związane z drugą wojną światową problemy majątkowe nie są już tematem dla obu rządów w stosunkach niemiecko-polskich.

⁵ Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z 19 października 2004 r. w sprawie projektu uchwały Sejmu RP w sprawie uznania deklaracji z 23 sierpnia 1953 r. o zrzeczeniu się przez Polskę reparacji wojennych za nieobowiązującą, materiały MZS (materiał powielony).

⁶ S. Hambura, *Dzisiaj Centrum, jutro odszkodowanie*, „Życie Warszawy” z 19 lipca 2005 r.

Ani rząd federalny, ani żadna poważna siła polityczna w Niemczech nie popiera żądań indywidualnych, w przypadku, gdyby zostały one jednak postawione. Stanowisko takie rząd federalny będzie reprezentował również przed sądami między- narodowymi⁷.

W sporządzonej na zlecenie rządów Republiki Federalnej Niemiec i Rzeczypospolitej Polskiej przez prof. dra hab. J. Barcza i prof. dra hab. Jochena A. Froweina ekspertyzie, oświadczenie zostało określone jako „jednostronny akt Republiki Federalnej Niemiec wiążący z punktu widzenia prawa międzynarodowego”⁸.

Ponadto w ekspertyzie uznano, że rząd federalny wykluczył tym samym jednoznacznie dochodzenie międzynarodowych roszczeń Niemiec w stosunku do Polski i traktuje takie roszczenia jako niemające podstawy prawnej (*rechtsgrundlos*). Ustami kanclerza rząd ten oświadczył, że w żadnym przypadku nie będzie popierał roszczeń indywidualnych obywateli niemieckich z tytułu wywłaszczeń na polskich ziemiach zachodnich i północnych, należących uprzednio do Niemiec.

W Polsce zarówno oświadczenie, jak i ekspertyza zostały powszechnie przyjęte z uznaniem i bez wątpienia wpłynęły na spowolnienie wyżej wspomnianych sejmowych inicjatyw ustawodawczych, zmierzających do kategorycznego potraktowania problemu reparacji i podjęcia negocjacji w tej sprawie.

W polskiej nauce prawa międzynarodowego uznano, że oświadczenie kanclerza Schrödera zamyka rozdział rzekomej otwartości problemu niemieckich roszczeń majątkowych. Tym samym państwo niemieckie usunęło niektóre dwuznaczności swej polityki i jednocześnie odcięło się wyraźnie od popierania roszczeń swych obywateli w ramach opieki dyplomatycznej, ze względu na fakt, iż są one pozbawione podstaw prawnych⁹. Ze szczególnym uznaniem przyjęto słowa kanclerza, że „związane z drugą wojną światową kwestie majątkowe nie są dla obu rządów tematem w stosunkach polsko-niemieckich”. Słowa te odczytano jako jednoznaczne stwierdzenie, że obie strony nie mają wobec siebie na gruncie prawa międzynarodowego roszczeń związanych z drugą wojną światową.

Odmienne do oświadczenia kanclerza Schrödera podeszli niektórzy przedstawiciele niemieckiej nauki prawa międzynarodowego. W ich publikacjach zaskakuje wyraźnie rysująca się skłonność do pomniejszenia prawnomiędzynarodowego znaczenia tego oświadczenia.

Dr Tobias H. Irmscher mocno akcentuje, że oświadczenie warszawskie z 1 sierpnia 2004 r. nie oznacza zrzeczenia się roszczeń prawnomiędzynarodowych. Jego zdaniem, słowa kanclerza o tym, że problemy majątkowe (*Vér-*

⁷ Tłumaczenie prof. Jana Barcza, w: *Ekspertyza w sprawie roszczeń z Niemiec przeciwko Polsce w związku z drugą wojną światową, sporządzona na zlecenie rządów Republiki Federalnej Niemiec i Rzeczypospolitej Polskiej przez prof. dr hab. Jana Barcza i prof. dr hab. Jochena A. Froweina, 2 listopada 2004 r.*, „Rzeczpospolita” z 12 listopada 2004 r., s. C4. Ten istotny tekst w języku niemieckim brzmi następująco: „Wir Deutschen wissen sehr wohl, wer den Krieg angefangen hat und wer seine ersten Opfer waren. Deshalb darf es heute keinen Raum für Restitutionsansprüche aus Deutschland geben, die die Geschichte auf den Kopf stellen. Die mit dem Zweiten Weltkrieg zusammenhängenden Vermögensfragen sind für beide Regierungen kein Thema mehr in den deutsch-polnischen Beziehungen. Weder die Bundesregierung noch andere ernst zu nehmende politische Kräfte unterstützen individuelle Forderungen, soweit sie dennoch geltend gemacht werden. Diese Position wird die Bundesregierung auch vor allen internationalen Gerichten vertreten”.

⁸ Ibidem.

⁹ J. Kranz. *Polsko-niemieckie cienie przeszłości*, „Sprawy Międzynarodowe” 2005, nr 1. s. 46.

mögensfragen) „nie są już tematem” (*kein Thema mehr*) dla obu rządów, oraz że „nie może być już miejsca” (*keinen Raum mehr geben*) dla roszczeń restytucyjnych z Niemiec, niewątpliwie nie oznaczają rezygnacji z tych roszczeń¹⁰. Autor podkreśla, że oświadczenie jest całkowitym przeciwieństwem wcześniejszego stanowiska strony niemieckiej. Powołuje się też na słowa polskiego ministra spraw zagranicznych, cytowane przez dziennikarzy „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, z których wynika rzekomo, że strona polska nie traktuje opinii obecnego rządu jako rozstrzygającej, bowiem „rządy się zmieniają”¹¹. Tobiasz H. Irmischer wyprowadza z tego wniosek, że strona polska ma sama wątpliwości co do znaczenia prawnego oświadczenia. Tymczasem strona ta może jedynie obawiać się, że – idąc tropem niemieckiej nauki prawa międzynarodowego – kolejne rządy niemieckie mogą podejmować motywowane względami politycznymi próby podważenia mocy wiążącej oświadczenia, która – zdaniem Polaków – nie powinna wzbudzać żadnych wątpliwości.

Dr Tobiasz H. Irmischer puentuje swoje wywody stwierdzeniem, że „[...] bynajmniej ostatecznie nie ma jasności co do tego, iż rzeczywiście warszawskie oświadczenie kanclerza federalnego Schrödera położyło kres niemieckim roszczeniom rządowym lub są one nie do zrealizowania”¹².

W polemikę z tezami zawartymi w opracowaniu profesorów Jana Barcza i Jochena A. Froweina wdał się profesor Eckart Klein w przygotowanej na zlecenie przewodniczącego Bundestagu „Ekspertyzie w sprawie sytuacji prawnej odebranego prywatnego majątku Niemców w dzisiejszej Polsce”¹³. Ten obszerny, bo liczący aż 159 stron elaborat został przyjęty przez niektórych polityków niemieckich jako całkowicie dezawuujący stanowisko Barcza i Froweina¹⁴.

Szeroko omawiając znaczenie prawne oświadczenia Schrödera, E. Klein zadał sobie pytanie: czy kanclerz mógł całkowicie zmienić dotychczasowe stanowisko Republiki Federalnej Niemiec dokonując wiążącego zrzeczenia?

Na tak sformułowane pytanie autor udziela w zasadzie negatywnej odpowiedzi. Zgadza się z poglądem, że z założenia państwo poprzez oświadczenie swoich najwyższych organów może zrezygnować z przysługujących mu roszczeń. Zauważa równocześnie, że „rzadko się dyskutuje na istotny temat, czy prawo międzynarodowe wyznacza granice możliwości złożenia takiej rezygnacji”¹⁵. E. Klein jest zdania, że granice takie wytycza międzynarodowe prawo humanitarne (*humanitäre Völkerrecht*), które zabrania rezygnacji z roszczeń w przypadku ciężkiego naruszenia praw człowieka (*bei schweren Menschenrechtsverletzungen*).

Sugestia E. Kleina, iż ważność oświadczenia kanclerza Schrödera z 1 sierpnia 2004 r. stoi pod znakiem zapytania ze względu na jego sprzeczność z *ius cogens* dotyczącym zbrodni przeciwko ludzkości¹⁶ (*Verbrechen gegen die Men-*

¹⁰ T. H. Irmischer, *Zu den offenen deutsch-polnischen Vermögensfragen*, referat wygłoszony na Konferencji Instytutu Zachodniego pt. „Stosunki polsko-niemieckie w 60 lat po zakończeniu II wojny światowej”, Poznań, 7 października 2005 r. (kserokopia), s. 5-6.

¹¹ F.A.Z. z 3 sierpnia 2004 r., nr 178, s. 12, cyt. za: T. H. Irmischer, op. cit., s. 6.

¹² Ibidem, s. 7.

¹³ Prof. dr Eckart Klein, *Gutachten zur Rechtslage des im heutigen Polen entzogen Privateigentums Deutscher*, Potsdam, 15. Februar 2005 – 4. April 2005.

¹⁴ Opinię posła CDU Erwina Marschewskiego w tej kwestii cytuje S. Hambura, op. cit.

¹⁵ E. Klein, op. cit., s. 107.

¹⁶ Ibidem, s. 115.

schlichkeit), zachęca do polemiki. Dla jej przeprowadzenia konieczne jest przypomnienie *in extenso* jednobrzmiących przepisów zawartych we wszystkich czterech konwencjach genewskich z 12 sierpnia 1949 r.¹⁷ W I konwencji genewskiej o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych przepisy te mieszczą się w artykułach 50 i 51:

Art. 50. Za ciężkie naruszenia, przewidziane w artykule poprzednim, uważa się popełnienie któregokolwiek z niżej wymienionych czynów na szkodę osób lub mienia, chronionych przez niniejszą Konwencję: umyślne zabójstwo, torturowanie lub nieludzkie traktowanie, włączając w to doświadczenia biologiczne, umyślne sprawianie wielkich cierpień albo ciężkie uszkodzenia ciała lub zdrowia, niszczenie i przywłaszczanie sobie mienia, nie usprawiedliwione koniecznościami wojskowymi i dokonane na wielką skalę w sposób bezprawny i samowolny.

Art. 51. Żadna Umawiająca się Strona nie będzie mogła zwolnić się sama ani zwolnić innej Strony Umawiającej się od odpowiedzialności, ciążyącej na niej samej albo innej Umawiającej się Stronie, za naruszenia przewidziane w poprzednim artykule.

Nawet pobieżna lektura art. 50 pozwala dojść do wniosku, że został on zredagowany pod wpływem gorzkich doświadczeń związanych z II wojną światową i będących skutkiem postępowania reżimów faszystowskich (torturowanie, nieludzkie traktowanie, doświadczenia biologiczne, niszczenie i przywłaszczanie sobie mienia, nie usprawiedliwione koniecznościami wojskowymi).

Rzeczywiście, art. 51 zabrania, by państwo zwolniło inną stronę konwencji od odpowiedzialności za ciężkie naruszenie prawa humanitarne, w tym przywłaszczenie sobie mienia na wielką skalę. *Conditio sine qua non* tego zakazu jest jednak b e z p r a w n o ś ć i s a m o w o l n o ś ć takiego przywłaszczenia.

Przejęcie majątku niemieckiego przez Polskę nie miało charakteru bezprawnego i samowolnego, nastąpiło bowiem z woli państw alianckich, wyrażonej między innymi w Umowie Poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r., która była konsekwencją sposobu, w jaki Niemcy zaczęły, prowadziły i zakończyły wojnę. W umowie polsko-radzieckiej z 16 sierpnia 1945 r. ZSRR zrezygnował na rzecz Polski z roszczeń do niemieckiego majątku znajdującego się na obszarze państwa polskiego, wliczając w to były ziemie niemieckie przejęte przez Polskę.

Dotykamy tu jądra sporu prawnego między Polską a Niemcami. RFN zawsze stała na stanowisku, że wypędzenie ludności niemieckiej z byłych niemieckich obszarów wschodnich było niezgodne z prawem, tak jak i wywłaszczenie bez odszkodowania. Polska niezmiennie wywodziła i wywodzi, że działania polskie mają swą podstawę prawną w Umowie Poczdamskiej. Z działań ambasadorów Rosji, Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii na spotkaniu w Pradze wynika, że w odniesieniu do dekretów Benesa alianci potwierdzają decyzje poczdamskie wobec rządu czeskiego¹⁸. Można domniemywać, że w razie konieczności uczyniliby to samo wobec rządu polskiego.

Nie można traktować oświadczenia kanclerza federalnego jako ostatecznej rezygnacji z dotychczasowego niemieckiego stanowiska prawnego. Świadczy ono jednak o tym, że w polityce zagranicznej wobec Polski nastąpiło istotne „przesunięcie akcentu” z uporczywego obstawania przy przyjętej argumentacji

¹⁷ Dz. U. 1956, Nr 38, poz. 171.

¹⁸ J. Barcz, J. A. Frowein, op. cit.

prawnej w stronę szukania bazującego na sprawiedliwości dziejowej kompromisu. Słowa o niezapominaniu, kto rozpoczął wojnę i niestawianiu historii na głowie, świadczą o dostrzeganiu przez kanclerza racji moralnych, uwzględniających szczególną odpowiedzialność agresora za skutki wywołanej przez niego wojny.

Można się zastanawiać, czy u teoretycznych podstaw oświadczenia kanclerza federalnego nie legło pojęcie słuszności (*equity*). Słuszność jest źródłem materialnym, a nie formalnym prawa międzynarodowego i często utożsamia się ją ze sprawiedliwością polityczną i ekonomiczną. Nie wyklucza to nadania jej charakteru prawnego poprzez inkorporowanie jej do normy prawnej, której treść jest przez nią kształtowana¹⁹.

Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości częstokroć powoływał się na zasady słuszności bez zgody stron sporu (a więc nie na zasadzie orzekania *ex equo et bono*), tłumacząc ten fakt tym, że nie chodzi w takich przypadkach o abstrakcyjnie pojętą sprawiedliwość, lecz o zastosowanie normy prawnej, która wymaga uwzględnienia zasad słusznościowych (*equitable rules*)²⁰. Zasady słuszności pełnią co najmniej trzy funkcje: 1) łagodzą normy prawne w ich zastosowaniu do konkretnych sytuacji, a więc dają wyraz sprawiedliwości poprzez zwiężającą lub rozszerzającą interpretację normy prawnej; 2) wypełniają luki prawne; 3) włączają normy słuszności do prawa, czyli powodują stosowanie normy zinternalizowanej przez prawo międzynarodowe. Pierwsza i trzecia funkcja zakłada wystąpienie konfliktu między słusznością a prawem międzynarodowym, którego rozstrzygnięcie – przy prymacie normy słusznościowej – prowadzi do zapewnienia sprawiedliwości²¹.

Gdyby teoretycznie założyć, że spór polsko-niemiecki miałby rozstrzygnąć trybunał międzynarodowy, to można przypuszczać, że strona polska powoływałaby się na postanowienia poczdamskie, interpretując je w duchu zasad słuszności. Jest wielce prawdopodobne, że trybunał przychyliłby się do takiej interpretacji, mając na uwadze między innymi oświadczenie kanclerza Schrödera.

Zgodność oświadczenia z zasadami słuszności nie pozwala na kwestionowanie jego ważności pod pretekstem niezgodności z bezwzględnie obowiązującymi normami prawa humanitarnego (*ius cogens*). Na uboczu zostawić tu można dyskusję nad problemem, czy przedstawione wyżej przepisy konwencji genewskich w ogóle odnoszą się do zaistniałej po II wojnie światowej sytuacji na uzyskanych przez Polskę byłych obszarach niemieckich i czy ich celem nie było jedynie chronienie mienia w trakcie działań wojennych przed jego zgrabieniem bez konieczności wojskowej.

Powstaje pytanie, czy można powątpiewać w ważność oświadczenia kanclerza Schrödera z innych powodów, niż to uczynił E. Klein. Kwestią tą zajęła się w pogłębionym opracowaniu amerykańska prawniczka prof. Maria Frankowska²².

¹⁹ *Oppenheim's International Law*, red. R. Jennings, A. Watt, wyd. IX, t. 1, Harlow 1992, s. 44.

²⁰ Np. North Continental Shelf case, ICJ Reports 1969, s. 47.

²¹ Szerzej na temat zasad słuszności – J. Sandorski, *Opieka dyplomatyczna a zasada wyczerpania dróg prawa wewnętrznego*, w: *Pokój i sprawiedliwość przez prawo międzynarodowe*, red. C. Mik, Toruń 1997, s. 345-350.

²² M. Frankowska, *Oświadczenie Kanclerza Gerharda Schrödera złożone 1 sierpnia 2004 r. w Warszawie w świetle prawa międzynarodowego*, w: *Transfer, obywatelstwo, majątek – trudne problemy stosunków polsko-niemieckich. Studia i dokumenty*, red. W. M. Góralski, Warszawa 2005, s. 227.

Podsumowując zawierającą szczegółową analizę problemu wywody, autorka napisała, co następuje:

Analiza oświadczenia kanclerza Republiki Federalnej Niemiec Gerarda Schrödera, które złożył on w Warszawie 1 sierpnia 2004 r., dokonana w świetle norm współczesnego prawa międzynarodowego dotyczących aktów jednostronnych państw, prowadzić musi do wniosku, że jest to oświadczenie o charakterze wiążącym. Z chwilą jego złożenia Republika Federalna Niemiec, jako państwo, zobowiązała się w sposób ważny, definitywny i ostateczny wobec Rzeczypospolitej Polskiej, iż:

po pierwsze – Republika Federalna Niemiec nie będzie wysuwała wobec Polski żadnych roszczeń restytucyjnych w związku z wywłaszczeniami dokonanymi przez Polskę, jako następstwo drugiej wojny światowej;

po drugie – Republika Federalna Niemiec nie będzie popierała żadnych indywidualnych roszczeń obywateli niemieckich w związku z tymi wywłaszczeniami.

po trzecie – Republika Federalna Niemiec będzie demonstrować swoje stanowisko, odnawiające poparcia takim indywidualnym roszczeniom, przed sądami międzynarodowymi.

Oświadczenie kanclerza Schrödera nie eliminuje oczywiście możliwości złożenia przez Niemca, który utracił swoją własność w 1945 r. lub bezpośrednio po tym roku, skargi przeciwko państwu polskiemu do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, po uprzednim wyczerpaniu w Polsce dróg prawa wewnętrznego. Istnieje tu pewna analogia z roszczeniami polskich robotników przymusowych, których dotyczyło polsko-niemieckie porozumienie z 16 października 1991 r. tworzące Polsko-Niemiecką Fundację „Pojednanie” (tzw. układ Kastrup-Zabiński). W tekście znajduje się przepis głoszący, że rząd polski w przyszłości nie będzie wnosił żadnych roszczeń związanych z przedmiotem regulacji porozumienia. Równocześnie jednak stwierdzono w nim, że nie stanowi to ograniczenia prawa obywateli do wnoszenia roszczeń indywidualnych²³.

Trzeba założyć, że skarga indywidualna na tle powojennych roszczeń majątkowych zostanie przez Trybunał odrzucona w postępowaniu uproszczonym ze względu na *ratione temporis*, bowiem jurysdykcja Trybunału wobec Polski obejmuje okres od przystąpienia Polski do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w 1993 r. Warto przypomnieć w tym miejscu sformułowany już w 1962 r. pogląd wybitnego prawnika I. Seidl-Hohenwelderna, że skoro wywołanie wojny jest przyczyną reparacji, to zaistniała szkoda powstała wskutek działania państwa, a nie obywatela, który posiadał majątek przejęty w ramach reparacji²⁴. Uznanie, że mamy tu do czynienia ze szkodami wojennymi poniesionymi przez agresora, nasuwa prosty wniosek dotyczący kwestii, pod czym adresem winny być kierowane wchodzące tu w grę skargi indywidualne.

²³ Szerzej zob. J. Sulek, *Niemiecka pomoc humanitarna i finansowa w latach 1991-2004 dla poszkodowanych przez III Rzeszę w Polsce. Problemy polityczne i prawne*, w: *Problemy reparacji, odszkodowań i oświadczeń w stosunkach polsko-niemieckich*, red. W. Góralski (dalej: *Problemy reparacji...*), Warszawa 2004, s. 357-376.

²⁴ I. Seidl-Hohenweldern, *Die Entschädigungspflicht der Bundesrepublik für Reparationsentzogenes Auslandsvermögen*. Heidelberg 1962, s. 30.

III. OŚWIADCZENIE RZĄDU PRL Z 23 SIERPNIĄ 1953 R.

Jak przypomina Anna Wolff-Powęska, 10 września 2004 r. Sejm RP przegłosował uchwałę „W sprawie praw Polski do niemieckich reparacji wojennych oraz w sprawie bezprawnych roszczeń wobec Polski i obywateli polskich wysuwanych w Niemczech”, w której wyraził pragnienie, by rząd „podjął stosowne działania” wobec braku „stosownej kompensaty” od Niemiec za zniszczenia wojenne²⁵. W dniu 20 września 2004 r. Liga Polskich Rodzin wniosła propozycję uchwały w sprawie uznania oświadczenia rządu PRL z 23 sierpnia 1953 r. o zrzeczeniu się przez Polskę reparacji wojennych za nieobowiązujące. A. Wolff-Powęska zwróciła uwagę na fakt, iż propozycja ta pozostała tylko w sferze projektu, ale zarówno ona, jak i uchwała z 10 września podzieliły Sejm i rząd RP, ekspertów prawa międzynarodowego oraz opinię publiczną²⁶.

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego istnieją podstawy do postawienia zarzutu nieważności w odniesieniu do oświadczenia rządu PRL z 23 sierpnia 1953 r.²⁷

W najnowszej niemieckiej publikacji prawniczej z uwagą analizuje się problem ważności oświadczenia, z pełną świadomością implikacji prawnych, jakie pociąga za sobą uznanie oświadczenia za nieważny akt jednostronny²⁸. Przyznaje się w niej, że „oświadczenie z 23 sierpnia 1953 r. zostało po prostu uprzednio sformułowane przez Sowieców, a następnie wcisnięte do rąk polskiego kierownictwa”, oraz że „złożone zostało pod silnym naciskiem Moskwy”²⁹. Prof. Jörgen Eckert stwierdza, że „faktycznie oświadczenie to może być nieważne, jeśli doszło do niego pod przymusem”³⁰. Jego zdaniem, Polska potwierdziła jednak wobec rządu federalnego deklarację dotyczącą zrzeczenia się roszczeń reparacyjnych, zawierając 7 grudnia 1970 r. w Warszawie umowę o normalizacji wzajemnych stosunków między PRL a RFN i – przy tej okazji – uznając ważność owego oświadczenia. Na tym tle autor formułuje wniosek, że „Polska popadłaby w sprzeczność, gdyby – powołując się na nieskuteczność lub też odwołanie rezygnacji – podnosiłaby jednocześnie roszczenia wobec Niemiec [...]”, bowiem „znana prawu międzynarodowemu zasada ‘estoppel’ zapobiega formułowaniu przez Rzeczpospolitą stosownych powództw”³¹. J. Eckert pisze także, że „znana jest jeszcze argumentacja, zgodnie z którą Polska nie była w 1953 r. państwem suwerennym i nie mogła składać oświadczeń o charakterze wiążącym w myśl reguł prawa międzynarodowego”. Uważa jednak, że tej argumentacji „przeciwstawić można zachowanie polskiego rządu po 1990 r.”³²

²⁵ A. Wolff-Powęska, *Destrukcyjna dialog polsko-niemieckiego. Uwarunkowania, konsekwencje*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 2, s. 301.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Szerzej na ten temat zob. J. Sandorski, *Nieważność zrzeczenia się przez Polskę reparacji wojennych a niemieckie roszczenia odszkodowawcze*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 3, s. 53-69.

²⁸ J. Eckert, *Reparacje wojenne a rezygnacja z nich. Niemieckie-polskie stosunki z perspektywy historyczno-prawnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, z. 2, s. 25.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

³² Ibidem.

Polemika z wyżej zacytowanymi poglądami daje się ująć w punktach.

1. Oświadczenie z 23 sierpnia 1953 r. zostało złożone pod wpływem graniczącego z przymusem psychicznym nacisku politycznego na polskich przywódców państwowych oraz przymusu ekonomicznego w postaci „szantażu węglowego”. Najnowsze badania archiwalne potwierdzają, że „szantaż węglowy” został skutecznie wobec Polski zastosowany.

W dniu 23 sierpnia 1953 r. Rada Ministrów PRL przyjęła uchwałę, noszącą tytuł „Oświadczenie rządu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”, dotyczącą zrzeczenia się z dniem 1 stycznia 1954 r. spłaty odszkodowań na rzecz Polski. Z zachowanego protokołu nr 4 z posiedzenia Rady Ministrów, które odbyło się 23 sierpnia 1953 r., wynika, iż przewodniczący (prezes Rady Ministrów) Bolesław Bierut nawiązał w swym wystąpieniu do noty rządu ZSRR z 15 sierpnia 1953 r. do rządów Francji, Wielkiej Brytanii i USA w kwestii niemieckiej i stwierdził, że nota ta, podejmująca inicjatywę pokojowego uregulowania kwestii niemieckiej i zawierająca konkretne propozycje w tym kierunku, posiada zasadnicze znaczenie również dla Polski, czyniąc w całej rozciągłości zadość polskim interesom narodowym³³. Ponadto prezes Rady Ministrów poinformował członków Rady o propozycjach rządu ZSRR wobec rządu PRL i odczytał podjętą w związku z tym uchwałę Prezydium Rządu z 19 sierpnia 1953 r., zaznaczając, iż rząd PRL winien ustosunkować się do sprawy odszkodowań niemieckich.

W archiwach ogarniających dokumentację Komitetu Centralnego PZPR, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Ministerstwa Spraw Zagranicznych nie zachowały się żadne dowody świadczące o prawdziwości zapewnień rządu radzieckiego, zawartych w protokole z 22 sierpnia 1953 r. w sprawie przerwania pobierania reparacji niemieckich, o dokonaniu uzgodnień z rządem PRL. Ostatnio, dzięki szczęśliwemu zbiegowi okoliczności, odnalazł się wspomniany przez B. Bieruta protokół z posiedzenia Prezydium Rządu z 19 sierpnia 1953 r.³⁴ W protokole tym mieści się w punkcie 2 zaskakujące stwierdzenie: „Rząd ZSRR zamierza w związku z tym [ze zgodą Polski na zrzeczenie się reparacji – przyp. J.S.] anulować również związane z reparacjami niemieckimi zobowiązania, obejmujące dostawy węgla przez Polskę na warunkach ulgowych”. Stwierdzenie to, ze względu na jego istotne znaczenie dla problemu ważności oświadczenia z 23 sierpnia 1953 r., wymaga osobnego komentarza.

Można domniemywać, że Związek Radziecki nie przeprowadził żadnych rokowań, których celem byłoby dokonanie wspólnych uzgodnień ze stroną polską. Domniemanie to umacnia kalendarium wydarzeń. W dniu 19 sierpnia 1953 r. podjęta została uchwała Prezydium Rządu, w dniach 20-22 sierpnia toczyły się rokowania w Moskwie między ZSRR a NRD, a 23 sierpnia uchwalono oświadczenie rządu PRL. Tempo wydarzeń pozwala stwierdzić, że strona polska została postawiona przez rząd radziecki przed faktami dokonanymi.

Zasadne wydaje się sformułowanie poglądu, że wobec Polski, w celu wymuszenia na niej rezygnacji z reparacji wojennych, zastosowany został przymus ekonomiczny. Świadczy o tym przytoczony wyżej ust. 2 protokołu z posiedzenia Prezydium Rządu z 19 sierpnia 1953 r. dotyczący dostaw węgla z Polski do

³³ Archiwum Akt Jawnych. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, s. 4077.

³⁴ Protokół nr 27a/53 z 19 sierpnia 1953 r. AKPRM. bez sygnatury.

ZSRR. Problem kontyngentów węglowych zrodził się już 16 sierpnia 1945 r., kiedy to Rząd Tymczasowy zawarł z rządem ZSRR umowę o wynagrodzeniu szkód wyrządzonych przez okupację niemiecką. W umowie tej ZSRR wymusił na Polsce „prawem kaduka” dostawy węgla w wysokości od 8 do 13 mln ton rocznie, po cenach dziesięciokrotnie niższych od cen na rynku międzynarodowym (1,2 \$ za tonę zamiast 12 \$).

Wiązanie rozliczeń reparacyjnych z dostawami polskiego węgla nie miało żadnego uzasadnienia w obowiązującym obie strony prawie międzynarodowym. Haracz węglowy fatalnie odbijał się na sytuacji gospodarczej PRL, co spowodowało, że jej przywódcy zabiegali o jego zniesienie, tym bardziej, że istniało przekonanie, iż korzyści płynące z reparacji są o wiele mniejsze niż straty wynikające z dostaw węgla do ZSRR³⁵. W takich okolicznościach strona radziecka, dopuściła się szantażu ekonomicznego, grożąc, że jeśli Polska nie zrezygnuje z reparacji, to nadal będzie zmuszona do znoszenia „ciężarów węglowych”.

Przymus ekonomiczny, tak jak i przymus zbrojny, musi być bezprawny i musi stanowić poważne zagrożenie dla państwa, by mógł się stać przyczyną wady oświadczenia woli. Państwo zmuszane musi być pozbawione zdolności „manewrowania”, a więc możliwości uniknięcia skutków sytuacji przymusowej. Powyższy element wyznacza granicę między naciskiem i przymusem ekonomicznym i przesądza o nieważności umowy międzynarodowej czy też aktu jednostronnego. Można twierdzić, że w 1953 r. Polska takiej możliwości „manewrowania” była pozbawiona, a więc zastosowany wobec niej przymus ekonomiczny ograniczył w tym przypadku wolę państwa, czyniąc ją wadliwą.

Można z dużą dozą prawdopodobieństwa przewidywać, że – w razie sporu międzynarodowego na tym tle – trybunał międzynarodowy przychyliłby się do stanowiska, że przymus ekonomiczny mieści się w pojęciu „przymusu” użytym w tytule art. 52 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów i powoduje bezwzględną nieważność umów międzynarodowych, a co za tym idzie – aktów jednostronnych, takich jak oświadczenie z 1953 r.³⁶

2. Bezwzględna nieważność aktu jednostronnego powoduje, że nie można powoływać się na „milczącą zgodę” (*acquiescence*) jako na czynnik konwalidujący, a więc przywracający oświadczeniu charakter wiążący. Tak więc nie trafne jest powoływanie się na „zachowanie polskiego rządu po 1990 r.”, a zwłaszcza przy okazji zawarcia przez państwa trzecie traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec z 12 września 1990 r. (tzw. Traktat 2+4), czy polsko-niemieckiego traktatu o potwierdzeniu istniejącej granicy z 14 listo-

³⁵ Z tego względu w uchwale Prezydium Rządu z 19 sierpnia 1953 r. znalazły się takie wiernopoddańcze sformułowania, jak: „Rząd PRL [...] 2) przyjmuje z wdzięcznością decyzję Rządu ZSRR, zwalniającą PRL od obowiązku wynikającego z umowy węglowej zawartej w 1945 r. i protokołów dodatkowych; 3) wyraża gotowość eksportowania nadal do ZSRR ustalonych ilości węgla na warunkach normalnych umów handlowych”, ibidem (dokument odnaleziony w 2004 r. przez pracowników Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych).

Sprawę polskiego węgla dla ZSRR poruszył w swoich wspomnieniach ambasador PRL w Moskwie w latach 1947-1950, a później wiceminister spraw zagranicznych – Marian Naskzowski. Pisał on, że „Polska dostarczała Związkowi Radzieckiemu niezwykle cennego dlań węgla (kopalnie radzieckie na Ukrainie były zniszczone) [...]. Jeśli mowa o węglu, trzeba stwierdzić, że sprzedawaliśmy go Związkowi Radzieckiemu po zanizonych cenach. Budziło to niezadowolenie w Polsce. W 1956 r., po XX Zjeździe KPZR, gdy oczyszczono stosunki między obu krajami z niektórych należałości okresu stalinowskiego, sprawa ta została uregulowana, strona radziecka zrekompensowała nam różnice w cenach, anulując niektóre zadłużenia Polski wynikłe z umów inwestycyjnych”; M. Naskzowski, *Paryż-Moskwa. Wspomnienia dyplomaty 1945-1950*, Warszawa 1986, s. 217.

³⁶ Szerokie uzasadnienie takiego stanowiska znajduje się w: J. Sandorski, *Zrzeczenie się w 1953 r. przez Polskę reparacji wobec Niemiec w świetle prawa międzynarodowego*, w: *Problemy reparacji...*, s. 123-156.

pada 1990 r. Ze względu na bezwzględną nieważność oświadczenia z 1953 r. odrzucić należy także argument bazujący na zasadzie *estoppel*, a więc nie pozwalający stronie na powoływanie się na fakty czy okoliczności sprzeczne z jej poprzednimi oświadczeniami lub czynnościami.

3. Strona polska mogłaby zrezygnować z reparacji wojennych, składając nowe oświadczenie w tej sprawie, skierowane do rządu niemieckiego. Nie można uznać za takowe stanowiska wyrażonego przy okazji negocjacji nad układem z 7 grudnia 1970 r. o podstawach normalizacji wzajemnych stosunków między PRL a RFN. W układzie tym nie ma mowy o zrzeczeniu się reparacji, a prace przygotowawcze (*travaux preparatoires*) można traktować jedynie jako środek pomocniczy w procesie interpretacji zawartych w umowie przepisów. Ponadto warto zwrócić tu uwagę na fakt, iż w 1970 r. Polska – stawiając zarzut nieważności oświadczenia z 1953 r. – musiałaby zarzucić ZSRR pogwałcenie wobec niej prawa międzynarodowego w postaci „szantażu węglowego”, co w ówczesnych warunkach politycznych nie było możliwe. Za „nowe” oświadczenie w przedmiotowej sprawie nie można też uznać stanowisk rządu RP z 13 lipca 2004 r. i 19 października 2004 r., bowiem ich adresatem był Sejm RP, a nie rząd niemiecki.

4. Nie jest trafny pogląd, że po 1945 r. Polska nie była państwem suwerennym. Tak samo w 1938 r. Czechosłowacja była państwem suwerennym, kiedy wymuszono na niej zgodę na utratę Sudetów na rzecz Niemiec. W 1953 r. groźba przymusu ekonomicznego zaowocowała zgodą Polski na zrzeczenie się reparacji wojennych. W obu przypadkach nastąpiło naruszenie suwerenności, którego skutkiem było obciążone bezwzględną nieważnością oświadczenie woli.

Powyższe konkluzje prowadzą do generalnego wniosku, że kwestię reparacji wojennych można uznać za nadal otwartą i dopuszczającą możliwość formułowania roszczeń pod adresem władz niemieckich. Mając na względzie fakt, iż oba państwa są członkami Unii Europejskiej i deklarują zgodnie *ex officio* chęć kultywowania partnerstwa strategicznego, można żywić nadzieję, że dyplomacja niemiecka i polska znajdą sposób na neutralizację niepokojących oba społeczeństwa napięć, bez uciekania się do długotrwałych i psujących atmosferę dobrego sąsiedztwa batalii prawnych.

Propozycję dyplomatycznego rozwiązania trudnej kwestii roszczeń majątkowych opracowali niemieccy i polscy uczestnicy konferencji zorganizowanej przez dyrektora Instytutu Zachodniego w Poznaniu, prof. Andrzeja Saksona, w dniu 7 października 2005 r. Wystąpili oni z apelem do rządów RFN i Polski, by wynegocjowały one jednobrzmiące deklaracje interpretacyjne do Protokołu Dodatkowego nr 14 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, z których wynikałoby, że obie strony uznają za oczywiście bezzasadne wszelkie skargi indywidualne swoich obywateli wniesione do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przeciwko drugiej stronie, związane ze szkodami materialnymi poniesionymi wskutek II wojny światowej. Propozycja poznańska wskazuje jedną, ale nie jedyną ścieżkę prowadzącą do wyjścia z labiryntu wzajemnych sporów. Po obu stronach granicy na Odrze i Nysie konieczne jest poszukiwanie przez społeczeństwa mądrych koncepcji, odchodzących od historycznych napięć. Do polityków należy podjęcie najmądrzejszych z możliwych decyzji, bowiem – jak słusznie pisze Gesine Schwan

– „Wydarzenia ostatnich lat uświadomiły nam bardzo wyraźnie, jak ważne jest porozumienie między Niemcami i Polakami, ważne dla nas samych, ale ważne również w szerszym kontekście europejskim czy wręcz światowym”³⁷.

*Dr hab. Jan Sandorski jest profesorem
Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu.*

THE SIGNIFICANCE OF UNILATERAL ACTS FOR CONTEMPORARY POLISH-GERMAN RELATIONS

Summary

The author claims that there are two unilateral acts which are of fundamental importance for further development of Polish-German relations: the declaration of the German Chancellor Gerhard Schröder of 1 August 2004, and the declaration of the Polish People's Republic of 23 August 1953 in which Poland resigned from its claims for war reparations. In the second part of the paper the author argues with the thesis proposed by prof. Eckart Klein who is of an opinion that the validity of Chancellor Schröder's statement is questionable as it is contradictory to ius cogens applying to crimes against humanity (art. 50 of the 1st Geneva Convention of 12 August 1949). The author's view is that Poland's overtaking of German possessions was not an unlawful and lawless act because it was performed pursuant to the will of the Allies expressed i.a. in Potsdam Conference's Declaration, and was the consequence of the manner in which Germany started, carried out and ended the war.

The author also emphasises the importance of the law of equity and expresses a hope that if there arises an international dispute, the International Court of Justice will construe Potsdam Declaration in such a spirit. In the remaining part of the paper the author claims that Poland's resignation from reparation claims in 1953 might be pronounced invalid due to the fact that it was made under duress exercised by the Soviet Union on Poland (coal blackmail.) Consequently, Poland's sovereignty was violated, the result of which was a statement of will characterised with absolute invalidity.

The conclusion is that every tension arising from unilateral statements or acts should be solved through friendly diplomatic relations between neighbouring states.

³⁷ G. Schwan, *Od Trójkąta Weimarskiego do zjednoczonego kontynentu. Rola europejskiego Uniwersytetu Viadrina w procesie jednoczenia się Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, z. 4, s. 5.