

Jan Barcz

**Stosunki polsko-niemieckie po II wojnie światowej  
Problemy prawne**

Wybór studiów i artykułów naukowych  
(1979-2023)

Piaseczno 2023

# **Stosunki polsko-niemieckie po II wojnie światowej**

## **Problemy prawne**

Jan Barcz

**Stosunki polsko-niemieckie po II wojnie światowej**  
**Problemy prawne**

Wybór studiów i artykułów naukowych  
(1979-2023)

Jan Barcz

## **Stosunki polsko-niemieckie po II wojnie światowej**

### **Problemy prawne**

Wybór studiów i artykułów naukowych  
(1979-2023)

Wydawca: Wszechnica IJM



Ten utwór jest dostępny na licencji *Creative Commons* Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne 4.0 Międzynarodowe.

Pełna treść licencji dostępna na stronie [creativecommons.org](https://creativecommons.org)

Książka jest dostępna w Internecie na stronie: [www.janbarcz.prv.pl](http://www.janbarcz.prv.pl)

**Wydanie I, Piaseczno 2023**



## Spis treści

Nota biograficzna autora .....	6
Wstęp .....	7
Wykaz monografii, wyborów dokumentów, redagowanych prac zbiorowych oraz ważniejszych studiów i artykułów naukowych dotyczących prawnych aspektów stosunków polsko-niemieckich .....	21
Wykaz zamieszczonych studiów i artykułów naukowych .....	42
Teksty zamieszczonych studiów i artykułów naukowych .....	52

## **Nota biograficzna autora**

**Jan Barcz** (rocznik 1953) – profesor prawa międzynarodowego, dyplomata - m.in. członek polskiej delegacji uczestniczącej w Konferencji „2+4”, negocjującej Traktat z 14 listopada 1990 r. o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej, Traktat z 17 czerwca 1991 r. o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy oraz porozumienie z 16 października 1991 r. w sprawie świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich; w końcu lat 90 uczestniczył w negocjacjach z Austrią dotyczących świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich oraz w końcowym etapie negocjacji wielostronnych z RFN; Ambasador RP w Wiedniu (1995-1999), dyrektor Departamentu UE MSZ (2000-2001); nauczyciel akademicki - wykładał w Krajowej Szkole Administracji Publicznej, Uniwersytecie Opolskim, Szkole Głównej Handlowej i Akademii Leona Koźmińskiego; obecnie członek Team Europe i Konferencji Ambasadorów RP.

## Wstęp

Niniejszy wybór obejmuje moje artykuły i studia dotyczące prawnych aspektów stosunków polsko-niemieckich, publikowane od 1979 r., w więc w ostatnich ponad czterdziestu latach<sup>1</sup>. Kryterium doboru nie jest całkowicie jednoznaczne, zakwalifikowałem do publikacji te studia i artykuły, które sumowały podejście do węzłowych problemów, pomijając publikacje „częstkowe”, w których analizowane były określone etapy czy aspekty danego problemu.

Siłą rzeczy, ze względu na objętość, nie było możliwe włączenie do niniejszego wyboru monografii. Niemniej część z nich, podobnie jak wybory dokumentów, opublikowanych w ostatnich kilkunastu latach, dostępnych jest *online*. Do tej grupy należy zwłaszcza monografia - *Sprawy polskie podczas Konferencji „2+4”. Potwierdzenie granicy polsko-niemieckiej i odszkodowania od Niemiec. Studium z historii dyplomacji* (Warszawa 2021)<sup>2</sup>, która sumuje moje rozważania dotyczące potwierdzenia przez zjednoczone Niemcy ostatecznego charakteru granicy polsko-niemieckiej w świetle prawa międzynarodowego w toku negocjacji wielostronnych (Konferencji

---

<sup>1</sup> Drugim wiodącym nurtem badań naukowych autora jest problematyka prawnych aspektów członkostwa Polski w Unii Europejskiej i prawa UE. Część najnowszych studiów i artykułów naukowych została zebrana w zbiorze: J. Barcz, *Polska w Unii Europejskiej w latach 2016-2019. Wybór artykułów i przyczynków*, Piaseczno 2019. Książka dostępna bezpłatnie online: [http://janbarcz.prv.pl/teksty/2019\\_Polska\\_w\\_UE.pdf](http://janbarcz.prv.pl/teksty/2019_Polska_w_UE.pdf)

<sup>2</sup> Książka dostępna bezpłatnie online: [https://repozytorium.kozminski.edu.pl/system/files/Sprawy%20polskie\\_END\\_0.pdf](https://repozytorium.kozminski.edu.pl/system/files/Sprawy%20polskie_END_0.pdf)  
Także: [janbarcz.prv.pl](http://janbarcz.prv.pl)

„2+4”) oraz negocjacji bilateralnych polsko-niemieckich. Dotyczy to również napisanej wspólnie z profesorem Jerzy Kranzem monografii - *Reparacje od Niemiec po drugiej wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego. Aspekty prawa i praktyki* (Warszawa 2019)<sup>3</sup>, która może być interesująca zwłaszcza w kontekście prowadzonej obecnie przez PiS „kampanii reparacyjnej”.

Niestety, nie są dostępne szerzej (wydane w drugiej połowie lat 80. tzw. techniką półdruku i w niewielkim nakładzie) dwie – z mojego punktu widzenia – istotne monografie: moja praca habilitacyjna (*System prawny RFN wobec norm prawa międzynarodowego. Doktryna i praktyka konstytucyjna*, Warszawa 1986), stanowiąca najobszerniejsze w polskiej literaturze przedmiotu studium dotyczące miejsca prawa międzynarodowego w niemieckim prawie krajowym oraz monografia przedłożona jako „książka profesorska” (*Między konstytucją a ponadnarodowością. Opcja integracyjna konstytucji RFN*, Warszawa 1990), w której poddano analizie prawne problemy związane z członkostwem państwa w procesie integracji europejskiej (wówczas we Wspólnotach Europejskich). Zawarta w tej monografii analiza stała się interesującym punktem odniesienia w identyfikacji problemów prawnych, z jakim zaczęła być konfrontowana Polska w toku negocjacji akcesyjnych a następnie członkostwa w Unii Europejskiej.

Z innych monografii chciałbym zwrócić uwagę na książkę - *Umowa rentowa PRL-RFN z 1975 r. Artykuł 15 i 16 umowy w świetle stanowiska RFN. Analiza krytyczna*, (Warszawa 1989), której treść znacznie wykracza poza zakres nakreślony w tytule: zawarte w niej rozważania dotyczą bowiem również niezmiernie skomplikowanej i istotnej z praktycznego punktu widzenia sprawy sukcesji ubezpieczeniowej w stosunkach polsko-niemieckich po pierwszej, a zwłaszcza po drugiej wojnie światowej. Zwracam uwagę na tę

---

<sup>3</sup> Książka dostępny bezpłatnie online: <https://repozytorium.kozminski.edu.pl/pub/5925>  
Także: [janbarcz.prv.pl](http://janbarcz.prv.pl)

monografię, ponieważ kwestia rozliczeń ubezpieczeniowych powróciła obecnie w toku wspomnianej wyżej „kampanii reparacyjnej” i wysuwanych roszczeń reparacyjnych i odszkodowawczych, a niezajomość tej skomplikowanej problematyki oraz brak wnikliwości ze strony autorów „kampanii” przyczynia się do popełniania przez nich żenujących błędów merytorycznych.

Wszystkie te okoliczności być może skłonią mnie do podjęcia próby udostępnienia niektórych z tych monografii w formie cyfrowej *online*.

Powróćmy teraz do zamieszczonych w niniejszym wyborze studiów i artykułów naukowych. Poruszane w nich kwestie skupiają się wokół trzech zasadniczych obszarów:

- **po pierwsze** – odnoszą się do kwestii statusu granicy polsko-niemieckiej po II wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego, zwłaszcza w kontekście tzw. pozycji prawnej (*Rechtsposition*) Republiki Federalnej Niemiec;
- **po drugie** – odnoszą się do wspomnianego wyżej problemu sukcesji ubezpieczeniowej w stosunkach polsko-niemieckich po drugiej wojnie światowej;
- **po trzecie** - dotyczą sprawy reparacji i odszkodowań od Niemiec z tytułu zniszczeń i zbrodni nazistowskich popełnionych podczas II wojny światowej;
- **po czwarte** wreszcie – w szeregu artykułów naświetlane są problemy prawne związane z okresem przelomu i budowania dobrego sąsiedztwa między niepodległą Polską a zjednoczonymi Niemcami; najnowsze z tych artykułów dotyczą zapaści w politycznych stosunkach między Polską a RFN podczas rządów PiS i możliwości sanacji tych stosunków po odsunięciu PiS od władzy.

Najlichniesza część studiów i artykułów zamieszczonych w niniejszym zbiorze objęta jest obszarem pierwszym, tj. odnoszą się one do kwestii statusu granicy polsko-niemieckiej po II wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego, zwłaszcza w kontekście tzw. pozycji prawnej (*Rechtsposition*) Republiki Federalnej Niemiec. Kwestia ta wymaga dodatkowego naświetlenia, bowiem obecnie – w ramach „polityki historycznej” – coraz modniejsza staje się ocena, iż niemiecki rewizjonizm terytorialny w okresie powojennym był propagandowym wymysłem „komunistycznym” czy PRL-owskim. Sporo jest w tym racji, ponieważ „sprawa granicy”, czy szerzej „zagrożenie niemieckie” bywało wielokrotnie w czasach PRL wykorzystywana dla celów ideologicznych i skupiania społeczeństwa wokół władzy. Niemniej niezbędna jest w tej ocenie rozważa i zachowanie proporcji, tak aby nie zatracić samej istoty problemu: przez kilkadziesiąt lat okresu powojennego według oficjalnego stanowiska RFN „granica na Odrze i Nysie Łużyckiej” miała bowiem stanowić *modus vivendi* – w rozumieniu prawa międzynarodowego. Istniał więc w relacjach między obu państwami, za sprawą stanowiska RFN, poważny problem statusowy, który zażegnany został dopiero w roku 1990.

Również obecnie – prawie osiemdziesiąt lat po zakończenia II wojny światowej - rząd PiS sięga chętnie, w celu konsolidacji swego elektoratu politycznego, do „zagrożenia niemieckiego” – owego „ułańskiego czaka”, „husarskiego skrzydła” i „powstańczej panterki”<sup>4</sup>, mimo że Polska – jako państwo o uznanych i nie kwestionowanych granicach – jest połączona ścisłym sojuszem z Niemcami w ramach Unii Europejskiej i NATO.

---

<sup>4</sup> Pisał Jan Józef Lipski: „Strzeżmy się i podejrzliwie patrzmy na każdą nową kampanię ‘patriotyzmu’ – jeśli jest bezkrytycznym powielaniem ulubionych sloganów megalomanii narodowej. Za frazeologią i rekwizytornią miłą przeważnie Polakowi – czają się najczęściej cyniczni socjotechnicy, którzy patrzą, czy ryba bierze: na ułańskie czako, na husarskie skrzydło, na powstańczą panterkę.”. *Dwie ojczyzny, dwa patriotyzmy (uwagi o megalomanii narodowej i ksenofobii Polaków)* (w:) *Umysł niepodległy. Autobiografia odczytana*, Ośrodek KARTA, Warszawa 2022, s. 370.

Natomiast, jak wspomniano wyżej, problem przedstawiał się zupełnie inaczej w okresie powojennym. Polska, przesunięta po II wojnie światowej na Zachód przez mocarstwa sojusznicze (Stany Zjednoczone, Zjednoczone Królestwo i ZSRR), uważała ustanowienie swojej granicy zachodniej na Odrze i Nysie łużyckiej za decyzję sprawiedliwą, stanowiącą pewną kompensatę za utracone na Wschodzie na rzecz ZSRR terytoria. Decyzję tę, podjętą przez mocarstwa sojusznicze w Umowie poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r., uważano za ostateczną, ustanawiającą polską granicę zachodnią. Zawarte w postanowieniach Umowy poczdamskiej pewne zastrzeżenia, że ostatnie słowo w tej sprawie miałyby paść w ramach przyszłego *peace settlement* interpretowano, wobec niemożności zawarcia z Niemcami traktatu pokojowego po II wojnie światowej, w ten sposób, że zastrzeżenia te stały się bezprzedmiotowe wobec innych decyzji mocarstw sprzymierzonych świadczących o finalnym charakterze terytorialnej decyzji zawartej w Umowie poczdamskiej (przede wszystkim co do wysiedlenia ludności niemieckiej z terytoriów przekazanych Polsce oraz ich wyłączenia z radzieckiej strefy okupacyjnej Niemiec i kompetencji Sojuszniczej Rady Kontroli Niemiec) oraz aktów uznawania tej granicy ze strony innych państw (w tym przede wszystkim ze strony Niemieckiej Republiki Demokratycznej – Układ Zgorzelecki podpisany 6 lipca 1950 r.).

W Republice Federalnej Niemiec natomiast, od chwili powstania tego państwa w 1949 r., zajęto inne stanowisko, ujmując je w oficjalną doktrynę państwową (*Rechtsposition*). Według tego stanowiska powstały w 1871 r. „niemiecki podmiot prawa międzynarodowego” nie upadł w następstwie II wojny światowej jako podmiot prawa międzynarodowego lecz istniał nadal, przybierając formę ustrojową Republiki Federalnej Niemiec. Odnośnikiem terytorialnym tego „podmiotu prawa międzynarodowego” miało być terytorium Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r. (w więc z okresu przed dokonaniem przez III Rzeszę aneksji terytorialnych). Postanowienie terytorialne Umowy poczdamskiej

tego podmiotu nie mogły wiązać jako *res inter alios acta*, a ostateczne decyzje co to granic Niemiec miały być zastrzeżone dla przyszłych, zjednoczonych Niemiec w traktacie pokoju.

Stanowiska tego nie zmienił pakiet tzw. układów wschodnich z początku lat 70., w tym Układ z 7 grudnia 1970 r. o podstawach normalizacji stosunków między PRL a RFN. Układ ten był bowiem interpretowany w RFN wyłącznie jako układ zobowiązujący do nie stosowania siły w odniesieniu do zmiany granic (*Gewaltverzichtsvertrag*). Uznanie przez RFN Niemieckiej Republiki Demokratycznej musiało mieć oczywiście wpływ na stanowisko trzymające się granic Rzeszy według stanu z 31 grudnia 1937 r. Takich zabiegów interpretacyjnych dokonał Federalny Trybunał Konstytucyjny w serii wyroków z pierwszej połowy lat 70. (w odniesieniu do Układu normalizacyjnego z Polską – w wyroku z 1975 r.), ograniczając wykonywanie praw zwierzchnich przez RFN do jej terytorium, a terytoria NRD oraz polskie Ziemie Zachodnie i Północne (byłe „niemieckie obszary wschodnie”) kategoryzując odrębnie w ramach granic Rzeszy według stanu z 31 grudnia 1937 r.

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego były to zabiegi interpretacyjne nie do utrzymania, natomiast z politycznego punktu widzenia – niezrozumiałe i utrzymujące poważną substancję konfliktogenną, również w stosunkach z Polską. Było to tym bardziej niezrozumiałe, że ciągłość podmiotowości prawnomiędzynarodowej nie jest powiązana z trwałością terytorium: terytorium państwa może się zmieniać, nie naruszając ciągłości jego podmiotowości w rozumieniu prawa międzynarodowego. Nic nie stało na przeszkodzie, aby RFN ograniczyła swój „nakaz zjednoczeniowy” (*Wiedervereinigungsgebot*) do dwóch państw niemieckich. Usunęłaby z drogi prowadzącej do jedności Niemiec zasadniczą przeszkodę, wyrażającą się w powiązaniu dążenia do zjednoczenia Niemiec z kwestionowaniem terytorialnego *status quo* w Europie powojennej. Tego jednak RFN nie uczyniła, kurczowo trzymając się swojej *Rechtsposition* aż do czasu Konferencji „2+4”. Wprowadzało to – jak



wspomniano - poważną substancją konfliktogenną do stosunków z Polską i było przyczyną olbrzymich napięć u progu odzyskania przez Niemcy jedności w 1990 r.

Naturalnie, stanowiska polityczno-prawnego nie należy mieszać z dążeniem do fizycznej zmiany granic. RFN deklarowała tutaj przestrzeganie zasady zakazu użycia siły i w tym znaczeniu nienaruszalności granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej (nie antycypując jednak uznania legalności i ostatecznego prawnego charakteru tej granicy). Niemniej, i to było istotą problemu, w okresie powojennym w RFN kwestionowano w polityczno-prawnej doktrynie oficjalnej jeden z podstawowych elementów Państwa Polskiego – jego terytorium. Istotę tę trafnie ujął Krzysztof Skubiszewski w swojej fundamentalnej monografii – „*Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*” (Poznań 1975), podkreślając destrukcyjną rolę podważania międzynarodowo-prawnego charakteru terytorialnego *status quo* i odnosząc się tym samym do stanowiska prezentowanego w okresie powojennym w RFN: „Jeżeli jednak panowanie państwa na terytorium może być kwestionowane w świetle prawa międzynarodowego, przy czym nie trzeba nawet, iżby wątpliwości prawne wiązały się z akcją o charakterze dyplomatycznym czy wojskowym, wówczas niejasna staje się pozycja państwa co się tyczy tak podstawowego składnika jego egzystencji, jaki jest terytorium” (s. 325).

Poza poważnym problemem statusowym (politycznym), następstwem *Rechtsposition* RFN były istotne problemy praktyczne. Zaczęły się one kumulować po wejściu w życie Układu normalizacyjnego i nawiązaniu stosunków dyplomatycznych między PRL a RFN w 1972 r., stanowiąc istotną przeszkodę w realizacji zaprogramowanego w Układzie procesu normalizacji. Znacząca część studiów i artykułów naukowych, opublikowanych w latach 80., poświęcona została naświetleniu istoty *Rechtsposition* RFN oraz jej oddziaływania na stosunki dwustronne z Polską (sprawy obywatelstwa, ubezpieczeniowe, nazewnictwo urzędowe, oficjalne

oznaczanie granic, relacje w stosunkach kulturalnych, etc.).

*Rechtsposition* RFN oraz wynikające z niej problemy praktyczne sprawiły, że kwestia potwierdzenia granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej nabrała szczególnego znaczenia u progu zjednoczenia Niemiec. Ważną okolicznością było również to, że opozycja demokratyczna a po zmianach ustrojowych w Polsce, a następnie rząd Tadeusza Mazowieckiego jednoznacznie popierał prawo Niemców do samostanowienia (zjednoczenia), wychodząc jednak z założenia ostatecznego charakteru granicy polsko-niemieckiej. Okazało się jednak szybko, że takiej jasności w sprawie statusu granicy po stronie niemieckiej wcale nie ma. W nowej rzeczywistości politycznej należało więc doprowadzić do wyjaśnienia stanowiska niemieckiego w tej sprawie, tak aby stosunki między niepodległą Polską a zjednoczonymi Niemcami nie były obciążone zasadniczymi problemami statusowymi. Składane w drugiej połowie 1989 r. deklaracje polityków RFN w sprawie granicy polsko-niemieckiej tworzyły dobry klimat do zmiany dotychczasowego stanowiska prawnego RFN, lecz stanowiska tego nie zmieniały. W RFN trwały - mało w Polsce zrozumiałe (szczególnie wobec wspomnianego, jednoznacznego wsparcia przez nowy rząd niepodległej Polski prawa Niemców do samostanowienia i zjednoczenia) - dyskusje dotyczące granicy polsko-niemieckiej. Zgłoszony przez kanclerza federalnego Helmuta Kohla 28 listopada 1989 r. tzw. dziesięciopunktowy plan zjednoczenia Niemiec nie miał żadnych odniesień w sprawie granic przyszłych zjednoczonych Niemiec (nie zawierał „punktu jedenastego”), co wywołało (nie tylko w Polsce) konsternację i fatalne wrażenie.

Ówczesny minister spraw zagranicznych Polski, Krzysztof Skubiszewski, kreśląc na samym początku 1990 r. (22 lutego 1990 r., podczas Forum polsko-niemieckiego w Poznaniu) wizję polsko-niemieckiej „wspólnoty” wartości i interesów, zdecydowanie zaznaczył, że u progu zjednoczenia Niemiec „nie może istnieć żaden problem granicy” polsko-niemieckiej. W nadchodzących miesiącach

roku 1990 r., za sprawą działań polskiej dyplomacji, problem ten został zamknięty. Ostateczny charakter granicy polsko-niemieckiej, ustalony w Umowie poczdamskiej, została jednoznacznie potwierdzony w podpisanym 12 września 1990 r. Traktacie „2+4” (uzgodnionym w ramach konferencji Stanów Zjednoczonych, Francji, Zjednoczonego Królestwa, ZSRR i obu państw niemieckich - z odpowiednim udziałem Polski) oraz w podpisanym 14 listopada 1990 r. Traktacie bilateralnym między Polską i zjednoczonymi Niemcami. Tym samym wyjaśnione zostało stanowisko niemieckie: od tej pory zjednoczone Niemcy jednoznacznie opowiadają się za trwałością tej granicy w świetle prawa międzynarodowego. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej, zapewniające swobody unijnego rynku wewnętrznego i swobodę przemieszczania się obywatela Unii oraz członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim utrwaliły „europejski” charakter granicy polsko-niemieckiej.

Znaczna część studiów i artykułów naukowych zawartych w niniejszym wyborze, opublikowanych od 1990 r., poświęcona jest tym problemom, zwłaszcza przebiegowi negocjacji podczas Konferencji „2+4”, interpretacji tego Traktatu oraz interpretacji polsko-niemieckiego Traktatu o potwierdzeniu granicy. Objasnienie tych kwestii oraz zasadności tego kierunku działań polskiej dyplomacji w latach 1989-1990 jest istotne, pojawiają się bowiem nawet w poważnych opracowaniach naukowych opinie, iż wówczas zbyt wiele czasu i energii poświęcono sprawie granicy. Tymczasem chodziło o sprawę statusową, dotyczącą istoty państwowości, a położenie kresu wysuwany uprzednio oficjalnym zastrzeżeniom ze strony RFN miało fundamentalne znaczenie dla ułożenia dobrego sąsiedztwa polsko-niemieckiego. Podjęte wówczas działania i uzgodnienia okazały się skuteczne – „problem granicy” w stosunkach polsko-niemieckich od ponad trzydziestu lat zniknął z polsko-niemieckiej i międzynarodowej agendy politycznej.

Dwie kolejne grupy studiów i artykułów naukowych opublikowanych w niniejszym wyborze – dotyczące problemu

sukcesji ubezpieczeniowej w stosunkach polsko-niemieckich oraz reparacji i odszkodowań od Niemiec z tytułu zniszczeń i zbrodni nazistowskich popełnionych podczas II wojny światowej – łączą się merytorycznie.

Zacznijmy od sprawy reparacji i odszkodowań, która nabrała ostatnio ponownie aktualności za sprawą „kampanii reparacyjnej” PiS i jego funkcjonariuszy. W niniejszym wyborze zamieszczonych jest szereg studiów i artykułów na ten temat. Część z nich opublikowana została w latach 80. i dotyczy ówczesnej dyskusji w RFN nad podjęciem świadczeń na rzecz tzw. zapomnianych ofiar zbrodni nazistowskich. Zachodnioniemieckie prawo o odszkodowaniach z drugiej połowy lat 50. pomijało bowiem szereg grup ofiar zbrodni nazistowskich zamieszkałych w RFN, wyłączało również z definicji ofiary zamieszkałe w państwach ówczesnego bloku wschodniego. Powrót do sprawy wypłaty świadczeń na rzecz tych grup poszkodowanych był interesujący, ponieważ po części odnosił się do dotychczas pomijanych poszkodowanych zamieszkałych w Polsce. Co prawda prace w parlamencie zachodnioniemieckim (*Bundestagu*) nie zakończyły się w końcu lat 80. konkretnymi rozwiązaniami, niemniej ich szczegółowa analiza wykazywała, że na szczeblu politycznych (partii politycznych) akceptacje zyskiwało tzw. rozwiązanie polityczne (pragmatyczne), stosownie do którego zapewniono by świadczenia dla dotychczas pominiętych ofiar zbrodni nazistowskich, abstrahując od rozbieżności w ocenach i stanowiskach prawnych. Miało to niezmiernie istotne znaczenie dla poszukiwania rozwiązania w negocjacjach polsko-niemieckich.

Druga grupa publikacji odnosi się do porozumień wynegocjowanych już między demokratyczną Polską i zjednoczonymi Niemcami (porozumienie bilateralne z 16 października 1991 r. i porozumienia wielostronne z Niemcami i z Austrią z 2000 r.). Zwraca się w tych publikacjach przede wszystkim uwagę na to, że porozumienia te odwoływały się do wspomnianej wyżej „formuły

pragmatycznej”<sup>5</sup> a ich następstwem były konkretne świadczenia na rzecz żyjących jeszcze ofiar zbrodni nazistowskich w wysokości przewyższającej łącznie 2 mld euro. Poza tym porozumienia te otworzyły drogę do dalszych świadczeń – tzw. działań humanitarnych na rzecz poszkodowanych. Część publikacji z tej grupy odnosi się do aktualnego kontekstu „kampanii reparacyjnej”, która pomija całkowicie wcześniejsze porozumienia, świadczenia wypłacane w okresie powojennym przez Niemcy, zaliczanie na rzecz reparacji wartości mienia niemieckiego przejętego przez Polskę, w tym przede wszystkim mienia na uprzednio niemieckich terytoriach przekazanych Polsce na mocy Umowy poczdamskiej.

Kwestie te są przedmiotem szczegółowej analizy w zamieszczonych w niniejszym wyborze studiach i artykułach naukowych, w których - z jednej strony - potwierdzono jednoznaczny stan prawny, iż sprawa reparacji (tj. roszczeń międzypaństwowych w formule poczdamskiej) została zamknięta w 1953 r. i nie ma obecnie szans na wzruszenie ówczesnego zrzeczenia się tych roszczeń; podobnie rzecz się ma z indywidualnymi roszczeniami odszkodowawczymi, ponieważ nie ma procedury, która pozwalałaby na ich skuteczne dochodzenie od Niemiec. W tym świetle cała „kampania reparacyjna” pozbawiona była i jest podstaw i skazana z góry na niepowodzenie. Jedynie co z niej pozostaje, to bezsensowne nakręcanie antyniemieckich resentymentów, które przez funkcjonariuszy PiS traktowane są zapewne jako „złoto polityczne” w kontekście zbliżających się wyborów. Natomiast w publikacjach tych wskazuje się, że nadal pozostają otwarte możliwości wynikające z „formuły pragmatycznej”, pozwalające udzielać dalszej pomocy żyjącym jeszcze ofiarom zbrodni nazistowskich. Jest szczególnie

---

<sup>5</sup> Akt Symboliczny. Świadczenia z Niemiec dla ofiar zbrodni nazistowskich w Polsce. Formuła „pragmatyczna” w świetle porozumień z lat 1991 i 2000. Wybór dokumentów. Z komentarzami Jana Barcza, Witolda M. Góralskiego i Jerzego Kranza. Wstęp, wybór i opracowanie Jan Barcz i Krzysztof Ruchniewicz, Wrocław 2022. Książka dostępna bezpłatnie online:

<https://repozytorium.kozminski.edu.pl/pub/7062>

Także: [janbarcz.prv.pl](http://janbarcz.prv.pl)

zawstydzającą, że w ramach „kampanii reparacyjnej” PiS zupełnie pominięto żyjące jeszcze ofiary zbrodni nazistowskich.

Jak już wspomniano, z problematyką reparacji i odszkodowań pozostają w pewnym związku sprawy sukcesji ubezpieczeniowej w stosunkach polsko-niemieckich. Sprawę tę zamknięto w 1975 r. w ramach tzw. porozumień helsińskich. Jedno z porozumień dotyczyło rozliczenia należności ubezpieczeniowych z okresu II wojny światowej: Polska otrzymała z tego tytułu ryczałt w wysokości 1.3 mld DM. Artykuł zamieszczony w niniejszym wyborze pod numerem 34 zajmuje się szczegółowo tymi sprawami. Wskazuje się w nim w szczególności, iż wbrew pojawiającym się (zwłaszcza w RFN) opiniom, ryczałt z 1975 r. nie miał charakteru odszkodowania (które można by zaliczyć do odszkodowań wypłaconych przez Niemcy z tytułu zbrodni nazistowskich), lecz miał konkretną podstawę prawną i wynikał z rozliczenia wzajemnych roszczeń ubezpieczeniowych, przede wszystkim z okresu II wojny światowej. Zarazem z artykułu tego wynika jednoznacznie, że zaszłości z okresu II wojny światowej w stosunkach polsko-niemieckich związane z zabezpieczeniem społecznym zostały w 1975 r. definitywnie zamknięte. Stąd też wliczanie takich należności do ogólnej sumy należnych Polsce „reparacji” w dokumentach przygotowanych obecnie przez A. Mularczyka w ramach „kampanii reparacyjnej” podważa wiarygodność takich dokumentów. W tak poważnych sprawach ze strony polskiej nie powinny być rozpowszechniane niewiarygodne dokumenty, zawierające błędy o fundamentalnym charakterze.

W końcu szereg studiów i artykułów naukowych zamieszczonych w niniejszym wyborze dotyczy innych, zasadniczych aspektów prawnych budowania dobrego sąsiedztwa polsko-niemieckiego po przełomie politycznym w latach 1989-1991. W szczególności w publikacjach tych przedmiotem analizy są takie dokumenty jak Wspólne Oświadczenie Mazowiecki-Kohl z 14 listopada 1989 r., Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy podpisany 17 czerwca 1991 r. oraz szereg innych porozumień. Przedmiotem szczególnego

zainteresowania są kwestie, które wzbudzały i po części nadal wzbudzają kontrowersje – jak kwestia uregulowania statusu mniejszości niemieckiej w Polsce oraz statusu Polaków zamieszkałych w RFN (problem mniejszości polskiej w RFN).

Artykuły i studia opublikowane w ostatnich latach dotyczą również sprawy sanacji polsko-niemieckich stosunków politycznych i warunków wyprowadzenia ich z zapaści, w jakiej się znalazły obecnie w następstwie anty-unijnej i anty-niemieckiej kampanii ze strony rządu PiS. Recepta takiego ozdrowienia jest prosta: w Polsce muszą być przywrócone rządy prawa (praworządność): dopiero wówczas Polska zajmie ponownie należne jej miejsce w gronie państw członkowskich Unii Europejskiej, a stosunki polsko-niemieckie będą kształtowane zgodnie z założeniami wspólnoty wartości i interesów.

\*\*\*

Autor zamieszczonych w niniejszym wyborze studiów i artykułów naukowych skonfrontowany został ze szczególnym wyzwaniem: w ciągu ponad czterdziestu lat pracy naukowej prowadził badania nad stanem stosunków polsko-niemieckich w okresie podziału politycznego Europy i szczególnej kumulacji kontrowersji związanych z kwestionowaniem w RFN statusu granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej jako granicy ostatecznej w rozumieniu prawa międzynarodowego, następnie – jako polski dyplomata – w okresie przełomu politycznego w latach 1989-1991 brał udział we wszystkich zasadniczych negocjacjach, które doprowadziły do rozwiązania tego problemu i zdjęcia „sprawy granicy” z polsko-niemieckiej agendy politycznej, w końcu kontynuował badania naukowe, koncentrując się na realizacji uzgodnień stanowiących fundament polsko-niemieckiego dobrego sąsiedztwa, które przyczyniło się w istotny sposób do uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej i w Sojuszu Północnoatlantyckim.

## Refleksja osobista

Wkroczenie w 2023 r. w siedemdziesiąty rok życia skłoniło mnie do sporządzenia niniejszego wyboru. Przeglądając zamieszczone w tym wyborze studia i artykuły naukowe wspominałem generacje wyśmienitych specjalistów z prawa międzynarodowego, którzy uzasadniali tytuł prawny Polski do granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej, wspominałem również naukowców i dyplomatów, którzy niezależnie od „zaszłości politycznych” włączyli się z pełnym przekonaniem w budowanie podstaw solidnego statusu niepodległej Polski w środowisku międzynarodowym, przyczyniając się do zamknięcia „sprawy granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej” i uzgodnienia podstaw prawnych i politycznych dobrego sąsiedztwa polsko-niemieckiego.

Na tej drodze spotkałem wielu wspaniałych ludzi, świetnych fachowców, z wieloma połączyły mnie więzi przyjaźni.

Minister Krzysztof Skubiszewski, pytany w trudnych momentach negocjacji polsko-niemieckich w okresie Konferencji „2+4” (a takich nie brakowało) o finalny rezultat, zwykł był odpowiadać: „muszę być optymistą”. Obecnie, w okresie degrengolady w stosunkach Polski reżimu Kaczyńskiego z Republiką Federalną Niemiec, na pytania o przyszłości polsko-niemieckiej wspólnoty wartości i interesów w Unii Europejskiej, odpowiadajmy: **musimy być optymistami, dobre sąsiedztwo polsko-niemieckie jest ważne dla powodzenia projektu integracji europejskiej, a członkostwo Polski w Unii zadecyduje o miejscu Polski w środowisku międzynarodowym i o dobrobycie jej obywateli.**

W lutym 2023 roku

*Jan Barcz*



**Wykaz monografii, wyborów dokumentów,  
redagowanych prac zbiorowych  
oraz ważniejszych studiów i artykułów naukowych  
dotyczących prawnych aspektów  
stosunków polsko-niemieckich**

(podkreślone są tytuły publikacji zawartych w niniejszym wyborze)

**1. Monografie**

- *Das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen in der Schlußakte von Helsinki unter Berücksichtigung der Haltung der BRD*, Humboldt Universität zu Berlin 1978 (rozprawa doktorska).
- *Koncepcja „wyrzeczenia się siły” rządu SPD/FDP i jej rola w procesie normalizacji PRL-RFN w latach 70-tych*, Warszawa 1982.
- *System prawny RFN wobec norm prawa międzynarodowego. Doktryna i praktyka konstytucyjna*, Warszawa 1986 (praca habilitacyjna).
- *Umowy kulturalne RFN. Problemy konstytucyjnoprawne i międzynarodowoprawne*, Warszawa 1986.
- (wraz z W. M. Góralskim), *Dylematy polityki wschodniej Republiki Federalnej Niemiec 1982-1985*, Warszawa 1987.

- *Umowa rentowa PRL-RFN z 1975 r. Artykuł 15 i 16 umowy w świetle stanowiska RFN. Analiza krytyczna*, Warszawa 1989.
- *Między konstytucją a ponadnarodowością. Opcja integracyjna konstytucji RFN*, Warszawa 1990 (książka „profesorska”).
- *Federalna struktura RFN a jej członkostwo we Wspólnocie Europejskiej*, Opole 1992.
- *Udział Polski w konferencji „2+4”. Aspekty prawne i proceduralne*, PISM - Warszawa 1994.
- (wraz z B. Jałowieckim i J. Kranzem), *Między pamięcią a odpowiedzialnością. Rokowania w latach 1998 – 2000 w sprawie świadczeń za pracę przymusową*, Warszawa 2004.
- *Dwadzieścia lat stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami. Budowanie podstaw prawnych*, Warszawa 2011.
- (wraz z J. Kranzem), *Reparacje od Niemiec po drugiej wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego. Aspekty prawa i praktyki*, Warszawa 2019.
- *Sprawy polskie podczas Konferencji „2 + 4”. Potwierdzenie granicy polsko-niemieckiej i odszkodowania od Niemiec. Studium z historii dyplomacji*, Warszawa 2021.

## **2. Redakcja naukowa prac zbiorowych**

- (wraz z P. Maćkowiakiem, W.M. Góralskim i R. Markiewiczem), *Główne problemy prawne normalizacji stosunków PRL-RFN*, Warszawa 1979 .
- (wraz z P. Maćkowiakiem), *Stosunki rentowe PRL-RFN a orzecznictwo Federalnego Trybunału Socjalnego*,

Warszawa 1980.

- *Stosunki prawnomiędzynarodowe PRL-RFN i NRD-RPN. Materiały z konferencji naukowej - Kazimierz 1983, Warszawa 1986.*
- *Status prawny Niemiec w latach 1945-1949. Materiały z konferencji naukowej - Kazimierz 1985, Warszawa 1986.*
- *Historyczne, polityczne i prawne aspekty też RFN też o niemieckiej mniejszości narodowej w Polsce, Warszawa 1988.*
- *Odszkodowania w Bundestagu dla ofiar faszyzmu (1985-1987), Warszawa 1989.*
- *Prawda i Pojednanie. W 80. Rocznicę urodzin Władysława Bartoszewskiego, Warszawa 2002.*
- (członek komitetu redakcyjnego), *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004, Warszawa 2004 (dwa tomy).*
- (członek komitetu redakcyjnego), *Transfer – obywatelstwo – majątek. Trudne problemy w stosunkach polsko-niemieckich. Studia i dokumenty, Warszawa 2005.*
- (członek komitetu redakcyjnego), *Polska – Niemcy 1945 – 2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie, Warszawa 2007 (również w języku angielskim).*
- (red. naukowa wraz z K. Ruchniewiczem), *Akt historyczny. 30 lat Traktatu o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej na Odrze i Nysie Łużyckiej, Warszawa 2021 (również w języku niemieckim).*

- (red. naukowa wraz z K. Ruchniewiczem), *Akt normalizacyjny. 50 lat Układu o podstawach normalizacji stosunków PRL-RFN z 7 grudnia 1970 roku* (red. J. Barcz i K. Ruchniewicz), Warszawa 2021.
- (red. naukowa wraz z K. Ruchniewiczem), *Akt dobrosąsiedzki. 30 lat Traktatu polsko-niemieckiego o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy*, Warszawa 2021 (również w języku niemieckim).
- (red. naukowa wraz z K. Ruchniewiczem) *Akt Symboliczny. Świadczenia z Niemiec dla ofiar zbrodni nazistowskich w Polsce. Formuła „pragmatyczna” w świetle porozumień z lat 1991 i 2000*, Warszawa-Wrocław 2023.

### 3. Wybory dokumentów

- *Oznaczanie granic na mapach zachodnioniemieckich a podstawy normalizacji stosunków PRL-RFN. Wybór dokumentów*, Warszawa 1982.
- *Stosunki rentowe PRL-RFN. Zagadnienia artykułu 16 umowy z 1975 r. Wybór dokumentów*, Warszawa 1986.
- *Historyczne, polityczne i prawne aspekty tez RFN o niemieckiej mniejszości narodowej w Polsce (część druga - wybór dokumentów)*, Warszawa 1988.
- *Odszkodowania w Bundestagu dla ofiar faszyzmu (1985-1988) (część druga - wybór dokumentów)*, Warszawa 1989.
- *Polska – Niemcy. Na drodze ku porozumieniu i pojednaniu, Zbiór dokumentów związanych, z wizytą kanclerza federalnego Helmuta Kohla w Polsce w dniach 9-14 listopada 1989 r., Przegląd Zachodni. Dokumenty*, Poznań 1990.

- *Wybór dokumentów nt. prawnych aspektów zjednoczenia Niemiec*, Zeszyty Niemcoznawcze PISM, nr V, Warszawa 1990.
- *Polska - Niemcy. Dobre sąsiedztwo i przyjazna Współpraca*, Warszawa 1991.
- *Akt Symboliczny. Świadczenia z Niemiec dla ofiar zbrodni nazistowskich w Polsce. Formuła „pragmatyczna” w świetle porozumień z lat 1991 i 2000. Wybór dokumentów. Z komentarzami Jana Barcz, Witolda M. Góralskiego i Jerzego Kranza. Wstęp, wybór i opracowanie Jan Barcz i Krzysztof Ruchniewicz*, Wrocław 2022.

#### **4. Artykuły, studia naukowe, polemiki i rozdziały w pracach zbiorowych**

- *Niektóre problemy Aktu końcowego KBWE w literaturze RFN*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska 1977, vol. XXIV Sectio G.
- *Uwagi do artykułu Ludwika Gelberga: „Czy istnieje nadal Rzesza Niemiecka?” (PiP 1978, nr 5), Państwo i Prawo 1979, nr 2.*
- *Wybrane zagadnienia normalizacji wzajemnych stosunków NRD-RFN w świetle Aktu końcowego KBWE*, Przegląd Zachodni 1979, nr 4.
- *Orzecznictwo Federalnego Trybunału Socjalnego w RFN w związku z realizacją umowy rentowej z PRL*, Państwo i Prawo 1980, nr 2.
- *Zachodnioniemiecka koncepcja „wyrzeczenia się siły” a rewizjonistyczne cele RFN (w:) Prawno-polityczne aspekty*

*zachodnioniemieckiego rewizjonizmu* (pod red. W.M. Góralskiego) Warszawa 1980, część 1.

- (wraz z P. Maćkowiakiem i G. Januszem), Zalecenia Wspólnej Komisji Podręcznikowej PRL-RFN a proces odprężenia i normalizacji, Przegląd Stosunków Międzynarodowych 1980, nr 1.
- *Podstawowe elementy pozycji prawnej (Rechtsposition) rządu federalnego SPD/FDP w RFN w związku z tzw. polityką wschodnią, Przegląd Zachodni 1980, nr 1.*
- *Podstawy normalizacji wzajemnych stosunków PRL-RFN a orzecznictwo Federalnego Trybunału Socjalnego w związku z realizacją umowy rentowej z dnia 9 października 1975 r. (w:) Stosunki rentowe PRL-RFN a orzecznictwo Federalnego Trybunału Socjalnego, Warszawa 1980.*
- *Die aktuellen juristischen Probleme des Normalisierungsprozesses der gegenseitigen Beziehungen der VRP mit der BRD (w:) 10 Jahre des Warschauer Vertrages, Bielefeld – Düsseldorf 1980.*
- *Zakres obowiązywania ustawodawstwa zachodnioniemieckiego a podstawy procesu normalizacji PRL-RFN w świetle nowelizacji ustawy o podatku obrotowym, Przegląd Stosunków Międzynarodowych 1980, nr 4.*
- *Oznaczanie granic na mapach zachodnioniemieckich a stosunki Polska–RFN, Sprawy Międzynarodowe 1981, nr 8.*
- *Zachodnioniemiecka koncepcja „friedlicher Grenzänderung“ w świetle postanowień Aktu końcowego KBWE, Przegląd Stosunków Międzynarodowych 1981, nr 5.*

- *Probleme des Rentenabkommens zwischen der VRP und der BRD, Ost-Europa-Recht 1982, nr 1.*
- *Doktryna polityczno-prawna RFN a stosunki z Polską, Edukacja Polityczna 1982, vol. 1.*
- *Treść zasady nienaruszalności granic w procesie normalizacji stosunków wzajemnych PRL-RFN. Wybrane problemy (w:) Prawne aspekty stosunków PRL-RFN, Warszawa 1982.*
- (wraz z Wł. Czaplińskim), *Les problemes juridiques actuels de la normalisation des relations entre la Pologne et la RFA, Revue D'Allemagne 1983, Numero 1.*
- *Federalny Trybunał Konstytucyjny a zobowiązania międzynarodowe RFN, Przegląd Stosunków Międzynarodowych 1983, nr 3.*
- *„Układy polityczne” w praktyce konstytucyjnej RFN, Przegląd Zachodni 1983, nr 5/6.*
- (wraz z Wł. Czaplińskim), *Kompetencja części składowych państwa federalnego do zawierania umów międzynarodowych, Przegląd Zachodni 1984, nr 2.*
- *Kompetencja federacji do zawierania umów międzynarodowych w świetle poglądów doktryny i praktyki konstytucyjnej RFN, Przegląd Stosunków Międzynarodowych 1984, nr 1-2.*
- *Mechanizm podporządkowania norm prawa międzynarodowego jednostronnym interesom RFN (przyczynek do problemu nie realizowania umów normalizacyjnych w zachodnioniemieckim prawie wewnętrznym) (w:) NRD i RFN we współczesnych stosunkach międzynarodowych, Warszawa 1984.*

- *Kontrola ustaw dotyczących układów międzynarodowych w RFN, Zeszyty Naukowe IBPS 1984, nr 21-22.*
- *Das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen im Vertrag VRRP-BRD vom 7.12.1970 und seine praktische Bedeutung (w:) Probleme des Völkerrechts, Berlin 1985.*
- *Klauzula federalna w międzynarodowym prawie traktatowym, Sprawy Międzynarodowe 1985, nr 4.*
- *Międzynarodowoprawne podstawy stosunków między PRL a RFN (w:) Układ z 7 grudnia 1970 r. a proces normalizacji, Warszawa 1985.*
- *Destabilizująca funkcja „pozycji prawnej” RFN w procesie normalizacji wzajemnych stosunków z Polską (w:) Układ z 7 grudnia 1970 r. a proces normalizacji, Warszawa 1985.*
- (wraz z J. Skibińskim) *Międzynarodowoprawne podstawy stosunków między PRL a RFN (w:) Problemy normalizacji stosunków PRL-RFN, Warszawa 1985.*
- *Problematyka układu PRL-RFN z dnia 7 grudnia 1970 r. w świetle 25 artykułu UZ RFN, Przegląd Zachodni 1985, nr 5/6.*
- *Prawnicy RFN w poszukiwaniu argumentów na rzecz tezy o dalszym istnieniu Rzeszy Niemieckiej, Zeszyty Niemcoznawcze PISM 1986 I (2).*
- *Pojęcie "Niemcy w granicach z 31 grudnia 1937 r." w aktach prawnych mocarstw sprzymierzonych 1945-1949, Zeszyty Niemcoznawcze PISM 1986 I /1/.*
- *Państwowa doktryna RFN w sprawie tzw. statusu Niemiec*



w polityce rządu CDU/CSU/FDP ze szczególnym uwzględnieniem interesów Polski, Zeszyty Niemcoznawcze PISM 1986 I /2/.

- *Stosunek między prawem międzynarodowym i prawem wewnętrznym a układy normalizacyjne PRL-RFN i NRD-RFN. Zachodnioniemiecka doktryna i praktyka konstytucyjna (w:) Stosunki prawnomiędzynarodowe PRL-RFN i NRD-RFN. Materiały z konferencji naukowej - Kazimierz 1983, Warszawa 1986.*
- *Definicja mniejszości narodowych w prawie międzynarodowym, Sprawy Międzynarodowe 1986, nr 11.*
- *Spór dotyczący nazewnictwa miejscowości polskich w świetle tzw. pozycji prawnej RFN,*  
*Zeszyty Niemcoznawcze PISM 1987 II (4).*
- *Zachodnioniemiecka koncepcja tzw. zastrzeżenia związanego z traktatem pokoju (Friedensvertragvorbehalt) (w:) Następstwa upadku Rzeszy Niemieckiej. Materiały z konferencji naukowych Zespołu Niemcoznawczego organizowanych w 1985 i 1986 roku (red. St. Sulowski), Warszawa 1987.*
- *Ramy prawne polityki wschodniej i polityki w sprawie Niemiec. Dyskusja w RFN, Zeszyty Niemcoznawcze PISM, Warszawa 1987 II (2).*
- *Zaopatrzenia wypadkowe w stosunkach PRL-RFN. Problemy prawne, Przegląd Zachodni 1988, nr 3.*
- *Roszczenia cywilno-prawne obywateli polskich z tytułu zbrodniczej polityki III Rzeszy podczas II wojny światowej. Wybrane problemy prawne, Zeszyty Niemcoznawcze PISM 1988 III (3).*

- *Międzynarodowoprawna legitymacja Polski do przejęcia ziem zachodnich i północnych (w:) Historyczne, polityczne i prawne aspekty tez RFN o niemieckiej mniejszości narodowej w Polsce, Warszawa 1988.*
- *Projekty ustawodawcze Bundestagu (1985-1987) w sprawie odszkodowań dla ofiar prześladowań faszystowskich, Przegląd Zachodni 1989, nr 1.*
- *Opcja integracyjna konstytucji RFN. Wybrane problemy interpretacji artykułu 24 ust. 1 UZ RFN, Warszawa 1989.*
- *Międzynarodowe prawo ubezpieczeń społecznych w doktrynie RFN. Wybrane problemy, Studia Prawnicze 1988, zeszyt 1.*
- *Partia "Zielonych" a projekty ustawodawcze w Bundestagu w sprawie odszkodowań dla ofiar prześladowań faszystowskich (w:) Odszkodowania w Bundestagu dla ofiar faszyzmu (1985-1987), Warszawa 1989.*
- *Projekty ustawodawcze w Bundestagu w sprawie odszkodowań dla ofiar prześladowań nazistowskich (1985-1987) (w:) Odszkodowania w Bundestagu dla ofiar faszyzmu (1985-1987), Warszawa 1989.*
- *Kraje RFN a Wspólnoty Zachodnioeuropejskie, Sprawy Międzynarodowe 1989, nr 11.*
- *Wspólne oświadczenie polsko-zachodnioniemieckie z 1989 r. a sytuacja osób pochodzenia niemieckiego w Polsce, Państwo i Prawo 1990, nr 3.*
- *Bundesstaatsklausel im internationalen Vertragsrecht, Wissenschaftliche Zeitschrift der Humboldt-Universität zu Berlin. Reihe Gesellschaftswissenschaften 1990 (Jg. 39), Heft 2.*

- Inicjatywy ustawodawcze "Zielonych" i SPD w sprawie odszkodowań dla ofiar zbrodni hitlerowskich,  
Sprawy Międzynarodowe 1990, nr 3.
- Zjednoczenie Niemiec, Problemy prawne,  
Zeszyty Niemcoznawcze PISM 1990 V /3/.
- Zjednoczenie Niemiec. Problemy międzynarodowoprawne i konstytucyjnoprawne. Oceny i prognozy PISM,  
Warszawa 1990, nr 21.
- Polska granica zachodnia a zjednoczenie Niemiec w świetle stanowiska polskiego, Biuletyn Rady Legislacyjnej - Tworzenie prawa 1990 VI, nr 18.
- Traktat "dwa plus cztery" z 12 września 1990 r, a granica polsko-niemiecka, Państwo i Prawo 1990, nr 12.
- Wspólnota zachodnioeuropejska jako organizacja ponadnarodowa w doktrynie i praktyce RFN (w:) Z badań nad polityką RFN w przeddzień zjednoczenia Niemiec, Praca zbiorowa pod redakcją J. Sawczuka, Instytut Śląski w Opolu, Opole 1990.
- Współpraca regionów przygranicznych na przykładzie RFN. Wnioski dla polsko-niemieckiej współpracy regionów przygranicznych.  
Studia i materiały PISM, Warszawa 1991.
- Wyplata świadczeń emerytalnych za granicę według prawa RFN, Studia Prawnicze 1990, zeszyt 1.
- Polska-Niemcy. Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, Państwo i Prawo 1991, nr 9.

- Prawno-polityczne podstawy dobrego sąsiedztwa Polski ze zjednoczonymi Niemcami. Referat wygłoszony podczas Konferencji w Krakowie, 28-29.10.1991 r. (w:) Polacy i Niemcy w procesie jedności europejskiej, Kraków 1992.
- Pomoc dla ofiar prześladowania nazistowskiego (Polsko-niemieckie porozumienie z 16 X 1991),  
Państwo i Prawo 1992, nr 1.
- *Ochrona mniejszości narodowych w systemie KBWE na tle standardów europejskich,*  
*Sprawy Międzynarodowe 1992, nr 7-12.*
- Niemcy-Polska: między szansą a wyzwaniem (w:) Krajobraz po transformacji. Środowisko międzynarodowe Polski lat dziewięćdziesiątych, Warszawa 1992.
- *Europas Standards for the Protection of National Minorities with special Regard to the CSCE - Present State and Conditions of Development (w:) Legal aspects of a new European infrastructure, Europa Institut - Utrecht 1992.*
- Podstawy polityczne i prawne stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami (w:) Rocznik polskiej polityki zagranicznej 1991, Warszawa 1993.
- *Der polnisch-deutsche Vertrag vom 17. Juni 1991 und der Schutz der Minderheiten (w:) Anerkannt als Minderheit. Vergangenheit und Zukunft der Deutschen in Polen (hrsg. H. van der Meulen), Baden-Baden 1994.*
- *Klauzule dotyczące ochrony mniejszości narodowych w nowych dwustronnych traktatach Polski z państwami sąsiedzkimi, Przegląd Zachodni 1996, nr 2.*

- *Den Minderheitenschutz betreffende Klauseln in den neuen bilateralen Verträgen Polens mit den Nachbarstaaten*  
(w:) *Friedenssichernde Aspekte des Minderheitenschutzes in der Ära des Völkerbundes und der Vereinten Nationen in Europa*  
(Hrsg. M. Mohr), Berlin-Heidelberg-New York 1996.
- *Minderheiten im östlichen und südlichen Europa. Polen*  
(w:) *Brennpunkt Osteuropa. Minderheiten im Kreuzfeuer des Nationalismus*. Hrsg. von V.Heuberger, A.Suppan, E.Vyslonzil, München 1996.
- *Recht geltend machen. Die rechtliche Situation der Polen in Deutschland im Lichte des Vertrages vom 17. Juni 1991*,  
Dialog 1996, nr 1.
- *Poland and its Bilateral Treaties* (w:) *Protecion of Minority Rights trough Bilateral Treaties*, Kluwer 1999.
- *Sukcesja w dziedzinie ubezpieczenia społecznego w stosunkach polsko-niemieckich po II wojnie światowej* (w:) *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004*, Warszawa 2004.
- J. Barcz, J. Frowein, *Gutachten zu Ansprüchen aus Deutschland gegen Polen in Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg*,  
Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 2005, nr 3.
- *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 profesora Jana Barcza i profesora Jochena A. Froweina*  
(2 listopada 2004 r.), *Sprawy Międzynarodowe* 2005, nr 1.

- *Problem utraty obywatelstwa polskiego przez emigrantów z Polski do RFN na podstawie uchwały Rady Państwa nr 37/56 (w:) Transfer – obywatelstwo – majątek. Trudne problemy w stosunkach polsko-niemieckich. Studia i dokumenty, Warszawa 2005.*
- *Loss of Polish Citizenship by Emigrants from Poland to the Federal Republic of Germany under Council of State Resolution No. 37/56 (w:) Polish-German Relations and the Effects of the Second World War, Warsaw 2006.*
- *Protokół Paryski z 17 lipca 1990 r. a granica Polski ze zjednoczonymi Niemcami (w:) Prawo międzynarodowe. Księga pamiątkowa prof. Renaty Szafarz (red. J. Menkes), Warszawa 2007.*
- *Podstawy prawne stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami (w:) Polska – Niemcy 1945 – 2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie (red. W.M. Góralski), Warszawa 2007.*
- *The Legal Basis of Poland's Relations with United Germany (w:) Poland-Germany 1945-2007. From Confrontation to Cooperation and Partnership in Europe. Edited by W. Góralski, Warsaw 2007.*
- *W sprawie roszczeń majątkowych tzw. Niemców. O własności, cynizmie i polityce, Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem. Tom I Własność. Kolegium Prawa ALK, Warszawa 2009.*
- *Długi cień historii. W sprawie postanowienia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 7 października 2008 r., Sprawy Międzynarodowe 2009, nr 1.*

- *Long Shadow of History: On the Decision of the European Court of Human Rights of 7 October 2008*, the polish quarterly of international affairs 2009 Volume 18 No. 1.
- *Orzeczenie ETPCz z 7 października 2008 r. Ostatni etap zamknięcia skutków prawnych II wojny światowej w stosunkach polsko-niemieckich?* (w:) *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy środkowej i Wschodniej w latach 1989-2009* (red. J. Jaskiernia), Toruń 2010.
- *Das Pariser Protokoll vom 17. Juni 1990 und die Grenze zwischen Polen und dem vereinten Deutschland* (w:) *Politik ist die Praxis der Wissenschaft vom Notwendigen. Helmut Ridder (1919-2007)*, (hrsg. Ch. Koch), München 2010.
- *Orzeczenie ETPCz z 7 października 2008 r. Długi cień historii* (w:) J. Barcz, *Dwadzieścia lat stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami. Budowanie podstaw prawnych*, Warszawa 2011.
- *Łączenie realizmu z wizją przyszłości. Rola Krzysztofa Skubiszewskiego w ustanowieniu podstaw prawnych stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami* (w:) *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu* (red. R. Kuźniar), Warszawa 2011.
- *Rola standardów KBWE w ustalaniu treści klauzul dotyczących ochrony mniejszości narodowych w traktatach bilateralnych z pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku* (w:) *Prawa mniejszości narodowych* (red. T. Gardocka i J. Sobczak), Warszawa 2011.
- *Potwierdzenie przez RFN granicy polsko-niemieckiej jako zasadniczy przesłanka nowego ułożenia relacji między Polską a zjednoczonymi Niemcami* (w:) *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy 1991-2011* (red. W. M. Góralski), Warszawa 2011.

- *Die Bestätigung der deutsch-polnischen Grenze durch die Bundesrepublik Deutschland als Grundvoraussetzung für die Neuordnung der Beziehungen zwischen Polen und dem wiedervereinigten Deutschland (w:) Historischer Umbruch und die Herausforderung für die Zukunft. Der deutsch-polnische Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 17. Juni 1991. Ein Rückblick nach zwei Jahrzehnten* (hrsg. von W.M. Góral ski), Warschau 2011.
- *Polonia i mniejszość niemiecka: w sprawie dysparytetu pojęciowego w Traktacie RP-RFN z 17 czerwca 1991 r. Uwarunkowania negocjacyjne i konsekwencje prawne (w:) Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy 1991-2011* (red. W.M. Góral ski), Warszawa 2011.
- *Die polnische Gruppe und die deutsche Minderheit: die Frage der Begriffsdisparität im Vertrag Polen – BRD vom 17. Juli 1991. Verhandlungsbedingungen und rechtliche Konsequenzen (w:) Historischer Umbruch und die Herausforderung für die Zukunft. Der deutsch-polnische Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 17. Juni 1991. Ein Rückblick nach zwei Jahrzehnten* (hrsg. von W.M. Góral ski), Warschau 2011.
- (wraz z W.M. Góral skim) *Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. Koncepcja, zasadnicze regulacje i porozumienia towarzyszące (w:) Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy 1991-2011* (red. W.M. Góral ski), Warszawa 2011.
- (zusammen mit W.M. Góral ski) *Der Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit: Konzeption, grundsätzliche Regelungen und begleitende*



*Vereinbaungen (w:) Historischer Umbruch und die Herausforderung für die Zukunft. Der deutsch-polnische Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 17. Juni 1991. Ein Rückblick nach zwei Jahrzehnten (hrsg. von W.M. Góral ski), Warschau 2011.*

- *The Federal Republic of Germany's Confirmation of the Polish-German Boundary as the Basis for New Relations between Poland and United Germany (w:) Breakthrough and Challenges. 20 Years of the Polish-German Treaty on Good Neighbourliness and Friendly Relations. Edited by W.M. Góral ski, Warsaw 2011.*
- (with W.M. Góral ski) *The Treaty on Good Neighbourliness and Friendly Cooperation: Copnception, Basic Regulations and Accompanying Agreements (w:) Breakthrough and Challenges. 20 Years of the Polish-German Treaty on Good Neighbourliness and Friendly Relations. Edited by W.M. Góral ski, Warsaw 2011.*
- *Polish Groups in Germany and the German Minority in Poland: the Disparity ob Notions in the Polish-German Treaty ob 17 June 1991 – Background to Negotiations and Legal Consequences (w:) Breakthrough and Challenges. 20 Years of the Polish-German Treaty on Good Neighbourliness and Friendly Relations. Edited by W.M. Góral ski, Warsaw 2011.*
- *Polsko-niemieckie traktaty 1990-1992 – trwały drogowskaz dobrego sąsiedztwa (w:) Colloquium Opole 2011. Od wojny o granice do dobrego sąsiedztwa. Instytut śląski w Opolu, Opole 2012.*
- *Wiarygodnie i aktywnie w Unii Europejskiej. Komentarz do berlińskiego przemówienia ministra Sikorskiego, Sprawy Międzynarodowe 2012, nr 1.*

- Układy indemnizacyjne zawarte po II wojnie światowej przez Polskę z dwunastoma państwami zachodnimi. Podstawowe zagadnienia interpretacyjne (w:) Prawo międzynarodowe – teraźniejszość, perspektywy, dylematy. Księga Jubileuszowa Profesora Zdzisława Galickiego. Redakcja: E. Mikos-Skuza, K. Mysona-Kostrzewa, J. Poczobut, Warszawa 2013.
- „Logika” argumentów prawnych na rzecz uznania granicy polsko-niemieckiej po II wojnie światowej w myśli Józefa Kokota (w:) W służbie Śląska – Polski - Europy. Studia i szkice poświęcone Profesorowi Józefowi Kokotowi w stulecie urodzin. Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2016.
- „Die sowjetische Hypothek”. Die Gestaltung der Sicherheitspolitik Österreichs Anfang der 1990er Jahre im Lichte der politischen Wende im Mittel- und Osteuropa (w:) Österreich im polnischen öffentlichen Diskurs nach 1945 (hrsg. von A. Kisztelińska-Węgrzyńska), Kraków 2016.
- Doktryna Skubiszewskiego (w:) Krzysztof Skubiszewski. Minister Spraw Zagranicznych RP 1989-1993, Warszawa 2016.
- Doktryna Skubiszewskiego (w:) Krzysztof Skubiszewski i dyplomacja czasów przełomu, Poznań 2016.
- XXV-lecie Traktatu polsko-niemieckiego. Kilka refleksji, Przegląd Zachodni 2016, nr 3.
- „Radziecka hipoteka”. Kształtowanie się polityki bezpieczeństwa Austrii na początku lat 90. w świetle zmian politycznych w Europie Środkowej i Wschodniej (w:) Ubi ius, ibi remedium. Księga dedykowana pamięci Profesora Jana Kolasy (red. B. Krzan), Warszawa 2016.

- *Odszkodowania wojenne od Niemiec dla Polski po upływie 70 lat od zakończenia II wojny światowej w świetle prawa międzynarodowego*, Państwo i Prawo 2017, nr 11.
- *Sprawa odszkodowań wojennych od Niemiec a Traktat „2 + 4”*, Państwo i Prawo 2018, nr 4.
- *Zwrot w stosunkach polsko-niemieckich 1989-1991 a odszkodowania dla ofiar zbrodni nazistowskich zamieszkałych w Polsce (Porozumienie z 16 października 1991 roku)*, Przegląd Zachodni 2018, nr 3.
- *W sprawie rzetelności rozliczeń polsko-niemieckich roszczeń związanych z II wojną światową (w:) Księga pamiątkowa profesora Witolda M. Góralskiego*, Warszawa 2019 (red. E. Mareńca), Warszawa 2019.
- *The 1989–1991 Watershed in Polish–German relations and the issue of compensation for victims of nazi crimes living in Poland (the Agreement of 16 October 1991)*, Przegląd Zachodni 2019 Special Issue.
- *„Miałeś chamie złoty róg ...” . Co dalej z politycznymi stosunkami Polska–Niemcy (w:) Dziedzictwo Krzysztofa Skubiszewskiego w polityce zagranicznej RP* (red. R. Kuźniar, A. Bieńczyk-Missala), Warszawa 2020.
- *Granica polsko-niemiecka w świetle Konferencji „2+4” i postanowień Traktatu o potwierdzeniu granicy (w:) Akt historyczny. 30 lat Traktatu o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej na Odrze i Nysie Łużyckiej* (red. J. Barcz i K. Ruchniewicz), Warszawa 2021.

- Interpretacja Układ z 7 grudnia 1970 roku w Polsce (w:) Akt normalizacyjny. 50 lat Układu o podstawach normalizacji stosunków PRL-RFN z 7 grudnia 1970 roku (red. J. Barcz i K. Ruchniewicz), Warszawa 2021.
- Wybrane aspekty uwarunkowań prawnych negocjacji i interpretacji Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy (w:) Akt dobrosąsiedzki. 30 lat Traktatu polsko-niemieckiego o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy (red. J. Barcz i K. Ruchniewicz), Warszawa 2021.
- *Ausgewählte Aspekte der rechtlichen Rahmenbedingungen der Verhandlungen und Interpretationen über den Nachbarschaftsvertrag von 1991 (in:) Akt der guten Nachbarschaft. 30 Jahre Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit zwischen Polen und Deutschland (hrsg. von Jan Barcz and Krzysztof Ruchniewicz), Wrocław-Warszawa 2021.*
- *Sprawa potwierdzenia granicy polsko-niemieckiej na Odrze i Nysie Łużyckiej w procesie zjednoczenia Niemiec, Stosunki Międzynarodowe (International Relations) 2020, tom 56, nr 3.*
- *Die deutsch-polnische Grenze im Spiegel der Zwei-plus-Vier Konferenz und der Bestimmungen des Grenzbestätigungsvertrages (w:) Ein historischer Akt. 30 Jahre Vertrag über die Bestätigung der deutsch-polnischen Grenze an Oder und Lausitzer Neiße (hrsg. von Jan Barcz and Krzysztof Ruchniewicz), Wrocław-Warszawa 2022.*
- Polska-Niemcy. Czas na rekonstrukcję (w:) Polska w świecie. Reaktywacja ( red. A. Jelonek i R. Schenpf), Kraków 2022.

- „Formuła pragmatyczna” - najbardziej efektywna i optymalna droga udzielenia wsparcia żyjącym jeszcze ofiarom zbrodni nazistowskich oraz ich upamiętnienia  
(w:) Akt symboliczny. Świadczenia z Niemiec dla ofiar zbrodni nazistowskich w Polsce. Formuła „pragmatyczna” w świetle porozumień z lat 1991 i 2020. Wybór dokumentów. Wstęp wybór i opracowanie J. Barcz i K. Ruchniewicz, Wrocław 2022.

## **Wykaz zamieszczonych studiów i artykułów naukowych**

- 1. Uwagi do artykułu Ludwika Gelberga: „Czy istnieje nadal Rzesza Niemiecka?”** (Państwo i Prawo 1978, nr 5)  
(w:) Państwo i Prawo 1979, nr 2 ..... 53
  
- 2. Orzecznictwo Federalnego Trybunału Socjalnego w RFN w związku z realizacją umowy rentowej z PRL**  
(w:) Państwo i Prawo 1980, nr 2 ..... 59
  
- 3. Zakres obowiązywania ustawodawstwa zachodnioniemieckiego a podstawy procesu normalizacji PRL-RFN w świetle nowelizacji ustawy o podatku obrotowym**  
(w:) Przegląd Stosunków Międzynarodowych 1980, nr 4 ..... 82
  
- 4. „Zalecenia” Wspólnej Komisji Podręcznikowej PRL-RFN a proces odprężenia i normalizacji** (wraz z Grzegorzem Januszem i Przemysławem Maćkowiakiem)  
(w:) Przegląd Stosunków Międzynarodowych 1980, nr 1 ..... 110
  
- 5. Oznaczanie granic na mapach zachodnioniemieckich a stosunki Polska-RFN**  
(w:) Sprawy Międzynarodowe 1981, nr 8 ..... 135
  
- 6. Treść zasady nienaruszalności granic w procesie normalizacji stosunków wzajemnych PRL i Republiki Federalnej Niemiec (wybrane problemy)**  
(w:) Aspekty prawne stosunków PRL-RFN. Wybrane problemy (red. J. Barcz), Warszawa 1982 ..... 167

- 7. Doktryna polityczno-prawna RFN a stosunki z Polską**  
(w:) Edukacja Polityczna 1982, vol. 1..... 214
- 8. Federalny Trybunał Konstytucyjny a zobowiązania międzynarodowe RFN (zagadnienia konstytucyjno-prawne)**  
(w:) Przegląd Stosunków Międzynarodowych 1983, nr 3..... 242
- 9. „Układy polityczne” w praktyce konstytucyjnej RFN**  
(w:) Przegląd Zachodni 1983, nr 5/6..... 270
- 10. Kompetencja federacji do zawierania umów międzynarodowych w świetle poglądów doktryny i praktyki konstytucyjnej RFN**  
(w:) Przegląd Stosunków Międzynarodowych 1984, nr 1-2..... 296
- 11. Klauzula federalna w międzynarodowym prawie traktatowym**  
(w:) Sprawy Międzynarodowe 1985, nr 4..... 321
- 12. Problematyka Układu PRL-RFN z dnia 7 grudnia 1970 r. w świetle 25 artykułu Ustawy Zasadniczej**  
(w:) Przegląd Zachodni 1985, nr 5/6..... 353
- 13. Międzynarodowoprawne podstawy stosunków między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec. Rozdział 1 w książce – Układ PRL-RFN z 7 grudnia 1970 roku a proces normalizacji, Warszawa 1985..... 386**
- 14. Destabilizująca funkcja „pozycji prawnej” RFN w procesie normalizacji wzajemnych stosunków z Polską. Rozdział 2 w książce – Układ PRL-RFN z 7 grudnia 1970 roku a proces normalizacji, Warszawa 1985..... 438**

- 15. Pojęcie „Niemcy w granicach z 31 grudnia 1937 r.”  
w aktach prawnych mocarstw sprzymierzonych 1945-1949**  
(w:) Zeszyty Niemcoznawcze PISM I 1986 (1)..... 492
- 16. Podsumowanie w monografii: Umowy kulturalne  
Republiki Federalnej Niemiec. Problemy  
konstytucyjnoprawne i międzynarodowo prawne,  
PISM, Warszawa 1986..... 539**
- 17. Zachodnioniemiecka koncepcja  
tzw. zastrzeżenia związanego z traktatem pokoju  
(*Friedensvertragvorbehalt*)**  
(w:) Następstwa upadku Rzeszy Niemieckiej. Materiały  
z konferencji naukowych Ogólnopolskiego Zespołu  
Niemcoznawczego organizowanych w 1985 i 1986 roku.  
Red. naukowa St. Sulowski, Warszawa 1987..... 557
- 18. Spór dotyczący nazewnictwa miejscowości polskich  
w świetle tzw. pozycji prawnych RFN**  
(w:) Zeszyty Niemcoznawcze PISM 1987 II (4)..... 582
- 19. Zaopatrzenia wypadkowe w stosunkach PRL-RFN.  
Problemy prawne**  
(w:) Przegląd Zachodni 1988, nr 3..... 604
- 20. Projekty ustawodawcze w *Bundestagu* (1985 -1987)  
w sprawie odszkodowań dla ofiar prześladowań  
faszystowskich**  
(w:) Przegląd Zachodni 1989, nr 1 (strony 127-140)..... 637
- 21. Inicjatywy ustawodawcze „Zielonych” i SPD  
w sprawie odszkodowań dla ofiar zbrodni hitlerowskich**  
(w:) Sprawy Międzynarodowe 1990, nr 3 ..... 666



- 22. Polska granica zachodnia a zjednoczenie Niemiec w świetle stanowiska polskiego.** Opracowanie dołączone do Opinii Rady Legislacyjnej przyjętej w marcu 1990 r., Biuletyn Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z czerwca 1990 r., nr 18 ..... 695
- 23. Wypłata świadczeń emerytalnych za granicę według prawa RFN**  
(w:) Studia Prawnicze 1990, zeszyt 1..... 714
- 24. Wspólne oświadczenie polsko-zachodnioniemieckie z 1989 r. a sytuacja osób pochodzenia niemieckiego w Polsce**  
(w:) Państwo i Prawo 1990, nr 3..... 746
- 25. Zjednoczenie Niemiec. Problemy międzynarodowo-prawne i konstytucyjnoprawne, Oceny i prognozy PISM, maj 1990 r. .... 768**
- 26. Traktat „dwa plus cztery” z 12 września 1990 r. a granica polsko-niemiecka**  
(w:) Państwo i Prawo 1990, nr 12..... 805
- 27. Polska – Niemcy. Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy**  
(w:) Państwo i Prawo 1991, nr 9..... 817
- 28. Współpraca regionów transgranicznych na przykładzie RFN. Wnioski dla polsko-niemieckiej współpracy regionów przygranicznych**  
(w:) Studia i Materiały PISM, Warszawa 1991..... 832

- 29. Pomoc dla ofiar prześladowania nazistowskiego (polsko-niemieckie porozumienia z 16 X 1991)**  
(w:) Państwo i Prawo 1992, nr 1..... 875
- 30. Prawno-polityczne podstawy dobrego sąsiedztwa Polski ze zjednoczonymi Niemcami.** Referat wygłoszony podczas Konferencji w Krakowie, 28-29.10.1991 r. (w:) Polacy i Niemcy w procesie jedności europejskiej, Kraków 1992..... 889
- 31. Niemcy - Polska: między szansą a wyzwaniem**  
(w:) Krajobraz po transformacji. Środowisko międzynarodowe Polski lat dziewięćdziesiątych (red. naukowa R. Kuźniar), Warszawa 1992 ..... 895
- 32. Podstawy polityczne i prawne stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami**  
(w:) Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 1991 (red. B. Wyzimirska), Warszawa 1993..... 908
- 33. Sytuacja prawna Polaków w Niemczech w świetle Traktatu z 17 czerwca 1991 r. i prawa krajowego RFN**  
(w:) Państwo i Prawo 1995, nr 5..... 922
- 34. Sukcesja w dziedzinie ubezpieczenia społecznego w stosunkach polsko-niemieckich po II wojnie światowej**  
(w:) Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004, Warszawa 2004..... 950
- 35. 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 profesora**

- Jana Barcza i profesora Jochena A. Froweina  
(2 listopada 2004 r.).**  
(w:) Sprawy Międzynarodowe 2005, nr 1..... 995
- 36. Problem utraty obywatelstwa polskiego przez  
emigrantów z Polski do RFN na podstawie uchwały  
Rady Państwa nr 37/56**  
(w:) Transfer – obywatelstwo – majątek. Trudne problemy  
w stosunkach polsko-niemieckich. Studia i dokumenty  
(red. W.M. Góralski), Warszawa 2005..... 1036
- 37. Protokół paryski z 17 lipca 1990 r. a granica Polski  
ze zjednoczonymi Niemcami**  
(w:) Prawo międzynarodowe. Księga pamiątkowa  
prof. Renaty Szafarz (red. J. Menkes), Warszawa 2007..... 1088
- 38. W sprawie roszczeń majątkowych tzw. Niemców.  
O własności, cynizmie i polityce**  
(w:) Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem.  
Tom I Własność. Kolegium Prawa ALK, Warszawa 2009 .. 1112
- 39. Orzeczenie ETPCz z 7 października 2008 r.  
Długi cień historii**  
(w:) Dwadzieścia lat stosunków Polski ze zjednoczonymi  
Niemcami. Budowanie podstaw prawnych,  
Warszawa 2011 ..... 1134
- 40. Rola standardów KBWE w ustalaniu treści klauzul  
dotyczących ochrony mniejszości narodowych w traktatach  
bilateralnych Polski z pierwszej połowy lat 90.**  
(w:) Prawa mniejszości narodowych  
(red. T. Gardocka i J. Sobczak), Warszawa 2011..... 1158

- 41. Układy indemnizacyjne zawarte po II wojnie światowej przez Polskę z dwunastoma państwami zachodnimi. Podstawowe zagadnienia interpretacyjne**  
 (w:) Prawo międzynarodowe – teraźniejszość, perspektywy, dylematy. Księga Jubileuszowa Profesora Zdzisława Galickiego. Redakcja: E. Mikos-Skuza, K. Myszone-Kostrzewa, J. Poczobut, Warszawa 2013 ..... 1195
- 42. „Logika” argumentów prawnych na rzecz uznania granicy polsko-niemieckiej po II wojnie światowej w myśli Józefa Kokota**  
 (w:) W służbie Śląska – Polski - Europy. Studia i szkice poświęcone Profesorowi Józefowi Kokotowi w stulecie urodzin, Opole 2016..... 1218
- 43. „Radziecka hipoteka”. Kształtowanie się polityki bezpieczeństwa Austrii na początku lat 90. w świetle zmian politycznych w Europie Środkowej i Wschodniej**  
 (w:) Ubi ius, ibi remedium. Księga dedykowana pamięci Profesora Jana Kolasy (red. B. Krzan), Warszawa 2016 ..... 1234
- 44. Doktryna Skubiszewskiego**  
 (w:) Krzysztof Skubiszewski i dyplomacja czasów przełomu, Poznań 2016..... 1268
- 45. W XXV-lecie „dużego” Traktatu polsko-niemieckiego. Kilka refleksji**  
 (w:) Przegląd Zachodni 2016, nr 3..... 1287
- 46. Odszkodowania wojenne od Niemiec dla Polski po upływie 70 lat po zakończeniu II wojny światowej w świetle prawa międzynarodowego**  
 (w:) Państwo i Prawo 2017, nr 11..... 1304

- 47. Zwrot w stosunkach polsko-niemieckich 1989-1991 a odszkodowania dla ofiar zbrodni nazistowskich zamieszkałych w Polsce (w sprawie porozumienia z 16 października 1991 r.)**  
(w:) Przegląd Zachodni 2018, nr 3..... 1324
- 48. Sprawa odszkodowań wojennych od Niemiec a Traktat „2+4”**  
(w:) Państwo i Prawo 2018, nr 4..... 1367
- 49. Wnioski końcowe.** Zawarte w monografii napisanej razem z Jerzym Kranzem: Reparacje od Niemiec po drugiej wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego. Aspekty prawa i praktyki, Warszawa 2019..... 1404
- 50. W sprawie rzetelności rozliczeń polsko-niemieckich roszczeń związanych z II wojną światową**  
(w:) Integracja – polityka zagraniczna – praworządność – wyzwania dla Polski współczesnej. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Witoldowi M. Góralskiemu (red. E. Mareńca), Warszawa 2019..... 1416
- 51. „Miałeś chamie złoty róg ...”. Co dalej z politycznymi stosunkami Polski z Niemcami.**  
(w:) Dziedzictwo Krzysztofa Skubiszewskiego w polityce zagranicznej RP (red. R. Kuźniar, A. Bieńczyk-Missala), Warszawa 2020..... 1430
- 52. 30 rocznica podpisania Traktatu „2+4”**  
(w:) Przegląd Prawa Międzynarodowego (12 września 2020 r.) ..... 1447

- 53. Podsumowanie.** Zawarte w monografii: Sprawy polskie podczas Konferencji „2 + 4”. Potwierdzenie granicy polsko-niemieckiej i odszkodowania od Niemiec. Studium z historii dyplomacji i prawa międzynarodowego, Warszawa 2021..... 1455
- 54. 30 lat Traktatu o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej**  
(w:) Monitor Konstytucyjny (13 listopada 2020 r.)..... 1466
- 55. Granica polsko-niemiecka w świetle Konferencji „2+4” i postanowień Traktatu o potwierdzeniu granicy**  
(w:) Akt historyczny. 30 lat Traktatu o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej na Odrze i Nysie Łużyckiej (red. naukowa J. Barcz i K. Ruchniewicz), Warszawa 2021..... 1472
- 56. Interpretacja Układu z 7 grudnia 1970 roku w Polsce**  
(w:) Akt normalizacyjny. 50 lat Układu o podstawach normalizacji stosunków PRL-RFN z 7 grudnia 1970 roku (red. naukowa J. Barcz i K. Ruchniewicz), Warszawa 2021..... 1488
- 57. Wybrane aspekty uwarunkowań prawnych negocjacji i interpretacji Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy**  
(w:) Akt dobrosąsiedzki. 30 lat Traktatu polsko-Niemieckiego o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy (red. naukowa J. Barcz i K. Ruchniewicz), Warszawa 2021..... 1508

- 58. Polska–Niemcy. Czas na rekonstrukcję**  
(w:) Polska w świecie. Reaktywacja  
(red. A. Jelonek, R. Schnepf), Kraków 2022 ..... 1525
- 59. „Formuła pragmatyczna”: najbardziej efektywna  
i optymalna droga udzielenia wsparcia żyjącym  
jeszcze ofiarom zbrodni nazistowskich oraz ich  
upamiętnienia**  
(w:) Akt symboliczny. Świadczenia z Niemiec dla ofiar  
zbrodni nazistowskich w Polsce. Formuła „pragmatyczna”  
w świetle porozumień z lat 1991 i 2020. Wybór  
dokumentów. Wstęp wybór i opracowanie J. Barcz  
i K. Ruchniewicz, Wrocław 2022 ..... 1549

**Teksty  
zamieszczonych studiów i artykułów naukowych**



## 1. Uwagi do artykułu Ludwika Gelberga: „Czy istnieje nadal Rzesza Niemiecka?” (Państwo i Prawo 1978, nr 5)

(w:) Państwo i Prawo 1979, nr 2 (strony 108-111).

Mimo że od zakończenia drugiej wojny światowej minęły ponad 33 lata, problem poruszony w artykule - jak słusznie podkreśla jego autor, L. Gelberg - jest nadal aktualny, a to głównie z tej przyczyny, że teza o istnieniu Rzeszy Niemieckiej jest nadal podstawą rewizjonistycznych wystąpień w Republice Federalnej Niemiec. Argumenty, użyte przez L. Gelberga w zwalczaniu tej rewizjonistycznej tezy, w pełni zasługują na poparcie. Niemniej narzuca się kilka uwag uzupełniających nt. współczesnej „pozycji prawnej” (*Rechtsposition*) rządu SPD/FDP. Odnosi się bowiem wrażenie, że autor ogranicza stosowanie tezy o istnieniu Rzeszy Niemieckiej do skrajnie rewizjonistycznych kół w RFN i do partii opozycyjnych, a tylko w małym stopniu uwzględnia pozycję rządu federalnego (s. 44, 48, 53).

Wraz ze zmianą rządu przy końcu 1969 r. zaszły także pozytywne zmiany w polityce zagranicznej RFN, które umożliwiły znaczny postęp w normalizacji stosunków i w procesie odprężenia. Niestety wydarzenia przy podpisywaniu układów z państwami socjalistycznymi wskazywały, że nowa „polityka wschodnia” rządu SPD/FDP nie odrzuca elementów rewizjonistycznych reprezentowanych przez wcześniejsze rządy Republiki Federalnej, próbując dopasować je do nowej sytuacji międzynarodowej.

Podstawą i punktem wyjścia całej *Rechtsposition* jest w dalszym ciągu iluzyjna teza o tym, że Rzesza Niemiecka nie upadła w 1945 r., a istnieje nadal<sup>6</sup>. Naturalnie teza ta została dopasowana do

---

<sup>6</sup>Tak przykładowo pisze C. Arndt: Völkerrechtlich geht die Bundesrepublik davon aus, daß der deutsche Staat (...) unter der Bezeichnung Deutschen Reich fortexistiert - 1945 nicht untergegangen ist...". *Die Verträge von Moskau und Warschau. Politische,*

nowej sytuacji, w szczególności w związku z zawarciem przez RFN układów normalizacyjnych z państwami socjalistycznymi jest ona jednak skierowana na osłabienie polityczno-terytorialnego znaczenia tych układów, a w stosunku do NRD dodatkowo jeszcze na potwierdzenie mitów o „jedności narodu niemieckiego” i o „ponownym zjednoczeniu Niemiec”.

Przyjęcie teorii o istnieniu Rzeszy Niemieckiej (*Fortbestandstheorie*) prowadziło po powstaniu RFN i NRD bezpośrednio do teorii kontynuacji (*Kontinuitätslehre*). Teza ta była od początku w różnych formach reprezentowana przez rządy RFN, i tak do 1969 r. rządy RFN reprezentowały różne odmiany teorii identyczności (*Identitätstheorie*).

Jak słusznie zauważa autor artykułu, teoria ta z czasem stała się niemożliwa do utrzymania. Wydaje się, że obecna *Rechtsposition* rządu SPD/FDP opiera się na tzw. *Teilordnungstheorie* określanej także jako *Dachtheorie*. Punktem wyjścia jest także teza o istnieniu Rzeszy Niemieckiej. Przy czym zastosowano tutaj teorię opracowaną jeszcze przez Ericha Kaufmana<sup>7</sup>, według której Rzesza Niemiecka przetrwała klęskę 1945 r. jako podmiot prawa międzynarodowego, mający zdolność prawną, ale nie mający zdolności do czynności prawnych. To „państwo niemieckie” tworzy ramy (tzw. *Reichsdach* - z tego powodu określenie *Dachtheorie*), w których mogą działać RFN i NRD jako *Teilordnungen*<sup>8</sup>.

---

*verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Aspekte*, Bonn-Bad Godesberg 1973, s. 126 i n.; R. Quist: *Ostpolitik: Völkerrecht und Grundgesetz*, Starnberg 1972. s. 23.

<sup>7</sup> E. Kaufmann: *Deutschlands Rechtslage unter der Besatzung*, Stuttgart 1948, s. 11.

<sup>8</sup> Por. I. von Münch: *Dokumente des Geteilten Deutschlands*, Stuttgart 1968 (Wprowadzenie), s. XXVII. Zestawienie różnego rodzaju teorii o zależnościach między NRD i RFN a Rzeszą Niemiecką znajduje się w opracowaniu D. Blumenwitza: *Die Grundlagen eines Friedensvertrages mit Deutschland. Ein völkerrechtlicher Beitrag zur künftigen Deutschlandpolitik*, Berlin 1966, s. 72 i n.

Przyjęcie tej teorii zapewniło rządowi SPD/FDP (przynajmniej w jego mniemaniu) możliwość dużej „elastyczności” działania w polityce zagranicznej, także na polu prawnomiędzynarodowym. Teorię tę można by traktować jako absurdalną, gdyby nie fakt, że kryją się za nią groźne rewizjonistyczne elementy, skierowane przeciwko ostatecznemu uznaniu polityczno--terytorialnego status quo w Europie, które są sprzeczne z istniejącym stanem prawnym i w istotny sposób opóźniają proces normalizacji i odprężenia.

Prof. Gelberg wskazał na główne konsekwencje wynikające z tezy o istnieniu Rzeszy Niemieckiej, ale można tu dodać pewne uzupełnienia:

1. Ramy dla nowej „polityki wschodniej” określa - jak zaznaczył W. Scheel - główny cel: „oddziaływać w kierunku takiego stanu pokoju w Europie, w którym naród niemiecki odzyska w wolnym samookreśleniu swoją jedność.”<sup>9</sup>. Według niego w Europie zostanie stworzony ład pokojowy (*Friedensordnung*), gdy „naród niemiecki odzyska swoją jedność” (naturalnie przez wchłonięcie NRD przez FRN). Podstawą tego rodzaju twierdzeń jest reprezentowana oficjalnie przez rząd SPD/FDP teza o „jedności narodu niemieckiego”, która jednocześnie jest jednym z dowodów na istnienie „niezdolnej do czynności prawnych Rzeszy Niemieckiej”. Można więc stwierdzić, że obecna *Rechtsposition* zawiera polityczną negację NRD — i przez to stawia pod znakiem zapytania także terytorialny status quo.

---

<sup>9</sup> „Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 1973, nr 91, s. 922; patrz; także: Oświadczenie rządowe kanclerza W. Brandta na 5 posiedzeniu Bundestagu, 28 X 1969, „Bulletin” 1969, nr 132, s. 1121; K. Moersch: *Kontinuität und Wandel der deutsch-sowjetischen Beziehungen seit 1949*, „Bulletin” 1970, nr 106, s. 1040; wywiad H. D. Genschera, „Bulletin” 1977, nr I, s. 3.

2. Sprzeczności w *Rechtsposition* RFN są szczególnie widoczne w jej stosunku do NRD. Porzucenie *Identitätstheorie* i przyjęcie *Teilordnungstheorie* pozwoliło na prowadzenie bardziej elastycznej polityki także w stosunku do NRD - w szczególności na uznanie tego, co było jasne dla większości państw świata, że istnieją dwa państwa niemieckie<sup>10</sup>. Na tej podstawie zawarto szereg umów międzynarodowych, m. in. układ zasadniczy. RFN nie chce jednak uznać NRD w sensie prawnomiędzynarodowym<sup>11</sup>, ponieważ opiera się na *Teilordnungstheorie* i szuka dowodów istnienia „niezdolnej do działań prawnych Rzeszy Niemieckiej”. Oficjalnie zaznacza się, że NRD „nie jest zagranicą dla RFN”, że „jedność narodu niemieckiego istnieje w dalszym ciągu”, że między dwoma państwami niemieckimi panują „szczególne stosunki wewnętrznemieckie” (*besondere innerdeutsche Beziehungen*), że granica między NRD i RFN jest granicą „wewnętrzpaństwową” (*innerstaatliche Grenze*). W prawie państwowym istnieją normy, które mają za zadanie podkreślać tę wspólnotę.

3. Współczesna *Rechtsposition* RFN czyni próby traktowania istniejącego obecnie polityczno-terytorialnego *status quo* jako *modus vivendi* (stan. tymczasowy). Zostało to w dużym stopniu ułatwione przez przyjęcie *Teilordnungstheorie*. W związku z tym wysuwane są dwa argumenty: po pierwsze, że wszystkie zobowiązania RFN (także prawnomiędzynarodowe) należy traktować jako elementy *modus vivendi* do czasu zjednoczenia

---

<sup>10</sup> Wykład W. Scheela przed Niemieckim Towarzystwem Spraw Międzynarodowych, „Bulletin” 1970, nr 15, s. 139; *Erläuterungen zum Vertrag* (do układu zasadniczego), „Bulletin” 1972, nr 155, s. 1854.

<sup>11</sup> W cytowanym oświadczeniu rządowym W. Brandt stwierdził: „Die völkerrechtliche Anerkennung, der DDR durch die Bundesregierung kann nicht in Betracht kommen”, tamże, s. 1122; patrz także *Bericht der Bundesregierung zur Lage der Nation* z 23 II 1972. „Bulletin” 1972, nr 26, s. 308 i n.; wywiad W. Brandta dla „Bunte Illustrierte” z 12 VII 1973, „Bulletin” 1973, nr 87, s. 882.

Niemiec, czyli osiągnięcia *Friedensordnung* w rozumieniu Republiki Federalnej (patrz punkt 1). Tak przykładowo w punkcie I rezolucji *Bundestagu* z 17 V 1972 w związku z ratyfikacją układów z ZSRR i Polską stwierdzono, że układy te są traktowane jako „ważne elementy *modus vivendi*, który RFN chce stworzyć ze swoimi wschodnimi sąsiadami”<sup>12</sup>. W stosunku do ostatecznego uznania granic teza ta znajduje wsparcie w „wysłużonej” koncepcji związanej z układem pokojowym z Niemcami jako całością. Podkreśla się, że ostateczne ustanowienie granic może nastąpić jedynie w układzie pokojowym z Niemcami, przy czym jako wyłączny podmiot właściwy do podpisania takiego układu traktowane są „przyszłe zjednoczone Niemcy”. Przy pomocy tej interpretacji rząd RFN usiłuje stawiać pod znakiem zapytania najważniejsze postanowienia umów normalizacyjnych - postanowienia terytorialne. Po drugie, w oświadczeniach oficjalnych zostało mocno podkreślone, że zawarte układy są zobowiązujące jedynie w stosunku do RFN. I tak przykładowo stwierdzono w punkcie II wyżej wspomnianej rezolucji *Bundestagu*: „Zobowiązania, które przyjęła Niemiecka Republika Federalna w układach, podjęte zostały tylko w jej własnym imieniu”. W. Scheel oświadczył w stosunku do polskiej granicy zachodniej: „Oświadczyliśmy tylko dla Niemieckiej Republiki Federalnej, że linia na Odrze i Nysie tworzy polską granicę zachodnią”<sup>13</sup>. Właściwy sens tego rodzaju stwierdzeń można zrozumieć jedynie w powiązaniu z wywodami, że „ogólnoniemieckiego suwerena, którego jeszcze nie ma, i o którym jeszcze nie wiemy, kiedy powstanie, układy te nie mogą wiązać”<sup>14</sup>. Inaczej mówiąc, rząd RFN usiłuje stworzyć sobie w

---

<sup>12</sup> „Europa Archiv” 1972, nr 13, s. D 318.

<sup>13</sup> Wywiad dla „Schwarzwälder Bote” z 19 XI 1970, „Bulletin” 1970, nr 162, s. 1720; patrz także: *Zum Vertrag mit der Volksrepublik Polen*, „Bulletin” 1970, nr 171, s. 1819.

<sup>14</sup> Por. wyżej cytowany wywiad W. Scheela, s. 1721; *Zum Vertrag mit der Volksrepublik Polen...*, s. 1819; *Denkschrift der Bundesregierung zum Warschauer Vertrag* [w:] *Die Ostverträge. Seminarmaterial des Gesamtdeutschen Instituts – Bundesanstalt für gesamtdeutsche Aufgaben*, Bonn, s. 15; *Die Antwort der Bundesregierung auf die Stellungnahme des Bundesrates* (z 9 II 1972) z 16 II 1972, tamże, s. 27; *Auffassung der*

ten sposób możliwość rewizjonistycznej interpretacji układów normalizacyjnych z państwami socjalistycznymi.

4. Do dalszych elementów *Rechtsposition* RFN, skierowanych przeciw ostatecznemu uznaniu polityczno-terytorialnych realiów w Europie należy rozwijana przez rząd SPD/FDP tzw. „polityka wyrzeczenia się siły” i związana z nią koncepcja pokojowej zmiany granic, przy czym nie wyczerpuje to bynajmniej całej listy. Nie ma tu jednak miejsca na szersze omówienie tych koncepcji.

\*\*\*

Z podanych wyżej uwag wynika jasno, że nie tylko skrajnie reakcyjne koła w RFN powołują się na tezę o istnieniu Rzeszy Niemieckiej w celu „podparcia” rewizjonistycznych żądań, że teza ta leży także u podłoża oficjalnej „pozycji prawnej” rządu SPD/FDP, z którą rząd ten nie afiszuje się specjalnie na zewnątrz, a która odgrywa jednak poważną rolę w polityce wewnętrznej, a w szczególności w walce parlamentarnej z opozycją.

Z tego powodu poruszona przez L. Gelberga problematyka nabiera i obecnie szczególnego znaczenia. Wracając do różnic w „pozycjach prawnych” między opozycją a partiami koalicji rządowej w RFN, słusznie zaznacza się w literaturze, że różnice te nie dotyczą w zasadzie strategicznych celów polityki, a koncentrują się na metodach ich realizacji.

## 2. Orzecznictwo Federalnego Trybunału Socjalnego w RFN w związku z realizacją umowy rentowej z PRL

(w:) Państwo i Prawo 1980, nr 2 (strony 118-129)

Przełomowe znaczenie dla rozwoju procesu normalizacji, umocnienia pokoju i bezpieczeństwa europejskiego, rozwoju stosunków między PRL a RFN zgodnie z zasadami dobrosąsiedztwa i konstruktywnej współpracy<sup>1</sup> miał układ z 7 XII 1970<sup>2</sup>. Właściwa realizacja układu wymagała rozwiązania skomplikowanych, często kontrowersyjnych problemów w stosunkach między PRL a RFN (stosownie do art. III układu)<sup>3</sup>. Wyrazem postępu w procesie normalizacji wzajemnych stosunków było podpisanie w Warszawie, po mozolnych dwuletnich negocjacjach, w dniu 9 X 1975 pakietu ważnych porozumień. Było to m. in. wynikiem spotkania I sekretarza KC PZPR Edwarda Gierka i kanclerza federalnego RFN Helmuta Schmidta w czasie trzeciej fazy KBWE w Helsinkach, dnia I VIII 1975<sup>4</sup>.

1. Problem rent i emerytur zarówno w stosunku do przeszłości, jak i przyszłości unormowany jest w 2 porozumieniach: w umowie o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym oraz w porozumieniu obejmującym wzajemne rozliczenia między

---

<sup>1</sup> Por. Wspólne oświadczenie o rozwoju stosunków między PRL a RFN, Bonn, 11 VI 1976, Trybuna Ludu z 11—12 VI 1976.

<sup>2</sup> Zbiór Dokumentów 1970, nr 12, s. 2034 i n.

<sup>3</sup> Por. L. Janicki: *Sporne problemy prawne w stosunkach PRL-RFN*, Przegląd Zachodni 1977, nr 4, s. -110.

<sup>4</sup> Patrz: Wspólny komunikat po rozmowach delegacji PRL i RFN w Helsinkach, dnia I VIII 1975 r., Zbiór Dokumentów 1975, nr 8-9, s. 551 i nast.

państwami i ich instytucjami ubezpieczeniowymi w zakresie zaopatrzenia emerytalnego i wypadkowego<sup>5</sup>.

Przed rokiem 1975 istniały umowy regulujące jedynie wycinkowe sprawy. W 1967 r. zawarte zostało między ZUS a 4 urzędami zaopatrzeń w RFN porozumienie techniczne dotyczące przekazywania przez te urzędy zaopatrzeń dla ofiar wojny zamieszkałych na terytorium PRL. Chodziło tu przede wszystkim o inwalidów Wehrmachtu oraz o rodziny pozostałe po zmarłych i poległych inwalidach Wehrmachtu<sup>6</sup>. Kolejnym ważnym etapem była umowa z 25 IV 1973 o ubezpieczeniu społecznym pracowników wysyłanych przejściowo na obszar drugiego państwa oraz porozumienie wykonawcze do tej umowy zawarte 21 VIII 1975 między polskim resortem pracy, płac i spraw socjalnych a zachodnioniemieckim resortem pracy i spraw socjalnych.

Podpisana 9 X 1975 umowa o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym weszła w życie 1 V 1976. Dla realizacji tej umowy zawarto: 11 I 1977 porozumienie wykonawcze między Ministerstwem Pracy, Płac i Spraw Socjalnych PRL a Ministerstwem Pracy i Spraw Socjalnych RFN, które weszło w życie 15 IX 1977<sup>7</sup>, oraz 2 porozumienia administracyjne (techniczne) między ZUS a odpowiednimi instytucjami ubezpieczeniowymi w Republice Federalnej - w zakresie zaopatrzenia emerytalnego (23 IX 1977) i w zakresie zaopatrzenia wypadkowego (26 X 1977).

2. Istnieją dwie zasadnicze możliwości w zakresie zawierania umów o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym. Pierwszą z

---

<sup>5</sup> Teksty porozumień, L. Gelberg: *Normalizacja stosunków PRL-RFN*, Warszawa 1978, s. 215 i n.; Trybuna Ludu z 11—12X1975.

<sup>6</sup> Obecnie przekazywanych jest do Polski ponad 49 000 tego rodzaju zaopatrzeń.

<sup>7</sup> Data wejścia w życie tego porozumienia uzależniona była od procedury ratyfikacyjnej w Republice Federalnej, którą zakończono w czerwcu 1977 r.



nich jest możliwość zawarcia umowy na podstawie zasady terytorialnej - tzw. system włączenia (*Territorialprinzip, Eingliederungsprinzip*); według tej zasady, jeśli uprawnieni z danego państwa przybędą do drugiego państwa, wtedy przejmuje ono wypłatę rent, zaliczając jednocześnie okresy ubezpieczenia w pierwszym państwie przy ustalaniu renty. Drugą możliwością jest zasada eksportu świadczeń (*Leistungsexportprinzip*), w myśl której renty przekazywane są do drugiego państwa<sup>8</sup>.

Umowa między PRL a RFN została zawarta na podstawie zasady terytorialnej<sup>9</sup>. Wynika to z postanowień art. 4 pkt I umowy. Zasada ta uzasadnia prawa i zobowiązania do świadczeń tylko za okres po wejściu w życie umowy (art. 15 pkt 2). Wyjątki od zasady terytorialnej zawarte są w art. 15 i 16 umowy. Wynikają one ze skomplikowanych stosunków między Polską a Republiką Federalną w przeszłości. Do wyjątków tych należą następujące grupy spraw:

Wg art. 15 pkt 3 osobom mieszkającym na terytorium drugiego państwa będą nadal wypłacane renty z zaopatrzenia emerytalnego lub zaopatrzenia wypadkowego, jeżeli przed wejściem umowy w życie renty te były wypłacane na podstawie wiążącej decyzji rentowej lub prawomocnego orzeczenia.

Wg art. 15 pkt 4 będą wypłacane również renty z zaopatrzenia wypadkowego, które faktycznie nie były wypłacane przed wejściem w życie umowy. Zastosowano tutaj fikcję prawną, używając zwrotu „rentę z zaopatrzenia wypadkowego uważa się

---

<sup>8</sup> RFN zawiera umowy wg zasady eksportu świadczeń na ogół z państwami zachodnimi, natomiast wg zasady terytorialnej z państwami socjalistycznymi i niektórymi innymi państwami. Wg zasady terytorialnej zawarła ona umowy m. in. z Grecją, Holandią (1951), Jugosławią (1956), Luksemburgiem (1959), Szwajcarią i Austrią (1961). Zob. Gelberg, jw., s. 112.

<sup>9</sup> Przyjęcie zasady eksportu świadczeń byłoby dla Polski trudne do przyjęcia ze względu na poważny ruch migracyjny ludności w stronę Republiki Federalnej.

za wypłaconą w okresie przed wejściem w życie niniejszej umowy". Postanowienia te uzasadnione są wzajemnymi zobowiązaniami PRL i RFN wynikającymi z konwencji nr 19 Międzynarodowej Organizacji Pracy<sup>10</sup>.

Duże znaczenie mają jednostronne zobowiązania RFN dotyczące wypłaty rent osobom mieszkającym na terytorium PRL, a określone w art. 16 umowy. Wg art. 16 zd. 1 i 2 podlegają wypłacie renty dla osób mieszkających na terytorium PRL, które powinny być wypłacone tym osobom za miesiąc kalendarzowy poprzedzający wejście w życie umowy. Odnosi się to również do nowych przypadków stanowiących bezpośrednie następstwo poprzedniego tytułu do zaopatrzenia. W przypadku, gdy renty powinny być wypłacane osobom zamieszkałym na terytorium PRL wg przepisów RFN za okresy przed wejściem w życie umowy, będą one wypłacane wstecz za okres 4 lat<sup>11</sup>.

Według stanowiska strony polskiej postanowienia te zobowiązują instytucje ubezpieczeniowe RFN do wypłacenia osobom

---

<sup>10</sup> Postanowienia art. 15 pkt 4 mają duże znaczenie praktyczne. Pozwalają one na dochodzenie roszczeń należnych osobom uległym wypadkowi podczas robót przymusowych i mającym udokumentowane swoje, prawa do renty. Do tej pory renty takie nie podlegały transferowi, mimo ich przyznania.

<sup>11</sup> Wg zd. 3 i 4 art. 16 nie podlegają wypłacie osobom mieszkającym na terytorium drugiego państwa świadczenia uznaniowe z zaopatrzenia emerytalnego lub wypadkowego, tj. renty, które mogą być wypłacone przez instytucję ubezpieczeniową według przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym lub wypadkowym, ale które nie są świadczeniami obowiązkowymi tej instytucji ubezpieczeniowej (por. art. 1 pkt 5). Świadczenia takie będą wypłacane osobom mieszkającym na terytorium drugiego państwa po wejściu w życie umowy, jeżeli były wypłacane tym osobom na mocy wiążącej decyzji lub prawomocnego orzeczenia przed podpisaniem umowy. Ta część art. 16 stanowi specjalny problem. Polski system ubezpieczeń społecznych takiej instytucji nie zna. Występuje ona natomiast w przepisach zachodniemieckich. Jest ona tworem okresu „zimnej wojny”, a konkretnie odbiciem doktryny Hallsteina w prawie ubezpieczeniowym. Pomyślana ona była jako pomoc dla „Niemców” w szerokim rewizjonistycznym znaczeniu. Praktyczne znaczenie tego problemu jest znikome; w okresie powojennym nie było przypadku przyznania takiej renty obywatelowi polskiemu zamieszkałemu w Polsce.

mieszkającym na terytorium PRL: 1) rent, do których prawo było już ustalone, lecz które nie były wypłacane (tzw. renty spoczywające); 2) rent, do których prawo istniało, lecz nie było jeszcze ustalone.

Problem ten, mówiąc ogólnie, jest wynikiem spowodowanych w okresie powojennym przez Republikę Federalną trudności natury politycznej i prawnej. Uregulowanie problemu zaległych rent stanowiło jeden z podstawowych warunków zawarcia umowy, o czym świadczyć może okoliczność, że temat ten był najdłużej negocjowany i dopiero uzgodnienie tej kwestii, w tym zasady, iż te należne renty będą przekazywane osobom zamieszkałym na terytorium PRL, doprowadziło do podpisania umowy. Podkreślić należy, że wykonanie postanowień umowy w tym zakresie miałooby nie tylko znaczenie finansowe, lecz przede wszystkim doniosłe znaczenie polityczne. Świadczyłoby bowiem o wyrzeczeniu się przez RFN koncepcji rewizjonistycznych, hamujących proces odprężenia i normalizacji.

3. Nie nasuwa praktycznie zastrzeżeń realizacja porozumienia technicznego z 1967 r. dotyczącego przekazywania do PRL zaopatrzenia dla ofiar wojny oraz umowy z 25 IV 1973 o ubezpieczeniu społecznym pracowników wysyłanych przejściowo na obszar drugiego państwa. Nie nasuwa także zastrzeżeń realizacja umowy o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym z 9 X 1975 w zakresie spraw unormowanych w art. 15<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> FTS w wyroku z 17 XII 1975 uznał prawo do przekazywania rent wypadkowych do Polski łącznie z Ziemią Zachodnią i Północną. W uzasadnieniu FTS oparł się jednak nie na uznaniu integralności terytorialnej PRL i nienaruszalności jej granic, lecz na postanowieniach konwencji nr 19 MOP, dotyczącej rent wypadkowych. Konwencja ta wymaga równego traktowania obywateli każdego państwa niezależnie od miejsca zamieszkania. W Polsce ogłoszono możliwość ubiegania się o rentę wypadkową, por. Głos Pracy z 27 IX 1978.

Natomiast zobowiązania Republiki Federalnej wynikające z postanowień art. 16 zd. 1, 2 nie są przez nią realizowane. Przez stronę zachodnioniemiecką wysuwane są różnorodne argumenty natury formalnej mające uzasadnić odmowne załatwienie spraw przekazywanych przez stronę polską. Niezależnie od dalszej analizy narzuca się od razu teza, że wszystkie te argumenty opierają się na rewizjonistycznej wykładni - sprzecznej z postanowieniami układu między PRL a RFN o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków z 7 XII 1970. Wykładnia ta jest szczególnie widoczna w orzecznictwie FTS w związku z realizacją postanowień art. 16 zd. 1 i 2 umowy rentowej.

4. W początkowym okresie po wejściu w życie układu z 7 XII 1970 sądy ubezpieczeń społecznych niższych instancji wyciągnęły częściowo prawidłowe konsekwencje z jego postanowień. Krajowy Sąd Ubezpieczeń Społecznych dla Nadrenii-Westfalii w wyroku z 6 XII 1973 orzekł, że renta przyznana osobie zamieszkałej w Polsce na Ziemiach Zachodnich i Północnych powinna być przekazywana do Polski. Sąd ten rozpatrywał odwołanie osoby uprawnionej od decyzji zawieszającej wypłatę renty starczej. Przedmiotem sprawy była kwestia, czy po zawarciu przez PRL i RFN układu z 7 XII 1970 decyzja zawieszająca rentę starczą jest uzasadniona. Chodziło w związku z tym w szczególności o ustalenie, czy po zawarciu układu obszar, gdzie mieszkał powód, tj. Ziemie Północne i Zachodnie (według terminologii zachodnioniemieckiej - „niemieckie ziemie wschodnie pozostające czasowo pod obcą administracją”, należy uważać za „zagranicę” (*Ausland*) w rozumieniu przepisów ustawy o ubezpieczeniach. Wyrok zawierający bardzo szeroki wywód w tej mierze kończy się konkluzją, że po wejściu w życie układu z 7 XII 1970 obszar Ziemi Północnych i Zachodnich powinien być uważany dla RFN za „zagranicę”. Wobec tego renta przyznana osobie, która zamieszkuje na tych obszarach, powinna zostać wypłacona. Jako termin rozpoczęcia obowiązku płatności sąd

określił datę wejścia w życie układu z 7 XII 1970 r. (tj. 3 VI 1972<sup>13</sup>). Wyrok o podobnej treści zapadł również w 1975 r.<sup>14</sup>. Należy zwrócić uwagę na fakt, że wyroki te, wyciągające częściowo prawidłowe wnioski z zawarcia układu z 1970 r. (jeśli chodzi o określenie zasięgu terytorialnego *Ausland* i *Inland*), zapadły w okresie rokowań nad treścią umowy rentowej i miały na nie niewątpliwie pozytywny wpływ.

Mimo dużej wagi politycznej tych orzeczeń w sensie pozytywnym, nie sposób nie zwrócić uwagi na pewne ważne elementy negatywne, które znalazły w nich wyraz. Po pierwsze, wyroki te przyznając wypłatę zaległych rent od dnia wejścia w życie układu z 1970 r. przypisują temu układowi znaczenie konstytutywne, jeśli chodzi o przyznanie Ziem Północnych i Zachodnich Polsce. Pomijają więc one całkowicie fakt, że polska granica zachodnia na Odrze i Nysie łużyckiej ustanowiona została ostatecznie w wyniku konferencji poczdamskiej. Wszystkie pozostałe akty prawnomiędzynarodowe mają w związku z tym jedynie deklaratoryjne znaczenie (np. układ zgorzelecki z NRD z 6 VI 1950). Deklaratoryjne znaczenie układu z 1970 r., jeśli chodzi o ustanowienie polskiej granicy zachodniej, wynika jednoznacznie z treści art. I tego układu, w którym strony stwierdziły, że „istniejąca linia graniczna, której przebieg został ustalony w rozdziale IX uchwał konferencji poczdamskiej [...] stanowi zachodnią granicę państwową Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. Po drugie, przyznanie renty w tych orzeczeniach opiera się na paragrafach 1315—1321 ustawy o ubezpieczeniach (RVO), które

---

<sup>13</sup> Omówienie wyroku oraz komentarze: *Süddeutsche Zeitung* z 30 IV 1974; *Nürnberger Nachrichten* z 7 V 1974; *Westdeutsche Allgemeine Zeitung* z 26 IV 1974; *Frankfurter Rundschau* z 2 V 1974; *Stuttgarter Zeitung* z 2 V 1974; *Die Welt* z 2 V 1974 r.; *Deutsches allgemeines Sonntagsblatt* z 5 V 1974 r.; *Reinischer Merkur* z 17 V 1974.

<sup>14</sup> Por. Bundessozialgericht, sygnatura akt 4RI 127/75, ogłoszony 30 IX 1976.

zawierają rewizjonistyczną wykładnię instytucji obywatelstwa<sup>15</sup>. Podstawą przyznania rent tym osobom jest, w myśl wymienionych orzeczeń, fakt, że są one „Niemcami” w rozumieniu art. 116 ust. 1 ustawy zasadniczej RFN. Rozstrzygnięcia te traktują więc osoby zamieszkałe na Ziemiach Północnych i Zachodnich jako osoby mające podwójne obywatelstwo. Według RVO renta cudzoziemca przebywającego stale za granicą spoczywa, natomiast renta „Niemca” w szerokim - rewizjonistycznym znaczeniu art. 116 ust. 1 ustawy zasadniczej - jest wypłacana podczas jego pobytu za granicą.

Od ostatniego z wymienionych orzeczeń (z 1975 r.) została wniesiona rewizja przez pozwaną instytucję ubezpieczeniową. W rewizji pozwana instytucja zarzucała nieprawidłowe zastosowanie § 1318 RVO i układu z 7 XII 1970. W rewizji zaprezentowano pogląd, że miejsce zamieszkania osoby uprawnionej, jak również pozostałe „niemieckie tereny wschodnie”, których dotyczył układ z 1970 r., są w dalszym ciągu - także w stosunku do Republiki Federalnej - obszarami Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 XII 1937 i w ten sposób nie mogą mieć charakteru zagranicy. FTS uznał w orzeczeniu z 30 IX 1976 rewizję za uzasadnioną<sup>16</sup>. Według wywodów FTS sąd niższej instancji nieprawidłowo uznał miejsce zamieszkania

---

<sup>15</sup> W kwestii zachodnioniemieckiego punktu widzenia, zob. U. Scheuner: *Die deutsche einheitliche Staatsangehörigkeit: ein fortdauerndes Problem der deutschen Teilung*, Europa Archiv 1979, nr 12, s. 352.

<sup>16</sup> Por. Bundessozialgericht, sygnatura akt — 4RI 127/75 ogłoszony 30 IX 1976. Omówienie wyroku: *Stuttgarter Zeitung* z 12 I 1977. Polska literatura na ten temat jest bardzo skromna. Jeden rozdział w swojej pracy poświęcił temu tematowi E. Męclewski (*Spadkobiercy Rzeszy*, Warszawa 1978, s. 120 i n.). Mimo prawidłowej oceny politycznej problemu jego rozważania zawierają poważne błędy rzeczowe. Marginesowo wspominają o tym w swoich pracach Gelberg i Janicki w referacie na „Colloquium Opole 79”). Ostatnio ukazały się na temat orzecznictwa FTS 2 artykuły publicystyczne: J. Barcza: *Nie tylko brak konsekwencji*, *Prawo i Życie* z 30 IX 1979 oraz S. Podemskiego: *Renty starcze i polityka*, *Polityka* z 29X1979.

osoby uprawnionej jako zagranicę i z tego powodu unieważnił prawidłową decyzję instytucji ubezpieczeniowej. Osoba uprawniona nie ma więc roszczenia do wypłaty renty wdowiej.

Według wywodów FTS ustawa o ubezpieczeniach nie ogranicza się w swoich postanowieniach (§ 1315–1323) o wypłacie świadczeń do podziału terytorium na *Inland* i *Ausland*. Raczej przyjęła ona trójpodział (*Dreiteilung*), na:

- 1) zakres obowiązywania ustawy (*Geltungsbereich dieses Gesetzes*), który obejmuje terytorium Republiki Federalnej Niemiec włącznie z Berlinem Zachodnim;
- 2) zagranicę (*Ausland*), obejmującą terytoria obcych państw;
- 3) obszary poza zakresem obowiązywania ustawy (*Gebiete ausserhalb des Geltungsbereiches dieses Gesetzes*), w skład których wchodzi część obszaru Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 XII 1937 r., które nie należą do Republiki Federalnej Niemiec lub Berlina Zachodniego. W trzecim punkcie chodzi więc o obszary należące do Niemieckiej Republiki Demokratycznej oraz obszary przyznane w układzie poczdamskim Polsce (i ZSRR).

Obszar, na którym zamieszkuje osoba uprawniona, należy więc nie do *Ausland* - lecz do terytoriów „poza zakresem obowiązywania ustawy”. FTS podkreślił, że układ z 1970 r. niczego nie zmienił w tej sytuacji. Obszar, na którym zamieszkuje osoba uprawniona nie stał się w wyniku zawarcia układu „zagranicą”. FTS nawiązał tutaj do orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego - FTK (*Bundesverfassungsgericht*) w sprawie układów z ZSRR i PRL z

7 VII 1975 r. Na powiązania orzecznictwa FTS z wyrokami FTK zwrócę jeszcze uwagę dalej.

Wyrok z 30 IX 1976 zapoczątkował całą serię wyroków FTS<sup>17</sup> uniemożliwiających realizację postanowień art. 16 zd. I i 2 umowy rentowej i potwierdzających rewizjonistyczne elementy polityczno-prawnej doktryny zachodnioniemieckiej. Ostatnie z tych wyroków zapadły 26 IV i 10 V 1979<sup>18</sup>. Wyroki te w dalszym ciągu podważają ducha i literę układu z 1970 r. oraz umowy rentowej z 9 X 1975<sup>19</sup>.

5. FTS zastosował koncepcję trójpodziału już w latach 50-tych. W orzeczeniu z 1956 r. rozstrzygnął on, że części obszaru byłej Rzeszy Niemieckiej, nie należące do Republiki Federalnej lub do Berlina Zachodniego, nie mogą być uważane za „zagranicę”<sup>20</sup>. Początkowo rozstrzygnięcie to dotyczyło tylko Niemieckiej Republiki Demokratycznej. Wyrokiem FTS z 23 X 1958 koncepcja ta została rozszerzona także na „obszary na wschód od Odry i Nysy będące pod polską administracją” (*die unter polnischer Verwaltung*

---

<sup>17</sup> Np.: orzeczenie z 27 VI 1978 sygnatura akt — 4 R J 89/77.

<sup>18</sup> Por. Bundessozialgericht, sygnatura akt 5 RKN 8/78 ogłoszony 26 IV 1979, omówienie: Der Tagesspiegel z 5 V 1979; oraz Bundessozialgericht. sygnatura akt - RA 18/79.

<sup>19</sup> Orzeczenia zawierają ponadto wiele innych stwierdzeń, reprezentujących te elementy polityczno-prawnej doktryny RFN, które w zasadniczy sposób sprzeczne są z unormowaniami prawnomiędzynarodowymi. Tak np. wyrok z 20 IX 1976 stoi na stanowisku, że ziemie przekazane Polsce na mocy układu poczdamskiego są częścią okupowanego terytorium niemieckiego; Berlin Zachodni zalicza on do „zakresu obowiązywania ustawy”, choć jak wiadomo Berlin Zachodni nie należy do RFN i nie może być przez nią rządzony (potwierdzono to jednoznacznie w układzie czterostronnym o Berlinie Zachodnim z 3 IX 1971).

<sup>20</sup> Bundessozialgerichtssentscheidungen 3, 286; cyt. za Bundessozialgericht, sygnatura akt - 5 RKn 8/78 - z 26 IV 1979.



*stehenden Gebiete östlich der Oder und Neisse*)<sup>21</sup>. Dla FTS jest to jeszcze jeden argument pozwalający na odrzucenie argumentacji domagającej się realizowania zobowiązań wynikających z art. 16 ust. 1 i 2 umowy rentowej. Skoro - wywodzi FTS - ustawodawca, znając różnicowanie obszarów, w kolejnych nowelizacjach utrzymał starą terminologię<sup>22</sup>, oznacza to, że chciał on świadomie inaczej potraktować Niemców żyjących „poza zakresem działania ustawy” w stosunku do Niemców żyjących „w zakresie działania ustawy” lub „zagranicą”.

W związku z koncepcją trójpodziału wspomnieć należy o problemie zakresu obowiązywania ustaw zachodnioniemieckich. Zwykle ustawy zachodnioniemieckie mówią o „zakresie obowiązywania” (*Geltungsbereich*), nie określając go bliżej. Przyjmuje się wtedy, że chodzi o obszar obowiązywania ustawy zasadniczej (*Bundesgebiet*). Istnieją jednak ustawy posługujące się swoistym pojęciem *Inland*<sup>23</sup>, które oznacza terytorium państwa — jego wnętrze. Przeciwnieństwem do tego pojęcia jest termin „zagranica” (*Ausland*), czyli terytoria obcych państw. W okresie Republiki Weimarskiej pojęcie *Inland* było równoznaczne z niemieckim terytorium państwowym. Pojęcie to stosowane było prawidłowo w okresie 1945-1949 jako określenie nowego obszaru niemieckiego, ustalonego decyzjami konferencji poczdamskiej i podporządkowanego zwierzchnictwu Sojuszniczej Rady Kontroli nad Niemcami. Po

---

<sup>21</sup> Bundessazialgerichtsentscheidungen 8, 195; sygnatura akt 197 - SozR nr 7 zu § 1317 RVO, cyt. tamże.

<sup>22</sup>W wyroku z 26 IV 1979 dotyczy to zmiany § 105 i n. ustawy o górnictwie (*Reichsknappschaftsgesetz*) przez ustawę o nowej regulacji rent dla cudzoziemców i rent zagranicznych z 25 I 1960 (*Fremdrenten- und Auslandsrentenneuregelungsgesetz*). Bundesgesetzblatt 1960, I, s. 93.

<sup>23</sup> Por. Janicki, s. 101.

powstaniu Republiki Federalnej Niemiec i Niemieckiej Republiki Demokratycznej w 1949 r. termin *Inland* stał się jednym z elementów rewizjonistycznej, zachodnioniemieckiej doktryny polityczno-prawnej, głoszącej m. in., że Rzesza Niemiecka istnieje nadal w granicach z 31 XII 1937. W Republice Federalnej obowiązują w dalszym ciągu ustawy opierające się na szerokim, rewizjonistycznym pojęciu *Inland*<sup>24</sup>. Należy podkreślić, że duża część tego rodzaju ustaw weszła w życie lub została znowelizowana już po wejściu w życie układu z 1970 r.

Pewną odmianą ustaw zawierających szerokie pojęcie *Inland* są ustawy opierające się na koncepcji trójpodziału terytorialnego. Ich rewizjonistyczna treść nie ulega jednak jakimkolwiek ograniczeniom; za zagranicę uważają one bowiem tereny znajdujące się poza „obszarami Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 XII 1937 r.". Różnicują one natomiast terytorium *Inland* w szerokim rewizjonistycznym znaczeniu; *Inland* pokrywa się tu z „zakresem obowiązywania ustawy", czyli z terytorium Republiki Federalnej; natomiast terytoria nie będące „zagranicą" i nie leżące w „zakresie obowiązywania ustawy", a stanowiące części Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 XII 1937, tworzą trzecią kategorię (określaną ironicznie w publicystyce jako *Niemandsland*). Koncepcja trójpodziału terytorialnego znajduje zastosowanie przede wszystkim w aktach prawnych

---

<sup>24</sup> Ustawa o podatku obrotowym z 29 V 1967 tekst jedn. z 16 XI 1973 r., Bundesgesetzblatt 1973 I, s. 1681; ustawa uzupełniająca ustawę o ordynacjach i fundacjach z 3 VIII 1967, Bundesgesetzblatt 1967 I, s. 839; ustawa o zaopatrzeniu byłych żołnierzy Bundeswehry i ich rodzin, tekst jedn. z 5 III 1976, Bundesgesetzblatt 1976 I, s. 457; ustawa o zaopatrzeniu ofiar wojny, tekst jedn. z 22 VI 1976, Bundesgesetzblatt 1976 I, s. 1633; ustawa o zaopatrzeniu urzędników i sędziów na szczeblu federacji i krajów z 24 VII 1976, Bundesgesetzblatt 1976 I, s. 2486.

o charakterze fiskalnym<sup>25</sup>. Chodzi tutaj o to, aby zobowiązania i uprawnienia do określonych świadczeń finansowych ograniczyć jedynie do terytorium Republiki Federalnej, z drugiej strony jednak, aby nie naruszyć jednego z kanonów zachodnioniemieckiej doktryny polityczno-prawnej - tezy o dalszym istnieniu Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 XII 1937. Koncepcja trójpodziału terytorialnego nie ma naturalnie żadnego oparcia prawnomiędzynarodowego<sup>26</sup> i sprzeczna jest z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego (suwerennej równości państw, integralności terytorialnej), abstrahując od bezprawności szerokiej rewizjonistycznej koncepcji *Inland*.

W ustawodawstwie zachodnioniemieckim zaszły także pewne pozytywne zmiany<sup>27</sup> po wejściu w życie układu z 1970 r. Zmiany te są dowodem, że - wbrew głoszonym w doktrynie zachodnioniemieckiej poglądom - nie ma zasadniczych trudności natury konstytucyjnoprawnej przy wprowadzaniu ustawodawstwa zgodnego z treścią układów normalizacyjnych. Należy jedynie przewyciężyć określone uprzedzenia polityczne.

6. FTS w orzeczeniach dotyczących spraw rentowych oparł się bezpośrednio na orzecznictwie FTK (w szczególności na orzeczeniu z 7 VII 1975 r. w sprawie układów z ZSRR i Polską), cytując obszernie jego postanowienia. Podstawowe

---

<sup>25</sup> Zob. L. Janicki: *Główne aspekty problematyki prawnej w stosunkach PRL—RFN ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień obywatelstwa* [w:] *Główne problemy prawne normalizacji stosunków PRL-RFN, Materiały z konferencji naukowej 26—27 II 1979*. Warszawa 1979, s. 26.

<sup>26</sup> Zauważa się to również w publikacjach RFN, np. A. Bleckmann: *Deutsche Rechtssprechung in völkerrechtlichen Fragen 1973*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1974, nr 4; D. Herald: *Keine Rente ins Niemandsland*, *Stern* z 22 XII 1979, s. 113.

<sup>27</sup> Por. Janicki: *Sporne problemy prawne...*, jw., s. 100 i n.

znaczenie mają w tej mierze wywody zawarte w orzeczeniu FTS z 30 IX 1976, na które powołują się późniejsze orzeczenia FTS.

FTK w orzeczeniach z 1973<sup>28</sup> i 1975<sup>29</sup> r. w poważnym stopniu dokonał deprecjacji podstaw normalizacji stosunków między państwami socjalistycznymi a Republiką Federalną, w myśl zachodnioniemieckiej doktryny polityczno-prawnej<sup>30</sup>; z drugiej zaś strony skonkretyzował on założenia zchodnioniemieckiej doktryny, nadając jej moc obowiązującego prawa. Wynika to z faktu, że FTK po raz pierwszy w swojej praktyce za obowiązujące uznał treść całego orzeczenia (z 1973 r.), a więc jego sentencję oraz obszerne uzasadnienie<sup>31</sup>. Dodać tu należy, że FTK odgrywa niezwykle ważną polityczno-prawną rolę w RFN. Jest on upoważniony do kontroli zgodności z konstytucją działalności traktatowej i normatywnej organów władzy. W zakresie dokonywanej przez FTK wykładni konstytucji jego orzeczenia mają moc wiążącą dla wszystkich władz i urzędów<sup>32</sup>.

Dokonana przez FTK wykładnia prawnomiędzynarodowego znaczenia układów normalizacyjnych z ZSRR, PRL i NRD stoi w jaskrawej sprzeczności z duchem i literą tych układów. Są to

---

<sup>28</sup> Tekst niemiecki i polskie tłumaczenie, Zbiór Dokumentów 1973, nr 7, s. 1245 i n.

<sup>29</sup> Tekst polski orzeczenia - PAP RFN — BZ nr 46/619 z 15 XI 1975.

<sup>30</sup> Literatura na ten temat jest bardzo skromna. Por. Dyskusja panelowa podczas konferencji zorganizowanej przez IBPS 26—27 II 1979 r. (wprowadzenie W. M. Góralski) [w:] *Główne problemy prawne...*, Dyskusja (oprac. J. Barcz), jw., 86 i n.

<sup>31</sup> Patrz *Dyskusja panelowa...*, jw., s. 87.

<sup>32</sup> Zob. o pozycji FTK w RFN W. M. Góralski: *Wykładnia ustaw w działalności Związkowego Trybunału Konstytucyjnego RFN*, Warszawa-Wrocław 1976. Acta Universitatis Vratislavisensis nr 322, Prawo LVI.

spekulacje przeprowadzone poza tekstem układów i wbrew ich treści, co jest błędne z metodologicznego punktu widzenia i bezprawne z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Rewizjonistyczna wykładnia, zawarta w orzeczeniu FTK z 7 VII 1975 została przez FTS bezpośrednio zastosowana w sprawach rentowych, doprowadzając do następującego stwierdzenia w orzeczeniu z 30 IX 1976: stanowi prawnopaństwowemu i prawnomiędzynarodowemu odpowiadają uregulowania prawne z zakresu ubezpieczeń społecznych; niemieckie obszary wschodnie przejęte przez Polskę nie stały się w wyniku art. I układu warszawskiego „zagranicą” w sensie § 1315 i n. RVO; nie pociąga to więc za sobą zobowiązania dla instytucji ubezpieczeniowych do wypłaty rent ubezpieczonym osobom mieszkającym na tych terenach.

Omawiając ten problem należy zwrócić uwagę na dwie ważne kwestie: Po pierwsze, bezpośrednie nawiązanie w orzeczeniach FTS do orzecznictwa FTK określa w dużym stopniu stosunek FTK do tego orzecznictwa i ewentualną możliwość jego zmiany. Po drugie, zwrócić należy uwagę na swoistą koncepcję „bezpieczeństwa prawa” (*Rechtssicherheit*) lub „pokoju prawnego” (*Rechtsfrieden*) reprezentowaną w orzecznictwie FTS. Trybunał ten w wyżej cytowanym orzeczeniu z 26 IV 1979 stwierdził, że w interesie „bezpieczeństwa prawa” i „pokoju prawnego” Najwyższy Trybunał Związkowy nie powinien orzekać inaczej niż dotychczas, jeśli zarówno jedna, jak i druga pozycja mogą być równie dobrze uzasadnione. Dodatkowym argumentem jest wg zdania Trybunału fakt, że chodzi tutaj o problemy prawne, które ze względu na wyczerpujące uregulowanie w umowie rentowej dotyczą jedynie przypadków powstałych w przeszłości i z tego powodu mają znaczenie ograniczone w czasie. Zasadniczej polemiki wymagają obie tezy głoszone przez FTS:

- swoista koncepcja „bezpieczeństwa prawa”, w myśl której jeden akt prawa wewnętrznego całkowicie sprzeczny z

normami prawnomiędzynarodowymi stanowi podstawę dla całej lawiny następnych aktów prawnych, zawierających również rewizjonistyczne postanowienia oraz

- koncepcja „czasowego znaczenia problemu” próbująca usunąć w cień podstawowe problemy procesu normalizacji między PRL a RFN; kwestia ta nie jest wcale „czasowa”, dotyczy ona bowiem stosunku RFN do samych, podstaw normalizacji, określonych w układzie z 1970 r., ma ona również poważne znaczenie humanitarne, dotyczy bowiem ludzi starych, którzy przez długie lata płacili składki ubezpieczeniowe niemieckim instytucjom ubezpieczeniowym.

7. Stanowisko rządu federalnego (SPD/FDP) w stosunku do orzecznictwa FTS jest jeszcze jednym dowodem na to, że politycznym deklaracjom o dążeniu do rozwoju procesu normalizacji stosunków z państwami socjalistycznymi nie towarzyszą konkretne przedsięwzięcia w dziedzinie prawa wewnętrznego oraz wyrzeczenie się wiodących celów strategicznych, jak dążenie do ponownego zjednoczenia Niemiec, kwestionowanie polityczno-terytorialnego *status quo* w Europie. Uwidocznilo się to już w stanowisku rządu federalnego wobec orzeczenia Sądu Ubezpieczeń Społecznych Nadrenii-Westfalii z 6 XII 1973. Ministerstwo Spraw Zagranicznych RFN odmówilo wypowiedzenia się w kwestii, czy polskie Ziemie Zachodnie i Północne są dla RFN „zagranicą”<sup>33</sup> i przekazało tę kwestię zachodnioniemieckiemu Ministerstwu Pracy i Spraw Socjalnych, właściwemu dla spraw rentowych. W opinii wydanej przez to ministerstwo stwierdzono, że od wejścia w życie układu warszawskiego były niemieckie tereny wschodnie nie mogą być w dalszym ciągu uważane za *Inland* lub za „niemieckie obszary pod obcą administracją”, ale nie mogą być również uważane za „zagranicę”. Stanowisko to

---

<sup>33</sup> Frankfurter Rundschau z 2 V 1974.

zawierało więc koncepcję trójpodziału terytorialnego (ze swoistą tezą o „ziemi niczyjej”<sup>34</sup>). Jest ono często reprezentowane przez rząd federalny<sup>35</sup>. Po wydaniu wyroku z 6 XII 1973 r. rzecznik MSZ RFN oświadczył, że rząd federalny traktuje decyzję Sądu Ubezpieczeń Społecznych jako nieostateczną i że Zakład Ubezpieczeń socjalnych założył od tego orzeczenia rewizję<sup>36</sup>. Dodać tu należy, że odmowa zajęcia stanowiska w tej sprawie przez MSZ RFN i odstąpienie jej resortowi pracy i spraw socjalnych stanowiło niebezpieczny precedens stwarzający podstawę koncepcji reprezentowanej przez rząd federalny, że poszczególne przepisy prawa wewnętrznego w RFN powinny być indywidualnie oceniane co do zgodności z układem z 1970 r. przez resorty odpowiedzialne za daną dziedzinę. Rząd federalny unika w ten sposób zajęcia pryncypialnego stanowiska w stosunku do podstaw normalizacji określonych w tym układzie. Koncepcja ta znalazła skonkretyzowanie w stanowisku rządu federalnego podczas dyskusji dotyczącej nowelizacji ustawy o podatku obrotowym<sup>37</sup>.

Rząd federalny reprezentuje podobnie jak FTS w swoich orzeczeniach koncepcję trójpodziału terytorialnego. Inicjujące orzeczenie FTS w tej sprawie z 30 IX 1976 uzgodnione zostało z MSZ i Ministerstwem Pracy i Spraw Socjalnych RFN<sup>38</sup>. Wspomniano już także o tym, że rząd federalny potwierdził

---

<sup>34</sup> Tak określił byłe wschodnie obszary niemieckie rzecznik prasowy MSZ RFN, von Pachelbel, Frankfurter Rundschau z 2 V 1974.

<sup>35</sup> Nurnberger Nachrichten z 7 V 1974.

<sup>36</sup> Die Welt z 2 V 1974.

<sup>37</sup> Por. oświadczenie przedstawiciela rządu federalnego z 10 V 1979, Drucksache 12050; stanowisko rządu federalnego przedstawione w Frankfurter Rundschau z 20 VIII 1979 r.

<sup>38</sup> Stuttgarter Zeitung z 121 1977.

zasady orzeczenia FTS z 30 IX 1976 r. w opinii wydanej dla FTK.

Stwierdzić więc należy, że rząd federalny reprezentuje w stosunku do problemów wynikających z realizacji umowy rentowej identyczne stanowisko, jak FTS. Wynika to z faktu niezrezygnowania przez obecną koalicję rządową z podstawowych rewizjonistycznych celów strategicznych. Polityczno-prawna doktryna rządu federalnego stanowi na obecnym etapie podstawową przeszkodę w postępach procesu normalizacji z państwami socjalistycznymi, w tym z Polską<sup>39</sup>.

Wyrażona w orzecznictwie FTS koncepcja trójpodziału terytorialnego, popierana przez rząd federalny, jest kolejnym dowodem tego, że „polityka wschodnia” rządu SPD/FDP opiera się na elementach rewizjonistycznych, reprezentowanych przez wcześniejsze rządy zachodnioniemieckie.

Podstawowe elementy doktryny polityczno-prawnej rządu federalnego SPD/FDP o wydźwięku rewizjonistycznym wpływają negatywnie nie tylko na całością procesu normalizacji wzajemnych stosunków między RFN a państwami socjalistycznymi. Znajdują one odzwierciedlenie i w innych zagadnieniach, np. w zachodnioniemieckiej koncepcji obywatelstwa, w kwestii terytorialnego obowiązywania ustaw itp., uniemożliwiając realizację zawartych już porozumień, co jest widoczne na przykładzie umowy rentowej.

8. Od chwili wejścia w życie umowy o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym Republika Federalna nie realizuje

---

<sup>39</sup> Por. J. Sułek; *Wybrane aspekty prawno-polityczne działalności rządu RFN w odniesieniu do procesu normalizacji stosunków z PRL* (w:) *Główne problemy prawne...*, jw., s. 44 i n.



zobowiązań nałożonych na nią postanowieniami art. 16 zd. 1, 2 umowy. Stanowisko RFN nie uległo tu zmianie do chwili obecnej. Strona zachodnioniemiecka zmieniła jednak ostatnio swą argumentację dotyczącą uzasadnienia nieprzekazywania do Polski rent z zaopatrzenia emerytalnego na podstawie art. 16 zd. 1, 2 umowy rentowej. Obecnie strona zachodnioniemiecka nie powołuje się bezpośrednio na swoje przepisy wewnętrzne ani na orzecznictwo FTS, które reprezentuje stanowisko, że polskie Ziemie Zachodnie i Północne nie są dla RFN „zagranicą”. Wręcz przeciwnie, strona zachodnioniemiecka podkreśla, że cały obszar PRL traktowany jest jednolicie.

Wydaje się, że zmiana argumentacji uzasadniającej niewykonywanie zobowiązań wynikających z art. 16 zd. 1 i 2 jest rezultatem reprezentowanego konsekwentnie przez stronę polską stanowiska, iż blokowanie wypłat rent przysługujących na podstawie art. 16 zd. 1 i 2 jest następstwem stosowania przepisów wewnętrznych w RFN, które godzą w integralność terytorialną PRL i nienaruszalność jej granic, a tym samym są sprzeczne z postanowieniami układu z 1970 r.

Obecnie strona zachodnioniemiecka wysuwa następujące argumenty uzasadniające nierealizowanie zobowiązań z art. 16 zd. 1 i 2:

- A. Renta nie była faktycznie przekazywana w kwietniu 1976 r. Podczas rozmów ekspertów w dniach 20—22 marca 1979 r. strona zachodnioniemiecka stwierdziła: „Problem wyjątków [od zasady terytorialnej — uwaga J. B.] był długo dyskutowany. W Helsinkach ustalono zasadę: „kto ma, powinien otrzymywać nadal” (*wer hat, soll weiter bekommen*). Oznacza to, że eksport może dotyczyć tylko takich świadczeń, które były faktycznie wypłacane w miesiącu poprzedzającym wejście w życie umowy, tj. w kwietniu 1976 r. To ustalenie znalazło wyraz w art. 15 i 16 umowy, o

których należy mówić łącznie, gdyż znajdują się one we wspólnej części — „postanowienia przejściowe”.

B. Zgodnie z umową rentową renta wypłacana jest przez państwo, na którego terytorium mieszka rencista (powołanie się na art. 4).

C. Niekiedy strona zachodnioniemiecka powołuje się na to, że Polska otrzymała kwotę 1,3 mld DM tytułem rozliczeń w zakresie zaopatrzenia emerytalnego i wypadkowego.

9. Nie do przyjęcia jest wysuwany przez stronę zachodnioniemiecką argument mający uzasadnić odmowę przekazywania rent na podstawie art. 16 zd. 1 1 2 tym, że nie były one faktycznie przekazywane w miesiącu kalendarzowym poprzedzającym wejście umowy w życie.

**Po pierwsze**, jednym z podstawowych zadań umowy rentowej było uregulowanie problemów związanych z przeszłością, a wynikających głównie z rewizjonistycznych elementów zachodnioniemieckiej doktryny polityczno-prawnej.

**Po drugie**, generalnej zasady gwarantującej zachowanie praw do wypłaty, nabytych przed wejściem w życie umowy, nie można odnosić jedynie do rent faktycznie do Polski przekazywanych przed wejściem w życie umowy. Zasadę kontynuowania wypłaty rent faktycznie wypłacanych przed wejściem w życie umowy zawiera art. 15; art. 16 byłby - w przypadku przyjęcia stanowiska zachodnioniemieckiego - zbędny. Strona zachodnioniemiecka podpisując umowę łącznie z art. 16 musiała zdawać sobie sprawę z konsekwencji, jakie z tego wynikną. Argumentacja ta przypomina zachodnioniemiecki stosunek do innych umów prawnomiędzynarodowych - po zawarciu umowy dążenie do deprecjacji jej zasadniczej treści za pomocą rozwijania „odpowiedniej” wykładni. Ma to miejsce np w

odniesieniu do terytorialnego znaczenia układów normalizacyjnych.

**Po trzecie**, jak już wspomniano na wstępie, na podstawie art. 16 zd. 1 1 2 strona zachodnioniemiecka powinna podjąć wypłatę: a) rent, do których prawo było już ustalone, lecz które nie były wypłacane (renty spoczywające); b) rent, do których prawo istniało w chwili wejścia umowy w życie, lecz nie było jeszcze ustalone. Ustaloną zasadę „kto ma, powinien otrzymywać nadal” należy interpretować szeroko. Nie tylko w sensie „kto faktycznie otrzymywał”, lecz również „kto powinien otrzymywać (miał prawo)”.

**Po czwarte**, blokowanie wypłaty wymienionych rent spowodowane było stosowaniem przepisów wewnętrznych o wydzwiku rewizjonistycznym, sprzecznych z układem z 1970 r. Zawarty w art. 16 zd. 2 warunek: jeśli renty według prawa Republiki Federalnej Niemiec (podkr. - JB), bynajmniej nie oznacza afirmacji przez stronę polską rewizjonistycznych przepisów prawa wewnętrznego w RFN. Umowa rentowa jasno wychodzi z założenia o całości terytorialnej obu państw. Opiera się ona bezpośrednio na układzie z 1970 r., który zawiera podstawowe w tej mierze sformułowania, mówiące o „nienaruszalności istniejących granic” i „bezwzględnym poszanowaniu integralności terytorialnej” (art. I punkt 2 1 3) stron układu. Implikuje to w sposób wyraźny konieczność tego rodzaju zmian w przepisach prawa wewnętrznego RFN, aby rozwiązania prawnomiędzynarodowe mogły być wykonane. Podkreślić należy, że według norm prawa międzynarodowego strona umowy nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego, ażeby usprawiedliwić niemożność wypełnienia umowy (art. 27 konwencji wiedeńskiej prawa

traktatów)<sup>40</sup>. Duże znaczenie ma w związku z tym akt końcowy KBWE, którego postanowienia (zasada X - wykonywanie w dobrej wierze zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego) stwierdzają, że „przy wykonywaniu swych suwerennych praw, włączając w to prawo do wydawania ustaw i przepisów, będą [państwa-uczestnicy KBWE, — uwaga J.B.] one postępowały zgodnie z zobowiązaniami prawnymi, wynikającymi z prawa międzynarodowego; będą one ponadto należycie uwzględniać i wykonywać postanowienia Aktu Końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie”<sup>41</sup>.

O możliwości odpowiedniej zmiany przepisów wewnętrznych w RFN w sprawach rentowych świadczy orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 20 III 1979<sup>42</sup>. Trybunał ten rozpatrując zażalenia konstytucyjne dwóch obcokrajowców z Ameryki Łacińskiej orzekł, że byłym Niemcom, którzy nabyli obce obywatelstwo i mieszkają za granicą, musi być wypłacana ich niemiecka renta<sup>43</sup>.

10. Powoływanie się przez stronę zachodnioniemiecką w związku z nierealizowaniem zobowiązań wynikających z art. 16 zd. 1 12 na art. 4 (ustanawia on w punkcie I zasadę terytorialną) jest całkowicie bezzasadne. Postanowienia art. 4 mają znaczenie jedynie w stosunku do spraw przyszłych.

---

<sup>40</sup> *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego* (opr. K. Kocot i K. Wolfke), Wrocław-Warszawa 1978, s. 501; S. Nahlik; *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976, s. 184 i n.

<sup>41</sup> *Wybór dokumentów...*, tamże, s. 660.

<sup>42</sup> *Bundesverfassungsgericht*, sygnatura akt, - I BvR 111/74 -; sygnatura akt - I BvR 283/78 - oraz *Juristenzeitung* 1979, nr 15/16, s. 524 i n.

<sup>43</sup> *Kölner Stadt Anzeiger* z 14 V 1979.

Art. 15 pkt I stwierdza wyraźnie, że „umowa uzasadnia prawa i zobowiązania do świadczeń tylko za okres po jej wejściu w życie”. Do wyjątków od zasady terytorialnej należy art. 16 (obok odpowiednich postanowień art. 15). Artykuł 16 zd. I i 2 reguluje właśnie jedno z podstawowych zadań umowy rentowej — problemy wynikające z przeszłości.

11. Całkowicie bezzasadna jest próba przerwania obowiązku płatności na Polskę, przy powołaniu się na porozumienie o uregulowaniu roszczeń w zakresie zaopatrzenia emerytalnego i wypadkowego między obu państwami i ich instytucjami ubezpieczeniowymi z 9 X1975<sup>44</sup>. W art. I pkt 2 porozumienia stwierdzono bowiem, że porozumienie to dotyczy uregulowania roszczeń w zakresie zaopatrzenia emerytalnego i wypadkowego między obydwojema państwami i instytucjami ubezpieczeniowymi. Nie dotyczy ono natomiast roszczeń poszczególnych osób w zakresie tych zaopatrzeń, a wypłata kwoty 1,3 mld DM (art. I pkt 1) nie stwarza dla rządu PRL żadnych zobowiązań w stosunku do tych osób. Prawa poszczególnych osób reguluje umowa o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym.

\*\*\*

Nierealizowanie przez Republikę Federalną zobowiązań wynikających z art. 16 zd. I i 2 umowy rentowej jest ponownym dowodem na to, że sprzeczna z treścią układów normalizacyjnych polityczno-prawna doktryna zachodnioniemiecka uniemożliwia regulacje wielu spraw szczegółowych oraz realizację porozumień zawierających konkretne zobowiązania w tych przypadkach, gdzie mogło by to naruszyć jej „pozycję prawną” - hamując w ten sposób postęp w procesie odprężenia i normalizacji.

---

<sup>44</sup> Zbiór Dokumentów 1975, nr 10, s. 744 i n.

### **3. Zakres obowiązywania ustawodawstwa zachodnioniemieckiego a podstawy procesu normalizacji PRL-RFN w świetle nowelizacji ustawy o podatku obrotowym**

(w:) Przegląd Stosunków Międzynarodowych 1980, nr 4 (strony 7-26).

#### **1. Uwagi wstępne. Zakres obowiązywania ustawodawstwa zachodnioniemieckiego**

Zwykle ustawy zachodnioniemieckie mówią o „zakresie obowiązywania” (*Geltungsbereich*), nie określając go bliżej. Przyjmuje się w takich przypadkach, że dotyczy to obszaru obowiązywania Ustawy Zasadniczej (*Grundgesetz*) Republiki Federalnej (*Bundesgebiet*). Istnieją również ustawy posługujące się swoistym pojęciem *Inland*<sup>1</sup>, które oznacza terytorium państwa - jego wnętrze. Przeciwnością tego pojęcia jest termin „zagranica” (*Ausland*), czyli terytoria obcych państw.

W okresie Republiki Weimarskiej pojęcie *Inland* było równoznaczne z niemieckim terytorium państwowym. Pojęcie to stosowane było prawidłowo w latach 1945-1949 jako określenie nowego obszaru niemieckiego, ustalonego decyzjami Konferencji Poczdamskiej i podporządkowanego zwierzchnictwu Sojuszniczej Rady Kontroli nad Niemcami<sup>2</sup>. Po powstaniu Republiki Federalnej Niemiec i Niemieckiej Republiki Demokratycznej termin *Inland* stał się jednym z elementów rewizjonistycznej, zachodnioniemieckiej doktryny polityczno-prawnej, głoszącej między innymi, że Rzesza Niemiecka nie upadła jako podmiot prawa międzynarodowego ani w 1945 r. wraz z bezwarunkową kapitulacją ani w 1949 r. wraz z

---

<sup>1</sup> Patrz: L. Janicki: *Sporne problemy prawne w stosunkach PRL-RFN*, Przegląd Zachodni 1977, nr 4, s. 101.

<sup>2</sup> Ibidem.

powstaniem dwóch państw niemieckich a istnieje nadal w granicach z 31 XII 1937 r.<sup>3</sup>. Zakres terminu *Inland* utożsamiany był w niektórych przypadkach z obszarem Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r.

W RFN obowiązuje w dalszym ciągu cały szereg ustaw mających za podstawę szerokie rewizjonistyczne pojęcie *Inland*. Widocznym przykładem<sup>4</sup> jest w związku z tym ustawa o podatku obrotowym (*Umsatzsteuergesetz*) z 29 V 1967 r., której nowy, jednolity tekst ogłoszony został 16 XI 1973 r.<sup>5</sup>. Pojęcie *Inland* w tym sensie występuje między innymi w następujących ustawach: w ustawie uzupełniającej ustawę zmieniającą o ordynacjach i fundacjach (*Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes zur Änderung von Vorschriften des Fideikomiss- und Stiftungsrechts*) z 3 VIII 1976 r.<sup>6</sup>; w ustawie o zaopatrzeniu byłych żołnierzy Bundeswehry i ich rodzin (*Soldatenversorgungsgesetz*), według tekstu jednolitego z 5 III 1976 r.<sup>7</sup>; w ustawie o zaopatrzeniu ofiar wojny (*Bundesversorgungsgesetz*), według tekstu jednolitego z 22 VI 1976 r.<sup>8</sup>; w ustawie o zaopatrzeniu urzędników i sędziów na szczeblu federacji i krajów (*Beamtenversorgungsgesetz*) z 24 VIII 1976 r.<sup>9</sup>. Podkreślić należy, że

---

<sup>3</sup> Zestawienie różnorodnych teorii zachodnioniemieckich, dotyczących stosunku między Rzeszą Niemiecką a obu państwami niemieckimi: D. Blumenwitz: *Die Grundlagen eines künftigen Friedensvertrages mit Deutschland. Ein völkerrechtlicher Beitrag zur künftigen Deutschlandpolitik*, Berlin 1966, s. 72 i n. Z koncepcją o „dalszym istnieniu Rzeszy Niemieckiej” rozprawił się ostatnio w polskiej literaturze L. Gelberg: *Czy istnieje nadal Rzesza Niemiecka?* „Państwo i Prawo” 1978, nr 5.

<sup>4</sup> Janicki, op. cit., s. 101

<sup>5</sup> Bundesgesetzblatt (dalej: BGBl) 1973, TI I, s. 1681.

<sup>6</sup> BGBl 1967, TI I, s. 839.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 457.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 1633.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 2486.

duża część tego rodzaju ustaw weszła w życie lub została znowelizowana już po wejściu w życie układu z 7 XII 1970 r.

Pewną odmianą ustaw zawierających szerokie, rewizjonistyczne pojęcie *Inland* są ustawy opierające się na koncepcji trójpodziału terytorialnego. Ich rewizjonistyczna treść nie ulega jednak jakimkolwiek ograniczeniom. Za „zagranicę” uważają one również tereny znajdujące się poza „obszarami Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 XII 1937 r.”. Różnicują one natomiast zakres terytorialny pojęcia *Inland* w szerokim, rewizjonistycznym znaczeniu; *Inland* pokrywa się tu z „zakresem obowiązywania ustawy”, czyli z terytorium RFN. Terytoria natomiast nie będące „zagranicą” i nie leżące w „zakresie obowiązywania ustawy”, a stanowiące część obszaru Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 XII 1937 r., stanowią trzecią kategorię - tzw. ziemię niczyją (*Niemandsland*)<sup>10</sup>.

Koncepcja trójpodziału terytorialnego znajduje zastosowanie przede wszystkim w aktach prawnych o charakterze fiskalnym<sup>11</sup>. Idzie tutaj o to, aby zobowiązania i usprawnienia do określonych świadczeń finansowych ograniczyć jedynie do terytorium Republiki Federalnej, z drugiej jednak strony, alby nie naruszyć jednego z kanonów zachodnioniemieckiej doktryny polityczno-prawnej - tezy o dalszym istnieniu Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 XII 1937 r. Koncepcja trójpodziału terytorialnego nie ma naturalnie żadnego oparcia prawnomiędzynarodowego<sup>12</sup>,

---

<sup>10</sup> Patrz: D. Herold: *Keine Rente ins Niemandsland. Weshalb die in Oberschlesien lebende Witwe eines deutschen Soldaten kein Geld aus der Bundesrepublik bekommt*, Stern, 5 VI 1979, Nr 28, s. 113.

<sup>11</sup> Patrz: L. Janicki: *Główne aspekty problematyki prawnej w stosunkach PRL-RFN ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień obywatelstwa*. W: *Główne problemy prawne normalizacji stosunków PRL-RFN. Materiały z konferencji naukowej 26-27 XI 1979 r.*, Warszawa 1979, s. 26.

<sup>12</sup> Zauważa się to również w literaturze RFN: A. Bleckmann: *Deutsche Rechtsprechung in völkerrechtlichen Fragen 1973*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1974, Nr 4, s. 771.



sprzeczna jest z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego (takimi, jak: suwerenna równość państw, obowiązek poszanowania integralności terytorialnej państw, zakaz ingerencji w sprawy wewnętrzne innych państw), abstrahując od bezprawności szerokiej, rewizjonistycznej koncepcji *Inland*.

Profesor L. Gelberg zabierając głos podczas konferencji zorganizowanej przez IBPS na temat realizacji umowy rentowej PRL-RFN z 9 X 1975 r. stwierdził między innymi, że zachodniemiecka koncepcja trójpodziału terytorialnego jest nonsensem z punktu widzenia prawa międzynarodowego; pod presją życia koncepcja ta zniknie tak samo szybko, jak tezy o *Recht auf die Heimat*, o której w swoim czasie pisano całe tomy<sup>13</sup>. Mimo to, koncepcja trójpodziału terytorialnego występuje w wielu ustawach zachodniemieckich, znajduje coraz większe uznanie w RFN. Przykładowo jest ona zawarta w ustawie o nowej regulacji rent dla cudzoziemców i rent zagranicznych (*Fremdrenten- und Auslandsrenten-Neuregulungsgesetz*) z 25 I 1960 r.<sup>14</sup> oraz w ordynacji ubezpieczeniowej (*Reichsversicherungsordnung*) z 15 XII 1924 r., zmienionej po raz ostatni 19 XII 1973 r.<sup>15</sup>. Szczególnie ta ostatnia ustawa utrudnia w znacznym stopniu proces normalizacji stosunków wzajemnych między PRL a RFN, uniemożliwiając praktycznie realizację zobowiązań wynikających dla RFN z art. 16 umowy o zaopatrzeniu emerytalnym i uniemożliwiająca wypłatę

---

Koncepcja trójpodziału terytorialnego poddana została obszernej krytyce podczas konferencji naukowej na temat: Realizacja umowy rentowej PRL-RFN z. 9 X 1975 r. w świetle orzecznictwa Federalnego Trybunału Socjalnego, zorganizowanej w dniu 2 X 1979 r. przez IBPS. Patrz w szczególności referat J. Barcza pt.: *Podstawy normalizacji wzajemnych stosunków między PRL a RFN a orzecznictwo Federalnego Trybunału Socjalnego (FTS) w związku z realizacją umowy rentowej z dnia 9 X 1975 r.*

<sup>13</sup> L. Gelberg: *Głos w dyskusji podczas konferencji naukowej zorganizowanej przez IBPS...*, (stenogram).

<sup>14</sup> BGBL 1960, TI I, s. 93.

<sup>15</sup> BGBL 1973, TI I, s. 1925.

rant dla obywateli polskich zamieszkałych w Polsce ma Ziemiach Zachodnich i Północnych, a którzy nabyli takie uprawnienia w niemieckich instytucjach ubezpieczeniowych, poparta została przez orzecznictwo Federalnego Trybunału Socjalnego (zapoczątkowane orzeczeniem z 30 IX 1976 r.<sup>16</sup>) oraz w opiniach prezentowanych przez rząd federalny<sup>17</sup>.

Problem ten dowodzi wyraźnie, że rewizjonistyczny wydzźwięk związany z zakresem obowiązywania ustawodawstwa zachodnioniemieckiego stanowi poważną przeszkodę w rozwoju procesu wzajemnych stosunków między RFN a państwami socjalistycznymi<sup>18</sup> i nie może być traktowany jako jej „sprawa wewnętrzna”. W ustawodawstwie zachodnioniemieckim zaszły również pewne pozytywne zmiany po wejściu w życie układu z 7 XII 1970 r., będące potwierdzeniem tezy, że - wbrew głoszonym w doktrynie zachodnioniemieckiej poglądom – nie ma zasadniczych trudności natury konstytucyjno-prawnej, przy wprowadzaniu w RFN ustawodawstwa zgodnego z treścią układów normalizacyjnych<sup>19</sup>. Wprowadzenie odpowiednich zamian w ustawodawstwie zachodnioniemieckim wymaga jednak przede wszystkim przezwyciężenia rewizjonistycznych elementów zachodnioniemieckiej doktryny polityczno-prawnej<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> Bundessozialgericht - 4RI 127/75 -; orzeczenie to zapoczątkowało całą serię wyroków FTS o analogicznej argumentacji prawnej. Patrz wyrok FTS z 28 I 1977 r. - 5RJ 119/74 -; wyrok FTS z 30 III 1977 r. - 5RKn 27/76 -; wyrok FTS z 26 IV 1979 r. - 5RKn 8/78 -; wyrok FTS z 10 V 1979 r. - MRA 18/79.

<sup>17</sup> Por. Frankfurter Rundschau, 2 V 1974 r.; Nürnberger Nachrichten, 7 V 1974 r.; Stuttgarter Zeitung, 12 I 1977.

<sup>18</sup> Por. J. Barcz: *Nie tylko brak konsekwencji*, „Prawo i Życie”, 30 IX 1979.

<sup>19</sup> L. Janicki: *Sporne problemy...*, s. 100 i n.

<sup>20</sup> Określenie podstawowych, rewizjonistycznych elementów zachodnioniemieckiej doktryny polityczno-prawnej oraz ich krytyka były tematem konferencji naukowej zorganizowanej w lutym 1979 r. przez IBPS. Patrz: *Główne problemy prawne normalizacji stosunków PRL-RFN. Materiały z konferencji naukowej 26—27 II 1979 r.*, Warszawa 1979 r. W szczególności zwrócić należy w związku z tym uwagę na referat

## 2. Zakres obowiązywania (*Geltungsbereich*) ustawy o podatku obrotowym (*Umsatzsteuergesetz*)

Jak wspomniano na wstępie, oczywistym przykładem ustawy zawierającej szerokie, rewizjonistyczne pojęcie *Inland* jest ustawa o podatku obrotowym z 29 V 1967 r., według tekstu jednolitego z 16 XI 1973 r. W § I ust. 2 tej ustawy stwierdzono:

„Pojęcie *Inland* w rozumieniu niniejszej ustawy oznacza terytorium Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r. (terytorium Rzeszy) z wyjątkiem wyłączeń celnych i obszarów wolnoctwowych. *Ausland* w rozumieniu niniejszej ustawy oznacza terytorium, które nie stanowi *Inland*”<sup>21</sup>.

W związku z tą ustawową definicją, zawartą w ustawie obowiązującej do dnia I I 1980 r. zauważyć należy:

- Pojęcie *Inland*, a więc wewnątrz państwa, rozciąga się nie tylko na terytorium RFN, lecz również na terytorium NRD, części terytorium Polski oraz Związku Radzieckiego. Republika Federalna Niemiec uzurpuje więc sobie prawo wykonywania praw suwerennych na terytorium innych państw;
- Pojęcie *Ausland*, odpowiadające terytorium innych państw, zostało zawężane odpowiednio do rewizjonistycznej koncepcji *Inland*;

---

wyłożony przez J. Sułka: *Wybrane aspekty prawno--polityczne działalności rządu RFN w odniesieniu do procesu normalizacji stosunków z PRL*. s. 44 i in. oraz na wyniki dyskusji, s. 78 i n.

<sup>21</sup> Tekst dosłowny w języku niemieckim: „Unter Inland im Sinne dieses Gesetzes ist das Gebiet des Deutschen Reiches in den Grenzen vom 31. Dezember 1937 (Reichsgebiet) mit Ausnahme der Zollausschlüsse und der Zollfreigebiete zu verstehen. Ausland im Sinne dieses Gesetzes ist das Gebiet, das danach nicht Inland ist”. BGBl 1973, TI I, s. 1681.

- Powołanie się na terytorium Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 XII 1937 r. ma być niewątpliwie argumentem na rzecz dalszego istnienia Rzeszy Niemieckiej jako podmiotu prawa międzynarodowego.

Określenie zakresu terytorialnego pojęć *Inland* i *Ausland* według tekstu jednolitego z 16 XI 1973 r. ustawy o podatku obrotowym jest wyraźnie sprzeczne z podstawowymi zasadami powszechnego prawa międzynarodowego, jak również z bilateralnymi umowami RFN z państwami socjalistycznymi, w tym w szczególności z układem z 7 XII 1970 r., który w art. I punkcie 2 zawiera potwierdzenie nienaruszalności „teraz i w przyszłości” granic państw-stron układu, zobowiązuje je do „bezwzględnego poszanowania ich integralności terytorialnej”, a w art. I punkt 3 zawiera stwierdzenie, że strony „nie mają żadnych roszczeń terytorialnych wobec siebie i nie będą takich roszczeń wysuwać także w przyszłości”. Artykuł I punkt I układu zawiera natomiast jednoznaczne uznanie przez RFN polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej<sup>22</sup>.

### **3. Nowelizacja ustawy o podatku obrotowym**

Podjęcie w RFN prac nad ponowną nowelizacją ustawy o podatku obrotowym było wynikiem potrzeb wynikających z dążenia do pogłębienia procesu integracji zachodnioeuropejskiej, obejmującej również zbliżenie systemów prawnych poszczególnych państw<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Tekst układu: Zbiór Dokumentów 1970, nr 12, s. 2034 i n.

<sup>23</sup> W uzasadnieniu nowelizacji ustawy stwierdzono: „Die 6. Richtlinie (dotycząca podatków obrotowych — przyp. aut.) bedeutet einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu der angestrebten Aufhebung der innergemeinschaftlichen Steuergrenzen, dem Endziel der Umsatzsteuer-Harmonisierung. Zugleich erfüllt sie eine wesentliche Voraussetzung für die volle Verwirklichung des Finanzierungssystems der EG indem sie die im Ratsbeschluss vom 21. April 1970 vorgeschriebene einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage für die eigenen Einnahmen der EG aus der Mehrwertsteuer festlegt...”, Deutscher Bundestag - 8. Wahlperiode. Drucksache 8/1779, s. 27.

Proces ten w stosunku do prawa podatkowego zapoczątkowała druga dyrektywa EWG z 11 IV 1967 r. w sprawie harmonizacji przepisów prawnych państw członkowskich w zakresie podatku od wartości dodanej (*Mehrwertsteuer*)<sup>24</sup>. Podkreślić należy, że zawarte w niej pojęcie *Inland* było całkowicie zgodne z zasadami powszechnego prawa międzynarodowego oraz z wymogami procesu normalizacji na kontynencie europejskim. Dyrektywa ta stwierdzała, że *Inland* stanowi obszar, ma którym dane państwo stosuje podatek od wartości dodanej (*Mehrwertsteuer*), Obszar ten powinien - w myśl dyrektywy - obejmować zasadniczo całe terytorium podlegające władzy zwierzchniej, łącznie z wodami jej podlegającymi<sup>25</sup>.

W celu dalszej integracji prawa podatkowego Rada Ministrów EWG uchwaliła w dniu 17 V 1977 r. szóstą dyrektywę w sprawie harmonizacji przepisów prawnych państw członkowskich, dotyczących podatku obrotowego<sup>26</sup>. Dyrektywa ta, stosownie do zasad powszechnego prawa międzynarodowego, następująco określała w art. 3 zakres pojęcia *Inland*:

„Dla stosowania niniejszej dyrektywy pod pojęciem *Inland* rozumie się zakres stosowania Traktatu o ustanowieniu Europejskich Wspólnot Gospodarczych, tak jak jest on ustalony w artykule 227 Traktatu, dla każdego z państw członkowskich”<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> (67/228/EWG). Szeroko na temat problemów integracyjnych EWG w sferze podatkowej: D. Gotz-Kozierkiewicz: *Podatki w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej. Aspekt integracji*, Warszawa 1975.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> (77/388/EWG); także: ABl, EG nr L 145, s. 1.

<sup>27</sup> Ibidem. Art. 227 pkt I stanowi, że traktat stosuje się do Niemieckiej Republiki Federalnej, Królestwa Belgii, Republiki Francuskiej, Republiki Włoskiej, Wielkiego Księstwa Luksemburgu i Królestwa Holandii. Patrz: *Europejska Wspólnota Gospodarcza. Wybór dokumentów* (pod. red. J. Zdanowicza), Warszawa 1974, t. I, s. 144. Patrz: Hintergrund Dienst 18 VII 1979.

## Stanowisko koalicji rządowej (projekt rządowy)

Zachodnioniemiecka ustawa o podatku obrotowym wymagała wielu zmian w procesie „dopasowania” do szóstej dyrektywy EWG<sup>28</sup>. Dotyczyło to również konieczności jasnego sformułowania zakresu pojęcia *Inland*, tak aby odpowiadał on zarówno szóstej dyrektywie EWG, jak też prawnomiędzynarodowym i politycznym zobowiązaniom, wynikającym dla RFN ze zobowiązań bilateralnych - przede wszystkim z układów normalizacyjnych z państwami socjalistycznymi - oraz z Aktu końcowego KBWE.

Projekt rządowy ustawy o podatku obrotowym w § I punkt 4(2) zawierał następującą formułę określającą zasięg terytorialny pojęcia *Inland*:

„Pojęcie *Inland* w rozumieniu niniejszej ustawy oznacza zakres obowiązywania ustawy z wyjątkiem wyłączeń celnych i obszarów wolnoctowych. Zagranicą (*Ausland*) jest obszar, który nie stanowi *Inland* oraz nie należy do NRD i Berlina (Wschodniego)<sup>29</sup>.”

---

<sup>28</sup> Por. Uzasadnienie rządowe. Deutscher Bundestag - 8. Wahlperiode, Drucksache 8/1779, s. 27; Hintergrund Dienst, 18 VII 1979. W zakresie problemów wyłącznie prawno-podatkowych: Wirtschaft muss sich auf viele Neuregelungen einstellen, Die Welt, 9 XI 1979, s. 19.

<sup>29</sup> Tekst w języku niemieckim: „Unter Inland im Sinne dieses Gesetzes ist der Geltungsbereich des Gesetzes mit Ausnahme der Zollausschlüsse und der Zollfreigegebiete zu verstehen. Ausland im Sinne dieses Gesetzes ist das Gebiet, das nicht Inland ist und nicht zur Deutschen Demokratischen Republik und Berlin (Ost) gehört”. Deutscher Bundestag - 8. Wahlperiode, Drucksache 8/1779, s. 4.

Wstępna analiza tej formuły wykazuje, że stoi ona ma stanowisku koncepcji trójpodziału terytorialnego (określanej również jako *Tertium-Lösung*<sup>30</sup>). Pojęcie *Inland* pokrywa się tu więc z zakresem obowiązywania ustawy, tj. z obszarem Republiki Federalnej (kategoria pierwsza); kategorią drugą jest terytorium „Niemieckiej Republiki Demokratycznej i Berlina Wschodniego” (ziemia niczyja), a kategorią trzecią zagranica (*Ausland*), czyli terytoria obcych państw. Projekt rządowy odstąpił więc od szerokiego, rewizjonistycznego określenia zasięgu terytorialnego pojęcia *Inland* (obszar Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 XII 1937 r.), przyjmując koncepcję trójpodziału terytorialnego. Zastosowana jednak w tym przypadku koncepcja trójpodziału wykazuje pewne specyficzne cechy, zawierające potencjalne możliwości jej pozytywnej ewolucji - w kierunku ku zgodności z układami normalizacyjnymi (nie ujmuje to jednak nic z jej obecnego, rewizjonistycznego charakteru). Charakterystyczne jest przede wszystkim rozszerzenie zakresu terytorialnego zagranicy (*Ausland*) na całość terytorium Polski i Związku Radzieckiego (a więc przede wszystkim na polskie Ziemie Zachodnie i Północne). Przypomnieć należy w związku z tym, że w głośniejszej ostatnio dyskusji wokół realizacji umowy rentowej PRL-RFN z 9 X 1975 r., rząd federalny stanął ma stanowisku koncepcji trójpodziału terytorialnego, przy czym za *Niemandsland* (ziemię niczyją) uważano mię tylko NRD i „Berlin Wschodni”, lecz również polskie Ziemie Zachodnie i Północne (jak również określone terytoria Związku Radzieckiego). Stanowisko to poparte zostało w wielu, cytowanych już, orzeczeniach Federalnego Trybunału Socjalnego, wspierających się na znanych orzeczeniach Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 1973 i 1975 r.

Ten aspekt formuły zaproponowanej przez rząd federalny można by uznać za pozytywny. Formuła rządowa jako całość utrzymuje jednak koncepcję trójpodziału w stosunku do NRD.

---

<sup>30</sup> Hintergrund Dienst, 18 VII 1979.

Układy normalizacyjne, zawarte między RFN a państwami socjalistycznymi traktować należy jako „jedolitą polityczną całość”. Wynika to jednoznacznie z układu z 12 VIII 1970 r. między ZSRR a RFN oraz z podpisanej wówczas „deklaracji intencji”. Tezę tę potwierdza fakt, że wszystkie te układy wspólnie stanowią podstawę procesu normalizacji wzajemnych stosunków w Europie oraz stanowiły zasadniczą przesłankę dojścia do skutku KBWE. Z drugiej strony „specjalne” traktowanie przez Republikę Federalną NRD należy do podstawowych elementów jej doktryny polityczno-prawnej, stawiającej pod znakiem zapytania polityczno-terytorialne *status quo* w Europie, a więc również polską granicę zachodnią ma Odrze i Nysie Łużyckiej (problem ten jest przedmiotem analizy zawartej w końcowej części opracowania).

Rząd federalny, uzasadniając zaproponowaną przez siebie formułę, powołał się na następujące argumenty:

- zaproponowana definicja pojęcia *Inland* odpowiada treści art. 3 szóstej dyrektywy EWG;
- uwzględnia ona sytuację polityczną i prawną, jaka wytworzyła się po wejściu w życie Układu Zasadniczego (*Grundvertrag*) z NRD z 21 XII 1973 r., potwierdzoną w orzeczeniu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 31 VII 1973 r. Terytorialne ograniczenie pojęcia *Inland* jest zgodne z art. I układu z PRL z 7 XII 1970 r. oraz z art. 6 Układu Podstawowego z NRD. Rząd federalny nie zmienił swojego stanowiska odnośnie do sytuacji prawnej Niemiec. Utrzymanie tego stanowiska nie wymaga formułowania fikcyjnego pojęcia *Ausland*;
- obszary znajdujące się poza zakresem obowiązywania Ustawy Zasadniczej nie mogą być uważane przez rząd federalny za *Inland* w powszechnie przyjętym rozumieniu, ponieważ nie podlegają one zwierzchnictwu terytorialnemu RFN;



- w praktyce ustawodawczej Republiki Federalnej NRD od szeregu lat nie jest zaliczana ani do *Inland* ani do *Ausland* - znajduje to potwierdzenie i w wielu ustawach (zastosowano w nich koncepcję trójpodziału terytorialnego - przyp. aut.);
- analogiczną formułę o zasięgu terytorialnym pojęcia *Inland* zawiera ustawa o winie (*Weingesetz*) z 14 VII 1971 r.<sup>31</sup>.

Warto zwrócić uwagę na ostatni z wymienionych argumentów. Zawarte w § 45 punkt (9) i (10) ustawy o winie (*Weingesetz*) określenie zasięgu terytorialnego pojęcia *Inland* sformułowane jest następująco:

„(9) *Inland* w rozumieniu tej ustawy oznacza zakres obowiązywania ustawy.

(10) *Ausland* w rozumieniu tej ustawy oznacza obszary, które nie należą ani do zakresu obowiązywania ustawy, ani do obszarów walutowych Niemieckiej Republiki Demokratycznej.”<sup>32</sup>.

W sformułowaniu tym, jak widać, zastosowano koncepcję trójpodziału terytorialnego (ujętą inaczej semantycznie) w jej formie zawężonej (jedynie w stosunku do NRD). Formuła ta przez długi okres uchodziła za klauzulę kompromisową między koalicją rządową a opozycją w przypadku konieczności uchwalenia

---

<sup>31</sup> Patrz: Deutscher Bundestag - 8. Wahlperiode, Drucksache 8/1799 - uzasadnienie, is. 27 i n.

<sup>32</sup> Gesetz über Wein, Likörwein, Schaumwein, weinhaltige Getränke und Brandwein aus Wein (*Weingesetz*) z 14 VI 1971 r. BGBl 1971, TI 1., s. 893 i n. Tekst § 45 (9) i (10) w języku niemieckim:

(9) Als Inland im Sinne dieses Gesetzes gilt der Geltungsbereich dieses Gesetzes.

(10) Als Ausland im Sinne dieses Gesetz gelten die Gebiete, die weder zum Geltungsbereich dieses Gesetzes noch zu den Währungsgebieten der Mark der Deutschen Demokratischen Republik gehören, s. 910.

ustaw, w których należało zająć stanowisko co do zasięgu terytorialnego pojęcia *Inland* i *Ausland*<sup>33</sup> (przyjęta została w 1971 r. przez *Bundestag* i *Bundesrat* bez sprzeciwów). Formułę tę zawiera między innymi ordynacja o dopuszczeniu do ruchu drogowego (*Strassenverkehrs-Zulassungs-Ordnung* według tekstu z 15 XI 1974 r.<sup>34</sup>, ustawa łowiecka (*Bundesjagdgesetz*), według tekstu z 26 IX 1976 r.<sup>35</sup>, ustawa o uregulowaniu prawa o ogólnych warunkach transakcji (*Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen*) z 9 XII 1976 r.<sup>36</sup>.

W toku dyskusji w *Bundestagu* posłowie koalicji rządowej zwrócili ponadto uwagę na następujące problemy:

- stanowisko, że *Inland* pokrywa się z obszarem Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 XII 1937 r. nie znajduje obecnie uzasadnienia prawnego. „Takie sformułowania - stwierdził poseł H. Westphal - prowadziłyby do roszczeń ze strony Republiki Federalnej do uchwalenia w 1979 r. ustaw, mających obowiązywać na terytorium NRD i byłych obszarach wschodnich”<sup>37</sup>;
- propozycja koalicji rządowej jest zgodna z Układem Zasadniczym z NRD oraz z orzeczeniem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 31 VII 1973 r. (H. Westphal);
- propozycja ta odpowiada przyjętej w praktyce ustawodawczej RFN koncepcji *Tertium-Lösung* (H. Westphal);

---

<sup>33</sup> Por. Hintergrund Dienst, 18 VII 1979.

<sup>34</sup> BGBl 1974, TI I, s. 3193 i n.

<sup>35</sup> BGBl 1976, TI I, s. 2849 i n.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 3117 i n.

<sup>37</sup> H. Westphal: *Streit um Inlandsbegriff*, Das Parlament, 4 VIII 1979, s. 5.

- propozycja rządowa zgodna jest z treścią szóstej dyrektywy EWG; gwarantuje ona stanowisko w sprawie *Deutschlandpolitik* a bezpodstawna dyskusja na ten temat nie powinna doprowadzić do złamania przez RFN porozumień prawnomiędzynarodowych (dotyczyło to przekroczenia dopuszczalnego terminu wyznaczonego dla dostosowania ustawodawstwa (H. Matthöfer)<sup>38</sup>;
- określenie *Inland* jako obszaru Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 XII 1937 r. stałoby w sprzeczności z zawartymi układami międzynarodowymi, w tym z układem z 7 XII 1970 r. (*Warschauer Vertrag*), oraz iż ustawami federalnymi, ratyfikującymi te układy.

„Nie możemy dzisiaj, latem 1979 r. - stwierdził D. Posser - uważać za *Inland* w ustawie związkowej obszarów, które przez naszych zachodnich sojuszników traktowane są jako integralne części państwa polskiego. Wykluczone jest również latem 1979 r. utożsamianie pojęcia *Inland* ze stanem z 31 XII 1937 r., ze względu na Układ Zasadniczy z NRD. *Inland* zakłada bowiem z prawnomiędzynarodowego punktu widzenia, że na jego obszarze wykonuje się władzę zwierzchnią”<sup>39</sup>.

### Stanowisko opozycji

Stanowisko opozycji w stosunku do zaproponowanej przez rząd nowelizacji ustawy o podatku obrotowym było bardzo istotne, bowiem kraje rządzone przez koalicję CDU/CSU posiadają w *Bundesracie* większość głosów. Wszystkie natomiast projekty ustaw uchwalone przez *Bundestag* są rozpatrywane następnie przez Bundesrat. Ma on - w zależności od treści, którą regulować ma dana ustawa - różne

<sup>38</sup> H. Matthöfer: *Akzeptabler Kompromiss*, Das Parlament 4 VIII 1979.

<sup>39</sup> D. Posser: *Im Widerspruch zu Verträgen*, Das Parlament, 4 VIII 1979. Tamże materiały z dyskusji.

uprawnienia. W stosunku do jednych ustaw dysponuje prawem weta absolutnego - *Zustimmungsgesetze* - (ustawa nie dochodzi do skutku), w stosunku do innych prawem weta zawieszającego (ustawa wchodzi w życie po ponownej uchwale *Bundestagu*)<sup>40</sup>. W stosunku do nowelizacji ustawy o podatku obrotowym, będącym tzw. *Zustimmungsgesetz*, *Bundesrat* dysponował prawem weta absolutnego<sup>41</sup>.

Początkowo głosy członków koalicji opozycyjnej nie zapowiadały wykształcenia się sporu wykraczającego poza sprawy podatkowe<sup>42</sup>. Następnie jednak dyskusja nad podatkiem obrotowym przerodziła się w spór o wyraźnie politycznym charakterze, dotyczącym podstaw tzw. *Deutschlandpolitik*<sup>43</sup>.

Koalicja opozycyjna, występując przeciwko zaproponowanej przez rząd nowelizacji, opierała się przede wszystkim na następujących argumentach:

- Pojęcie *Inland* w dotychczasowym brzmieniu jest zgodne z postanowieniami prawa EWG. W oświadczeniu protokolarnym do art. 3 ust. I szóstej dyrektywy EWG Republika Federalna zastrzegła sobie traktowanie obszarów leżących poza zakresem obowiązywania Ustawy Zasadniczej jako *Inland*, zgodnie z oświadczeniem protokolarnym do drugiej dyrektywy o harmonizacji podatku obrotowego, przy uwzględnieniu protokołu o

---

<sup>40</sup> L. Garlicki: *Parlament a rząd w Republice Federalnej Niemiec*, Wrocław - Warszawa - Kraków, 1978, s. 145.

<sup>41</sup> Ibidem. Obecnie około 50% ustaw podlega prawu weta absolutnego Bundesratu.

<sup>42</sup> Na przykład marginesowy protest opozycji przeciwko pojęciu *Inland* podczas dyskusji w komisji finansowej (*Finanzausschuss*) Bundestagu. Deutscher Bundestag - 8. Wahlperiode, Drucksache 8/2827, s. 68.

<sup>43</sup> Por. *In den Mülleimer*, Der Spiegel, 8 X 1979, s. 132 i n.; Hintergrund Dienst, 18 VII 1979.

handlu wewnętrznemieckim i związanych z tym problemami z 25 III 1957 r.<sup>44</sup>;

- Zmiana pojęcia *Inland* nie jest konieczna ze względu na stosowanie ustawy o podatku obrotowym, co wynika z § 26 ust. 4;
- Przeciwno określeniu niemieckich obszarów po drugiej stronie Odry i Nysy jako *Ausland* i przeciwno określeniu NRD, Berlina (Wschodniego) jako obszaru nie należącego ani do *Inland* ani do *Ausland*, istnieją poważne zastrzeżenia konstytucyjne;
- Utrzymanie dotychczasowego pojęcia *Inland* nie oznacza wykonywania praw zwierzchnich poza zakresem obowiązywania Ustawy Zasadniczej. Nie miało to miejsca dotychczas, pod rządami starej ustawy. Nie określone bliżej powołanie się w uzasadnieniu nowelizacji ustawy na „prawną i polityczną sytuację po zawarciu Układu Zasadniczego” nie usprawiedliwia konieczności zmiany pojęcia *Inland*<sup>45</sup>.

W sporze, jaki zaistniał pomiędzy koalicją rządową a opozycją wokół pojęcia *Inland*, koncepcja rządu federalnego szczególnie ostro i bezwzględnie atakowana była przez bawarskiego premiera F. J. Straussa, który w swojej deklaracji rządowej, złożonej w bawarskim Landtagu 24 VII 1979 r. zarzucił rządowi, że chce „stopniowo doprowadzić do ostatecznego wyrzucenia Rzeszy Niemieckiej na śmietnik historii”<sup>46</sup>. Rzecznik rządu federalnego K.

---

<sup>44</sup> BGBl 1957, TI 2, s. 984.

<sup>45</sup> Deutscher Bundestag - 8. Wahlperiode, Drucksache 8/3012, s. 2.

<sup>46</sup> Patrz: Biuletyn Specjalny nr 10309/26 VII 1979, s. 5; *In den Mülleimer*, Der Spiegel, 8 X 1979.

Bölling oświadczył natomiast, że zalecane przez F. J. Straussa pojęcie *Inland* nie jest niczym innym niż „nie do przyjęcia próbą politycznej demonstracji”, sprzeczną z układami zawartymi przez Bonn z NRD, Warszawą i Moskwą<sup>47</sup>.

### **Dyskusja w ramach komisji rozjemczej (*Vermittlungsausschluss*)**

Zaproponowana przez rząd nowelizacja ustawy o podatku obrotowym, wraz z formułą *Inland*, została uchwalona przez *Bundestag* w dniu 17 V i 3 VII 1979 r., głosami koalicji rządowej SPD/FDP. *Bundesrat* - w którym opozycja ma większość - odmówił jednak w dniu 6 VII 1979 r. udzielania zgody na wydanie ustawy. Głównym powodem odmowy udzielenia zgody były omówione wyżej kontrowersje dotyczące terytorialnego zakresu pojęcia *Inland*.

W przypadku ustawy - tzw. *Zustimmungsgesetz* - na którą *Bundesrat* nie wyraża zgody, istnieją dwie możliwości postępowania. Albo *Bundesrat* od razu odmawia wyrażenia zgody, albo też może on zażądać zwołania komisji rozjemczej, co z reguły stosuje się w praktyce. W pierwszym przypadku zwołania komisji może zażądać *Bundestag* lub rząd federalny. Jeśli jednak propozycje komisji nie zostaną zaakceptowane przez *Bundesrat*, to odmowa ta ma charakter ostateczny i ustawa nie dochodzi do skutku<sup>48</sup>.

W dniu 22 VI 1979 r. na 474 posiedzeniu *Bundesrat* postanowił zażądać zwołania komisji rozjemczej w sprawie ustawy o podatku obrotowym<sup>49</sup>. Komisja przez długi okres nie mogła dojść do

---

<sup>47</sup> Przebieg dyskusji: Biuletyn Specjalny nr 10309/ 26 VII 1979, s. 5 i n. Patrz także: P. Prag: *Eine absurde Auseinandersetzung*, Stern, 11 X 1979, 272.

<sup>48</sup> Szerzej o komisji rozjemczej: Garlicki, op. cit., s. 147.

<sup>49</sup> Deutscher Bundestag - 8. Wahlperiode, Drucksache 8/3012, s. I i n.

porozumienia a jej posiedzenia kilkakrotnie odraczano. Ostateczny termin wyznaczono wreszcie na dzień 8 XI 1979 r.<sup>50</sup>. Podkreślić w związku z tym należy, że nieprzyjęcie przez RFN nowelizacji ustawy o podatku obrotowym spowodowałoby naruszenie terminu ustalanego ostatecznie przez EWG ma II 1980 r. (upřednio ustalone terminy - 1 I 1978 r. i 1 I 1979 r. - nie zostały dotrzymane)<sup>51</sup>. Przekroczenie ostatecznego terminus powodowałoby wszczęcie postępowania przeciwko RFN przed Trybunałem Sprawiedliwości. Już 5 VII 1979 r. do Stałego Przedstawicielstwa RFN w Brukseli wpłynęło pismo Komisji EWG, zawiadamiając o wdrożeniu przeciwko RFN postępowania o „drugiego stopnia naruszenie układu”, w związku z niedotrzymaniem terminu określonego w szóstej dyrektywie<sup>52</sup>. 13 VIII 1979 r. Komisja EWG zaskarżyła Republikę Federalną o naruszenie postanowień szóstej dyrektywy, dotyczących terminu przeprowadzania harmonizacji ustaw o podatku obrotowym<sup>53</sup>.

W toku dyskusji w ramach komisji pojednawczej przedstawiono następujące klauzule kompromisowe (ostatecznie sformułowane na posiedzeniu w dniu 17 X 1979 r.).

---

<sup>50</sup> Przebieg obrad komisji rozjemczej - patrz: „Biuletyn Specjalny”, nr 10388/30 X 1979; Biuletyn Specjalny, nr 10396/9 XII 1979; *Einigung im dritten Anlauf. Aussengebiet statt Ausland*, Kölner Stadt Anzeiger, 9 XI 1979., s. 6; *Kompromiss im Streit um Inlandbegriff*, Neue Rhein Zeitung, 9 XI 1979., s. 2; *Im dritten Anlauf über die „Inland“-Hürde*, Die Welt, 9 XI 1979., s. 1; R. D. Schwartz: *Kompromiss bei Inlandsbegriff. Heute Entscheidung über Umsatzsteuergesetz im Bundesrat*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9 XI 1979, S. 2.

<sup>51</sup> Por. Hintargrund Dienst, 18 VII 1979.

<sup>52</sup> RFN było jedynym państwem członkowskim, przeciwko któremu wdrożono takie postępowanie - patrz: Matthöfer, op. cit.

<sup>53</sup> R. D. Schwartz: *EG verklagt die Bundesregierung, Streit mit Opposition um Inlandsbegriff führt zu aussenpolitischen Ärger*, Frankfurter Rundschau, 6 IX 1979.

### 1. Propozycja rządu federalnego:

„Obszarem ściągania (podatków - aut.) (*Erhebungsgebiet*)<sup>54</sup> w rozumieniu niniejszej ustawy jest zakres obowiązywania ustawy. Zagranicą (*Ausland*) w rozumieniu niniejszej ustawy jest obszar, który nie należy do obszaru podatkowego ani do Niemieckiej Republiki Demokratycznej lub Berlina (Wschodniego)”;

### 2. Propozycja Bawarii:

„Jako obszar podatkowy w rozumieniu niniejszej ustawy należy rozumieć zakres obowiązywania ustawy. Wyłączenia celne i obszary wolnocłowe nie należą do obszaru podatkowego i będą traktowane jak zagranica (*behandelt wie Ausland*). Obszar NRD i Berlina (Wschodniego) nie należy do zagranicy”;

### 3. Propozycja Jahn'a (SPD):

„*Inland* w rozumieniu niniejszej ustawy oznacza obszar obowiązywania ustawy zasadniczej z wyjątkiem wyłączeń celnych i obszarów wolnocłowych. Obszar podatkowy w rozumieniu ustawy nie obejmuje ani obszaru NRD, ani obszarów, które nie należą do zakresu obowiązywania ustawy”;

---

<sup>54</sup> Twórcą kompromisowego określenia *Inland* jako obszaru na którym ściągane są podatki (*Erhebungsgebiet*) był prezes zachodnioniemieckich Izb Handlowo-Przemysłowych - Otto Wolf von Amerongen, Biuletyn Specjalny, nr 10 378/18 X 1979, s. 7.



#### 4. Propozycja Vogla (CDU):

„Pod .pojęciem obszaru podatkowego w rozumieniu niniejszej ustawy należy rozumieć obszar obowiązywania ustawy z wyjątkiem wyłączeń celnych i obszarów wolnoctwowych. Obszarem niepodatkowym jest obszar, który nie jest obszarem podatkowym ani nie należy do NRD i Berlina (Wschodniego)”<sup>55</sup>.

Analizując przedstawione wyżej klauzule kompromisowe należy zwrócić uwagę na kilka problemów. Przede wszystkim jest bardzo widocznie, że we wszystkich klauzulach podjęto próbę wyeliminowania stosunkowo jednoznacznych (z punktu widzenia prawa międzynarodowego) terminów *Ausland i Inland* i zastąpienia ich mętnymi terminami - „obszar ściągania podatków”, „obszar podatkowy”, „obszar niepodatkowy”. Wynika z tego, że autorom chodziło nie tyle o dostosowanie merytorycznych postanowień w ustawie o podatku obrotowym do zobowiązań prawnomiędzynarodowych RFN, co raczej o uniemożliwienie podjęcia rzeczowej polemiki poprzez mętną terminologię. Jednocześnie byłaby to ma przyszłość furтка dla „wykładni” w duchu rewizjonistycznej doktryny polityczno-prawnej RFN.

Zwraca również uwagę fakt, że we wszystkich klauzulach NRD i „Berlin (Wschodni)” nie są zaliczane do „zagranicy”. W punkcie tym szczególnie dobitnie wyraża się zgodność strategicznych celów podstawowych sił politycznych w RFN (dążenie do „ponownego zjednoczenia Niemiec” - *Wiedervereinigung Deutschlands* - na podstawie istniejącej jako podmiot prawa międzynarodowego Rzeszy Niemieckiej).

Zakres terytorialny pojęcia *Ausland* (poza klauzulą Vogla, który użył zwrotu „obszar niepodatkowy”) został zdefiniowany

---

<sup>55</sup> Biuletyn Specjalny, nr 10 388/30 X 1979, s. 6 i n.

negatywnie. Miało to niewątpliwie na celu zapewnienie rządowi większej swobody manewru w razie potrzeby określenia - co należy do *Ausland* a co do *Inland*. Zauważamy, że o ile cytowany już *Weingesetz* zakresem „ziemi niczyjej” (*Niemandsland*) obejmuje tylko NRD i „Berlin (Wschodni)”, to na przykład „ziemia niczyja” w ujęciu ordynacji ubezpieczeniowej (w wykładni potwierdzonej przez *Bundessozialgericht*) rozciąga się na cały obszar Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 XII 1937 r., leżący poza zakresem obowiązywania Ustawy Zasadniczej - czyli również na polskie Ziemie Zachodnie i Północne oraz na niektóre terytoria należące do ZSRR.

W dniu 8 XI 1979 r. komisja rozjemcza przyjęła ostateczną klauzulę kompromisową (autorami jej byli głównie premier Bawarii - Schmidhuber, poseł z ramienia CDU - Vogel oraz poseł z ramienia SPD - Jahn)<sup>56</sup>:

„Obszarem ściągania podatku (*Erhebungsgebiet*) w rozumieniu tej ustawy jest obszar, na którym ustawa ma moc obowiązującą, z wyjątkiem wyłączeń celnych i obszarów wolnoctwowych. Obszarem zewnętrznym (*Aussengebiet*) w znaczeniu tej ustawy jest obszar, który nie należy ani do obszaru ściągania (podatku) ani do obszaru NRD i Berlina (Wschodniego).”<sup>57</sup>.

Formuła ta zrezygnowała co prawda z szerokiego, rewizjonistycznego zakresu pojęcia *Inland* (obszar Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 XII 1937 r.), zastąpiła go jednak koncepcją trójpodziału terytorialnego (w stosunku do NRD). Stanowi ona również zawężenie i tak mocno ograniczonego - pozytywnego wydziwisku pierwotnego projektu rządowego, który przynajmniej polskie Ziemie Zachodnie i Północne jednoznacznie uznawał za „zagranicę”. Użyte w obecnej formule wyrażenie „obszar

---

<sup>56</sup> *Einigung über den Inlandsbegriff...*

<sup>57</sup> Biuletyn Specjalny, nr 10 396/9 XI 1979; *Einigung im dritten Anlauf...*

zewnętrzny" może być w przyszłości różnie interpretowane. Formuły tej dotyczą wymienione już wyżej poważne zastrzeżenia terminologiczne. Użyta tu terminologia bynajmniej nie ma jedynie znaczenia semantycznego, lecz posiada wyraźne zabarwienie polityczne<sup>58</sup>. W polskiej prasie słusznie potraktowano przyjętą w dniu 8 XI 1979 r. ostateczną klauzulę kompromisową za zwycięstwo sił rewizjonistycznych<sup>59</sup>.

#### **4. Stanowisko rządu federalnego w dyskusji o nowelizacji podatku obrotowego w świetle jego doktryny polityczno-prawnej w związku z normalizacją stosunków wzajemnych z państwami socjalistycznymi**

Przed przystąpieniem do analizy związków między stanowiskiem rządu federalnego w dyskusji o nowelizacji podatku obrotowego z jego ogólną polityczno-prawną doktryną, należy zwrócić uwagę na bardzo charakterystyczny fakt, jaki ujawnił się w toku tej dyskusji. Rząd federalny za wszelką cenę usiłuje uniknąć zajmowania stanowiska pryncypialnego w sprawie zasięgu terytorialnego pojęć *Ausland* i *Inland*, próbując zachować jak największą swobodę manewru. Kierunek ten wyraźny był już w przemówieniu wygłaszanym przez przedstawiciela rządu - dra von Dohnany'ego - w Bundestagu dnia 10 V 1979 r., w którym stwierdził on między innymi, że

---

<sup>58</sup> Trudno zgodzić się z komentarzem zamieszczonym w *Die Welt*, gdzie stwierdzono między innymi: „Die 'DDR' und Ost-Berlin gehören zum 'Aussengebiet' ohne Ausland zu sein. Die neuen Begriffe stellen lediglich die steuerliche Erhebung klar, ohne staatsrechtliche Fakten zu schaffen". Im dritten Anlauf über die „Inland“-Hürde, *Die Welt*, 9 XI 1979, s. 1.

<sup>59</sup> J. Moszczeński: *Parlamentarna furtka dla rewizjonistów. Bundestag akceptuje mętną formułę*, *Trybuna Ludu*, 9 XI 1979; „*Terytorium zewnętrzne*” czy „*zagranica*”. *Zadziwiająca debata Bundestagu*”, *Życie Warszawy*, 9 XI 1979; D. Luliński: *Kompromis rządu i chadecji po myśli rewizjonistów*, *Trybuna Ludu*, 13 XI 1979.

„należy oceniać w sposób zróżnicowany, zależnie od celu poszczególnej ustawy, czy użyte w niej pojęcie *Inland* dotyczy stanów faktycznych, które wynikają z przeszłości, jak to np. ma miejsce w wielu .sprawach socjalnych, wówczas może być uzasadnione stosowanie szerokiego pojęcia *Inland*, nie stanowiące naruszenia art. I układu warszawskiego" (w terminologii zachodnioniemieckiej - układ z 7 XII 1970 r.)<sup>60</sup>.

Wypowiedź ta nie zawiera określenia zakresu pojęcia *Ausland*, co implikuje możliwość nieuznawania części terytorium Polski za „zagranicę”, z drugiej zaś strony, według tej wypowiedzi możliwe jest rozciągnięcie na części terytorium PRL pojęcia *Inland* w szerokim, rewizjonistycznym znaczeniu. Sugestia co do konieczności indywidualizacji poszczególnych ustaw, dotycząca ich zakresu obowiązywania terytorialnego, wyraźnie zmierza w kierunku uniknięcia pryncypialnej wypowiedzi co do zakresu pojęć *Ausland* i *Inland*. Pozycja ta została jeszcze wyraźniej skonkretyzowana w stanowisku rządu federalnego, ogłoszonym dnia 20 VIII 1979 r., w którym stwierdzono między innymi: „Definicja pojęcia *Inland* w ustawie o podatku obrotowym nie ima charakteru

---

<sup>60</sup> Deutscher Bundestag - 8. Wahlperiode, Drucksache 12 050. Dr von Dohnanyi stwierdził między innymi: „Die Volksrepublik Polen hat sich mehrfach gegenüber der Bundesregierung dahin geäußert, dass der Inlandsbegriff in den Gesetzen der Bundesrepublik Deutschland dem Warschauer Vertrag entsprechen sollte. Die Bundesregierung vertritt dazu folgende Auffassung. Nach Art. I des Warschauer Vertrages stellt die Bundesrepublik Deutschland als solche die Gebietshoheit der Volksrepublik Polen über die Oder-Neise-Gebiete seit Inkrafttreten des Warschauer Vertrages nicht mehr in Frage. Der Inlandsbegriff, der in deutschen Gesetzen verwendet wird, muss demnach der bestehenden polnischen Gebietshoheit Rechnung tragen. Nach dem Zweck des einzelnen Gesetzes ist differenzierend zu beurteilen, ob die darin verwendete Bezeichnung Inland im Einzelfall der geltenden Rechtslage entspricht. Bezieht sich der Begriff Inland auf Tatbestände, die sich aus der Vergangenheit ergeben, wie es etwa öfter bei der Gewährung sozialer Rechte in Frage kommt, so kann die Verwendung eines umfassenden Inlandsbegriffs gerechtfertigt sein, ohne dass darin ein Verstoß gegen Art I des Warschauer Vertrages zu sehen wäre.“

konstytucyjnego. Definicja obowiązuje tylko w ramach ustawy o podatku obrotowym i tylko dla jej celów i (...)”<sup>61</sup>.

Zwrócić należy przede wszystkim uwagę na fakt, że szeroka koncepcja *Inland* oraz rozszerzona wersja koncepcji „trójpodziału terytorialnego” są konsekwencją reprezentowanej również przez obecną koalicję rządową<sup>62</sup> tezy o dalszym istnieniu Rzeszy Niemieckiej jako podmiotu prawnomiędzynarodowego, mającego zdolność prawną, ale nie posiadającego zdolności do czynności prawnych<sup>63</sup>. Koncepcję tę można traktować jako absurdalną, gdyby nie fakt, że kryją się za nią groźne rewizjonistyczne elementy, skierowane przeciwko ostateczności uznania polityczno-terytorialnego *status quo* w Europie<sup>64</sup>.

Również zawężona koncepcja „trójpodziału terytorialnego”, traktująca za „ziemię niczyją” jedynie NRD, zawiera w sobie groźbę rewizji polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej i sprzeczna jest z układem z 7 XII 1970 r. Nie ulega wątpliwości, że zawężona koncepcja podporządkowana jest przede wszystkim zachodnioniemieckiej *Deutschlandpolitik*<sup>65</sup> z jej zasadniczym celem -

---

<sup>61</sup> Frankfurter Rundschau, 20 VIII 1979.

<sup>62</sup> Patrz: R. Quist: *Völkerrecht und Grundgesetz*, Starnberg 1972, s. 23; C. Arndt: *Die Verträge von Moskau und Warschau. Politische, verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Aspekte*, Bonn - Bad Godesberg 1973, s. 126 i n.

<sup>63</sup> Zachodnioniemieckie koncepcje dotyczące powiązań między Rzeszą Niemiecką a obu państwami niemieckimi - patrz: D. Blumenwitz: *Die Grundlagen eines Friedensvertrages mit Deutschland. Ein völkerrechtlicher Beitrag zur künftigen Deutschlandpolitik*, Berlin 1966, s. 72 i n.; koncepcja obecnej koalicji rządowej - patrz: J. Barcz: *Uwagi do artykułu prof. Ludwika Gelberga „Czy istnieje nadal Rzesza Niemiecka?”*, Państwo i Prawo 1979, nr 2.

<sup>64</sup> Absurdalność tezy o dalszym istnieniu Rzeszy Niemieckiej z punktu widzenia prawa międzynarodowego wykazał ostatnio w polskiej literaturze L. Ge1berg: *Czy istnieje nadal Rzesza Niemiecka?*, Państwo i Prawo 1978, nr 5.

<sup>65</sup> Próba syntetycznego określenia cech charakterystycznych zachodnioniemieckiej *Deutschlandpolitik* podjął w polskiej literaturze J. Skibiński: *„Polityka*

dążeniem do „ponownego zjednoczenia Niemiec” (*Wiedervereinigung Deutschlands*). Zasadnicze znaczenie ma wykazanie powiązań między tym celem a podważaniem przez RFN ostatecznego charakteru polskiej granicy zachodniej. W myśl doktryny polityczno-prawnej obecnego rządu federalnego, obecnie istniejący w Europie polityczno-terytorialne *status quo* traktować należy jako stan tymczasowy - *modus vivendi*. Wysuwane są w związku z tym dwa argumenty:

- 1) Wszystkie zobowiązania REN (także prawnomiędzynarodowe) należy traktować jako elementy *modus vivendi* do czasu zjednoczenia Niemiec, czyli osiągnięcia *Friedensordnung* w rozumieniu RFN<sup>66</sup>. Przykładowo w punkcie pierwszym znanego postanowienia wszystkich frakcji Bundestagu z 17 V 1972 r. stwierdzono, że układy normalizacyjne z ZSRR i PRL „są ważnymi elementami *modus vivendi*, który NRF chce stworzyć w stosunkach ze swoimi wschodnimi sąsiadami”<sup>67</sup>. W stosunku do ostatecznego uznania granic teza ta znajduje wsparcie w „wysłużonej” koncepcji związanej z układem pokojowym (*Friedensvertrag*) z „Niemcami jako całością” (*Deutschland als Ganzes*). Podkreśla się, że ostateczne ustanowienie granic może nastąpić jedynie w układzie pokojowym z Niemcami, przy czym jako wyłączny podmiot kompetentny do podpisania takiego układu, traktowane są

---

w sprawie Niemiec” (*Deutschlandpolitik*) w doktrynie rządu koalicyjnego SPD/FDP, Przegląd Stosunków Międzynarodowych 1979, nr 4, s. 7 i n.

<sup>66</sup> Ramy dla nowej „polityki wschodniej” określa - jak zaznaczył W. Scheel - główny cel „oddziaływać w kierunku takiego stanu pokoju w Europie, w którym naród niemiecki odzyska swoją jedność”. Według tego, w Europie zostanie stworzony „porządek pokojowy” (*Friedensordnung*), gdy „naród niemiecki odzyska swoją jedność”. Wywiad W. Schedą dla fińskiej gazety „Soumen Kuvalehti”, 27 VII 1973. „Bulletin des Presse- und Informationsamtes” (dalej: „Bulletin”) 1973, Nr 91, s. 922; H. D. Genscher: *Grundentscheidungen der deutschen Aussenpolitik für das Jahr 1977*, Bulletin 1977, Nr I, s. 3.

<sup>67</sup> Zbiór Dokumentów 1972, nr 5, s. 843 i n.

„przyszłe zjednoczone Niemcy". Przy pomocy tej interpretacji rząd RFN stawia pod znakiem zapytania najważniejsze postanowienia umów normalizacyjnych - postanowienia terytorialne.

- 2) W oświadczeniach oficjalnych w związku z układami normalizacyjnymi zawartymi przez RFN z państwami socjalistycznymi (przede wszystkim w związku z układami z ZSRR i Polską), zostało przez RFN mocno podkreślone, że zawarte układy są zobowiązujące jedynie w stosunku do RFN. W punkcie drugim wyżej wspomnianego postanowienia stwierdzono: „Zobowiązania, które Republika Federalna Niemiec przyjęła na siebie w układach, podjęła we własnym imieniu”<sup>68</sup>. W Scheel wypowiedział się na temat stosunku do polskiej granicy zachodniej: „Oświadczyliśmy tylko dla Niemieckiej Republiki Federalnej, że linia ma Odrze i Nysie tworzy polską granicę 'zachodnią’”<sup>69</sup>. Właściwy sens tego rodzaju stwierdzeń można zrozumieć jedynie w powiązaniu z wywodami, że „ogólnoniemieckiego suwerena, którego jeszcze nie ma i o którym jeszcze nie wiemy kiedy powstanie, układy te nie mogą wiązać”<sup>70</sup>. Inaczej mówiąc, rząd RFN stworzył sobie w ten sposób możliwości rewizjonistycznej interpretacji układów normalizacyjnych z państwami socjalistycznymi. Najważniejszą treść tych układów - postanawiania terytorialne - należy według tej interpretacji traktować jako elementy „tymczasowego uregulowania”.

---

<sup>68</sup> Ibidem, s. 844.

<sup>69</sup> Bulletin 1970, Nr 162, s. 1720; patrz także: *Zum Vertrag mit der Volksrepublik Polen*, Bulletin 1970, Nr 171, s. 1819.

<sup>70</sup> Patrz: Bulletin 1970, Nr 162, s. 1720: *Zum Vertrag...; Denkschrift der Bundesregierung zum Warschauer Vertrag*. W: *Die Ostverträge. Seminarmaterial des Gesamtdeutschen Instituts - Bundesanstalt für gesamtdeutsche Aufgaben*, Bonn (b.r.w.), s. 15.

Oba wymienione wyżej aspekty doktryny polityczno-prawnej obecnej koalicji rządowej wskazują na poważne, negatywne konsekwencje, wynikające dla Polski również z zawężonej koncepcji „trójpodziału terytorialnego”, którą reprezentuje klauzula przyjęta ostatecznie przez komisje rozjemczą, jak również uprzednio przedstawiony projekt nowelizacji ustawy o podatku obrotowym.

W tym też świetle oceniać należy „stanowisko rządu federalnego” ogłoszone 20 VIII 1979 r.<sup>71</sup> w dyskusji nad nowelizacją podatku obrotowego. Widać od razu, że „stanowisko” to zawiera elementy realistyczne (na przykład wyraźne określenie polskich Ziem Zachodnich i Północnych jako *Ausland*), które tracą jednak całkowicie; na wartości w świetle utrzymania wyżej wymienionych elementów doktryny polityczno-prawnej. Dodatkowo jeszcze „stanowisko” to zawiera koncepcję tzw. wyrzeczenia się siły, w myśl której układy normalizacyjne zawierają jedynie zakaz użycia lub groźby użycia siły przeciwko granicom, a nie zawierają ich uznania (koncepcja ta stosowana jest głównie w stosunku do układu ze Związkiem Radzieckim); „stanowisko” to nadaje układowi z 7 XII 1970 r. znaczenie konstytutywne, odnośnie do ustanowienia zachodniej granicy Polski, chociaż - jak wiadomo - granica ta ustalona została ostatecznie postanowieniami konferencji poczdamskiej; „stanowisko” to potwierdza sprzeczne z unormowaniami prawnomiędzynarodowymi koncepcje zachodniemieckie w stosunku do NRD (o *innerdeutsche Beziehungen*, *innerdeutsche Grenze* itp.).

## 5. Wnioski końcowe

Dyskusja w RFN, dotycząca zakresu terytorialnego pojęć *Ausland* i *Inland* potwierdza tezę wysuniętą przez Ministra Sprawiedliwości PRL, Jerzego Bafię po odbyciu w lutym 1977 r. oficjalnej wizyty w RFN, o „nienadążaniu sfery prawnej” w tym

---

<sup>71</sup> Frankfurter Rundschau, 20 VIII 1979.



państwie w procesie normalizacji. Szersze ujęcie problemu zakresu obowiązywania ustawodawstwa zachodniemieckiego - szczególnie w świetle polityczno-prawnej doktryny rządu federalnego pozwala na stwierdzenie że:

- elementy sprzeczne z układem z 7 XII 1970 r. w prawie wewnętrznym RFN są wynikiem doktryny polityczno-prawnej rządu federalnego, odwartościowującej „terytorialne” znaczenie układów normalizacyjnych;
- reformy przeprowadzane przez rząd federalny ograniczają się do aspektów formalno-semantycznych, nie zawierają jednak zmiany stanowiska merytorycznego, sprzecznego z treścią umów normalizacyjnych;
- prawo wewnętrzne w REN może ulec pozytywnej ewolucji i stać się czynnikiem służącym rozwojowi procesu normalizacji i odprężenia jedynie w przypadku jednoznacznej rezygnacji przez główne siły polityczne w RFN z tych elementów ich doktryn polityczno-prawnych, które są sprzeczne z treścią układów normalizacyjnych.

#### **4. „Zalecenia” Wspólnej Komisji Podręcznikowej PRL-RFN a proces odprężenia i normalizacji**

(wraz z Grzegorzem Januszem i Przemysławem Maćkowiakiem)

(w:) Przegląd Stosunków Międzynarodowych 1980, nr 1, strony 91-108.

Treści procesu normalizacyjnego stosunków wzajemnych między PRL a RFN uzależnione są nie tylko od uregulowań czy też zobowiązań o charakterze międzynarodowym, ale także od polityki prowadzonej wewnątrz kraju. Istotna rola przypada tu zwłaszcza polityce oświatowej. Realizacja procesu wychowania młodzieży wymaga udzielania rzeczowej informacji, wolnej od uprzedzeń i nacjonalistycznych naleciałości, informacji o historii stosunków polsko-niemieckich (od 1949 r. stosunków między PRL i RFN) oraz o wewnętrznym rozwoju Polski i RFN. Nie można bowiem mówić o normalnym współżyciu, obu społeczeństw i państw bez obiektywnego przedstawienia faktów wymagających zapoznania z trudnymi i często bolesnymi problemami wielowiekowej historii polsko-niemieckiego sąsiedztwa.

Na znaczenie tego problemu w ogólnym procesie normalizacji zwrócili uwagę przywódcy Polski i Republiki Federalnej Niemiec. We wspólnym oświadczeniu ogłoszonym po wizycie Kanclerza RFN Helmuta Schmidta w Polsce (listopad 1977 r.) czytamy m. in.:

„[...] obie strony dały wyraz swemu przekonaniu, że wolne od uprzedzeń wychowanie młodego pokolenia w duchu wzajemnego szacunku i zrozumienia jest istotnym warunkiem dla pomyślnego współżycia obu narodów, podkreśliły one ważną rolę, jaka w tym zakresie przypada szkole i wychowaniu”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Trybuna Ludu, 26-27 XI 1977.

Należy mieć przy tym na uwadze fakt, iż proces wychowania młodej, a tym samym kształtowania jej świadomości, uwarunkowany jest kilkoma czynnikami, m. in.:

- a) formą przedstawiania historii w podręcznikach szkolnych;
- b) świadomością historyczną i postawą nauczycieli;
- c) wpływem otoczenia, a zwłaszcza rodziny;
- d) wpływem środków masowego przekazu;
- e) stosunkiem szeroko rozumianej polityki wewnętrznej do polityki oświatowej.

I

W stosunkach polsko-niemieckich w ciągu ostatnich dwóch stuleci niebagatelna rola przypada szkole. Od poglądów, jakie młody człowiek wyniesie ze szkoły w znacznej mierze zależy jego późniejsze myślenie i społeczne działanie. Szkoła niemiecka nie zapisała się tu, niestety, dobrze. W wieku dziewiętnastym, przed pierwszą wojną światową i w okresie międzywojennym poprzez tendencyjne podręczniki, propagowanie i utrzymywanie stereotypów stwarzała ona i wzmacniała pogardę dla „cywilizacyjnie mniej rozwiniętych Słowian” a obecnie w Republice Federalnej szerzy dezinformację, wychodząc z tendencyjnych przesłanek politycznych. Nie miniemy się z prawdą, gdy stwierdzimy, że szkoła niemiecka ma swój ważny udział w dojściu do skutku katastrofy drugiej wojny światowej.

Przeświadczenie o tej istotnej roli szkoły, stosowanych w niej metodach i materiałach, a w szczególności o roli podręczników i innych pomocy szkolnych w takich dziedzinach jak historia i nauka oraz o problemach współczesności nie jest tworem naszych dni. Podobny problem istniał już w początkach naszego stulecia a pierwszą swoją konkretyzację znalazł na kontynencie europejskim w 1919 r., kiedy państwa skandynawskie porozumiały się w sprawie jednolitej interpretacji historii w podręcznikach i innych wydawnictwach przeznaczonych do użytku szkolnego.

W Polsce pierwsze próby w tej dziedzinie sięgają roku 1933, okresu powstania Komisji Badania Obcych Podręczników Szkolnych. Zespół 21 recenzentów przebadał niemieckie podręczniki historii stwierdzając, że praktycznie żaden fragment dziejów polsko-niemieckich nie był przedstawiony zgodnie z prawdą historyczną. Na przesłane uwagi krytyczne strona niemiecka nie zareagowała.

Antyhitlerowska koalicja prawidłowo dostrzegła problem - w całej jego ostrości - jako element, który przyczynił się do światowej tragedii i nadała sprawie rangę normy prawa międzynarodowego. W uchwale konferencji poczdamskiej czytamy: „[...] nad wychowaniem w Niemczech rozciągnie się kontrolę w tym duchu, aby całkowicie wyeliminować doktryny narodowosocjalistyczne i militarne i umożliwić pomyślny rozwój idei demokratycznych”. Rozpoczęła się reedukacja narodu niemieckiego, przy aktywnym udziale alianckich władz okupacyjnych i demokratycznej części społeczeństwa niemieckiego.

W Polsce nawiązano do uchwał konferencji poczdamskiej - i zarazem do inicjatywy przedwojennej w drugiej połowie lat pięćdziesiątych. Na temat treści podręczników wywiązała się na łamach czasopism dyskusja między Międzynarodowym Instytutem do spraw Podręczników Szkolnych w Brunszwiku a Instytutem Zachodnim w Poznaniu. Jednak klimat lat pięćdziesiątych w Europie nie sprzyjał sprawie - dyskusja nie doprowadziła do żadnych rezultatów i szybko wygasła. Problem został podjęty w połowie lat sześćdziesiątych. Dzięki nieoficjalnej, „prywatnej” niejako umowie między Akademią Ewangelicką w Berlinie Zachodnim a wspomnianym już Instytutem Zachodnim zaczęło dochodzić do osobistych spotkań zainteresowanych problematyką naukowców. Współpraca również nie przyniosła widocznych rezultatów - ale podobnie jak i pierwsza próba, przygotowała grunt do zdarzenia, które w interesującej nas dziedzinie można uznać za historyczne.

W roku 1970 podczas XVI generalnej Konferencji UNESCO w Paryżu, przewodniczący Komisji UNESCO Republiki Federalnej Niemiec i Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej omawiali możliwość wymiany i wzajemnego opiniowania oraz doskonalenia podręczników historii i geografii, używanych w szkołach obu krajów. Kontakty te zostały zintensyfikowane w 1971 r. we współpracy z Międzynarodowym Instytutem Podręczników Szkolnych w Brunshwiku.

Komisje UNESCO obu krajów ustaliły, iż rozmowy w sprawie podręczników powinny być prowadzone zgodnie z zasadami UNESCO w interesie utrwalenia pokoju i porozumienia między obu narodami. Komisje kierowały się przekonaniem, iż układ podpisany 7 grudnia 1970 r. pomiędzy RFN a PRL stwarza dogodny klimat dla naukowej i pedagogicznej współpracy w zakresie doskonalenia podręczników szkolnych.

Poczynając od lutego 1972 r. do października 1975 r. odbyło się - na przemian w Warszawie i Brunshwiku - osiem konferencji poświęconych sprawom podręczników. Głównym ich zadaniem było opracowanie zaleceń dla autorów podręczników szkolnych i nauczycieli w obydwu krajach odnośnie do sposobu przedstawiania stosunków polsko-niemieckich od czasów najdawniejszych aż do końca II wojny światowej oraz stosunków między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec. Równolegle przygotowywano zalecenia do nauczania geografii.

Szczególne znaczenie miała IX Konferencja Komisji Podręcznikowej, która obradowała w kwietniu 1976 r. w Brunshwiku. Na konferencji tej oraz na odbytym następnie w Sopocie posiedzeniu kierowników Komisji przeprowadzono ostateczne prace redakcyjne nad opracowanymi poprzednio „zaleceniami w sprawie podręczników szkolnych historii i geografii”. „Zalecenia” w ostatecznej formie opublikowano następnie w języku polskim i niemieckim w Polsce i w Republice Federalnej Niemiec.

Publikacja wszystkich „zaleceń” kończy pierwszy, szczególnie owocny, ale zarazem i najtrudniejszy etap prac wspólnej Komisji Podręcznikowej.

Dotychczasowe „zalecenia” nie zostały opracowane w sposób jednolity, zarówno pod względem ich zakresu, jak i ciężaru gatunkowego. Układając je skupiono się przede wszystkim na tych problemach i okresach historii stosunków polsko-niemieckich, które w podręcznikach obu krajów nie zostały dotąd przedstawione w sposób zadowalający. Dotyczy to oczywiście newralgicznych punktów procesu historycznego.

Dlatego też wspólna Komisja postanowiła kontynuować swoją działalność poprzez organizowanie, na przemian w Republice Federalnej Niemiec i w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, corocznych konferencji naukowych w celu zajęcia się tymi problemami, których dokładne zbadanie niezbędne jest dla pogłębienia zaleceń zarówno z naukowego, jak i z dydaktycznego punktu widzenia.

W czerwcu 1977 r. odbyła się w Łańcucie Konferencja dotycząca ruchu oporu w Niemczech w latach 1933-1945 i w Polsce w latach 1939-1945 a w maju 1978 r. w Deidesheim konferencja poświęcona problematyce stosunków polsko-niemieckich w okresie Wiosny Ludów.

Przy okazji posiedzeń Komisji odbywa się corocznie spotkanie obu ich prezydów poświęcone omówieniu stanu wdrażania „zaleceń” w Polsce i w RFN.

## II

„Zalecenia” mają charakter deklaracyjny. Ze względu na to, od samego początku prac Komisji podejmowano próby rozwiązania jej ram instytucjonalnych w systemach oświatowych obu państw. W

przypadku Polski „zalecenia” zostały w pełni przyjęte przez Ministerstwo Oświaty i Wychowania, zyskując przez to moc urzędową. Wyniki prac Komisji były także na bieżąco wykorzystywane w wydawanych w Polsce podręcznikach szkolnych jeszcze przed ostatecznym zatwierdzeniem „zaleceń”. W Polsce udział w pracach Komisji Podręcznikowej i realizację „zaleceń” traktuje się jako istotny element procesu normalizacji, a więc także polityki zagranicznej naszego kraju.

W RFN prace Komisji Podręcznikowej spotkały się z dużo mniejszym zainteresowaniem władz oświatowych. Takie ujęcie problemu wynika zarówno z traktowania „zaleceń” jako elementu wyłącznie wewnętrznej polityki oświatowej nie mającej związku z prowadzoną przez państwo polityką zagraniczną, a co za tym idzie powoływaniem się na przeszkody natury formalnoprawnej, wynikające z suwerenności krajów związkowych w sferze kultury.

Instytucją, która mogłaby formalnie zdecydować o realizacji „zaleceń” jest Stała Konferencja Krajowych Ministrów Oświaty (dalej: SKKMO). Organ ten, mimo przyjęcia do wiadomości w 1973 r. faktu działania mieszanej Komisji Podręcznikowej UNESCO, nie zajął w tej sprawie żadnego stanowiska.

W listopadzie 1978 r. SKKMO podjęła natomiast uchwałę w sprawie traktowania „kwestii niemieckiej” w szkołach RFN<sup>2</sup>. Uchwała ta nie zajmuje oficjalnego stanowiska wobec „zaleceń”, ale poprzez użyte sformułowania w znacznej mierze je neguje. W punkcie 6 uchwały znalazło się pojęcie powiązań historycznych a nawet jedności (w odniesieniu do staniu obecnego obszaru *Raum*) wschodniemieckiego z państwem i narodem niemieckim. Mówi ona także o „odłączeniu niemieckich terenów wschodnich i wypędzeniu (*Vertreibung*) Niemców z tych ziem”. Uchwała ta

---

<sup>2</sup> Tekst uchwały opublikowała Frankfurter Rundschau z I XII 1978; także: Neue Kommentare 1979, Nr 4 (omówienie).

powołuje się także na Ustawę Zasadniczą RFN (*Grundgesetz*) oraz na orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego dotyczące „układów wschodnich” i układu zasadniczego z NRD, jak również formułę interpretacyjną „układów wschodnich” przyjętą przez *Bundestag* 17 maja 1972 r. Ministrowie Wyznań (oświaty) wypowiedzieli się również za dalszą kontynuacją nauczania tzw. *Ostkunde* (Wiedzy o Wschodzie), opartej w znacznej mierze na założeniach rewizjonistycznych. Stała Konferencja Krajowych Ministrów Oświaty zaleciła także uwzględnianie treści uchwały w podręcznikach szkolnych oraz innych pomocach naukowych.

Drugą instytucją, która mogłaby wprowadzić w życie „zalecenia podręcznikowe” jest rząd każdego kraju. Większość krajów nie przyjęła jednak „zaleceń”<sup>3</sup>.

Zdecydowanie negatywne stanowisko wobec „zaleceń” zajęła zwłaszcza Bawaria. Swoje argumenty anty-zaleceniowe przedstawiła Bawaria w przeznaczonym dla rodziców czasopiśmie: „*Schule + wir*”, nr ¾ z 1977 r.<sup>4</sup>. W artykule tym Bawaria stwierdza m. in., iż przyjęcie „zaleceń” jest niemożliwe ze względu na dokonaną w nich „kosmetykę” tekstów (*Wortkosmetik*) - co w konsekwencji prowadzi do zniekształcenia obrazu historii w świadomości ucznia zachodniemieckiego. Argumentacją tą posłużyło się także Bawarskie Ministerstwo Wyznań, odpowiadając na zgłoszoną w *Landtagu* tego kraju w czerwcu 1976 r. interpelację deputowanego SPD dotyczącą możliwości wprowadzenia „zaleceń” do podręczników

---

<sup>3</sup> Szczegółowa analiza pozycji poszczególnych krajów oraz argumentów formalnoprawnych przeciwko wcieleniu w życie „zaleceń” w Republice Federalnej - por. punkt III. Patrz także: W. Sznajder: „*Zalecenia podręcznikowe*” a podstawy normalizacji między PRL i RFN, *Przegląd Stosunków Międzynarodowych* 1979, nr 2, s. 114 i n.

<sup>4</sup> *Vertreibung bleibt Vertreibung. Bayern ist für das Schulbuch ohne Schminke*, 1977, Nr 3/4.



bawarskich<sup>5</sup>. Na zgłoszoną w końcu 1977 r. interpelację opozycji FDP-owskiej w tym parlamencie dotyczącą zakresu zmian, jakie powinny być dokonane w podręcznikach szkolnych w Bawarii celem przystosowania ich do „zaleceń” minister wyznań Hans Maier odpowiedział, iż należałoby wycofać z użytku wszystkie podręczniki najnowszej historii dopuszczone na terenie tego kraju<sup>6</sup>.

Jednocześnie w listach skierowanych przez bawarskiego ministra wyznań Hansa Maiera oraz jego kolegi z Badenii-Wirtembergii Wilhelma Hahna do przewodniczącego Związku Wypędzonych (BdV) Herberta Czaji, obaj ministrowie zapewniają, iż na terenie ich krajów „zalecenia” nie zostaną przyjęte do realizacji w podręcznikach szkolnych<sup>7</sup>.

Z podobnym pismem wystąpiło Ministerstwo Wyznań Nadrenii-Palatynatu informując, iż na terenie tego kraju w podręcznikach szkolnych granice Niemiec będą zawsze zaznaczane według stanu z 31 grudnia 1937 r. Powołując się na orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 31 lipca 1973 r., 7 lipca 1975 r. i 29 grudnia 1976 r. (o dalszym funkcjonowaniu państwa niemieckiego w granicach z 1937 r.), stwierdza się, iż wykształcenie i utrzymanie wśród uczniów świadomości o jedności Niemiec w ww. granicach stanowi ważne zadanie pedagogiczne<sup>8</sup>.

Stanowisko krajów związkowych w kwestii przedstawiania granic Niemiec uległo polaryzacji na 206 sesji SKKMO w 1978 r., której za-

---

<sup>5</sup> Z pisma Bawarskiej Kancelarii Państwowej (*Bayerische Staatskanzlei*) do Federalnej Rady Młodzieży Niemieckiej z dnia 8 IX 1977.

<sup>6</sup> R. Finkenzeller: *Wider die Schulbuch-Diplomatie*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30 I 1978.

<sup>7</sup> Neue Kommentare, Nr 20/76, s. 9 i n.

<sup>8</sup> Neue Kommentare, Nr 22/76, s. 2.

daniem było opracowanie projektu zasad przedstawiania granic, stosowania nazw i określeń w podręcznikach szkolnych oraz pracach kartograficznych. Hesja występująca jako rzecznik krajów rządzonych przez socjaldemokratów przeciwstawiła się oznaczaniu granic Niemiec z 1937 r. we wszystkich pracach kartograficznych, domagając się oznaczania ich tylko w odniesieniu do danego okresu historycznego (decyzję taką wcześniej podjęło Ministerstwo Wyznań Nadrenii-Westfalii, wprowadzając ją do podręczników szkolnych). Stanowisko krajów koalicji rządzącej zostało skrytykowane przez kraje CDU/CSU oraz ziomkostwa, które powołując się na wspomniane orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, oskarżają kraje SPD/FDP o postępowanie niezgodne z Ustawą Zasadniczą i orzeczeniami Trybunału<sup>9</sup>. Do dalszej polaryzacji stanowisk doszło na spotkaniu geografów, autorów podręczników oraz zainteresowanych ministerstw, które odbyło się w początkach lutego 1979 r. w Berlinie Zachodnim, w gmachu dawnego *Reichstagu*, gdzie dyskutowano nad „niemieckimi granicami”. Temu ogólno-federalnemu spotkaniu towarzyszyła hałaśliwa kampania części prasy zachodnioniemieckiej posługującej się terminologią używaną ostatnio wyłącznie przez organizacje rewizjonistyczne. W dyskusji nad granicami zarysowały się trzy stanowiska: Bawarii głoszącej, że Rzesza istnieje w dalszym ciągu a jej granice (z 1937 r.) obowiązują nadal jako granice państwowe; drugie stanowisko zajęły kraje CDU, które dążą do przedstawiania w pracach kartograficznych granic z 1937 r., ale niekoniecznie jako granic państwowych, z kolei kraje rządzone przez SPD/FDP stoją na stanowisku, iż granice z 1937 r. powinny być przedstawiane w każdym atlasie na właściwej dla danego okresu mapie<sup>10</sup>.

W pełni korespondują z tą rewizjonistyczną działalnością „kontr-zalecenia” opracowane przez grupę historyków

---

<sup>9</sup> H. Hupka: *Hessen stellt sich quer. Deutschland in den Grenzen von 1937 unerwünscht*, Deutschland-Union-Dienst, 29 VIII 1978.

<sup>10</sup> J. Reiter: *Spotkanie w Reichstagu*, Życie Warszawy, 22 II 1979.

zachodnioniemieckich, reprezentowanych przez Josefa Menzla, Wolfganga Stribrnego i Eberharda Völkerja. Pozostając w pozornej zgodzie z „zaleceniami”, „kontr-zalecenia”, oparte na założeniach rewizjonistycznych. mają na celu wykazanie, iż opracowane przez mieszaną komisję UNESCO propozycje są zbyt kazuistyczne i w znacznej mierze ahistoryczne<sup>11</sup>.

Działania te znajdują całkowite poparcie ziomkostw i ugrupowań im pokrewnych. Nieśmiałe próby wprowadzenia „zaleceń” spotykają się z bardzo silną kampanią anty-podręcznikową prowadzoną przez siły rewizjonistyczne znajdujące oparcie w szeroko rozumianej polityce wewnętrznej. Trudności z wprowadzeniem „zaleceń” na terenie RFN nie są bowiem spowodowane przeszkodami natury formalnoprawnej (suwerenność krajów w sferze kultury). U ich podstaw leżą także przeszkody natury emocjonalno-rewizjonistycznej oraz polityczno-prawna doktryna RFN. Sprzyja to utrzymywaniu się postaw szowinistycznych wśród części społeczeństwa zachodnioniemieckiego. Wynikiem tych postaw stało się wieloletnie, jednostronne i powierzchowne przedstawianie historii Polski, zwłaszcza w kontekście ekspansji kultury niemieckiej na Wschód oraz stosunków polsko-niemieckich w ostatnim stuleciu, jak również ujemne ujmowanie przemian społeczno-gospodarczych dokonanych w Polsce po II wojnie światowej.

O konieczności zmian w zachodnioniemieckich podręcznikach szkolnych świadczy opinia, jaką wystawił im w zakresie stosunków polsko-niemieckich zachodniobrzeński badacz i krytyk tych podręczników, Berndt:

„Nie może być wątpliwości, że także podręczniki szkolne geografii, historii i nauk społecznych stanowią w poważnej

---

<sup>11</sup> A. Schickel: *Ein Ausweg aus dem Schulbuchstreit*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25 VII 1978.

mierze potencjał odwetowości. Dlatego nie można się dziwić, jeżeli z historią Polski kojarzy się uczniom niewiele więcej niż niemiecka kolonizacja Wschodu, niemieckie sukcesy militarne i wypędzenie. Nie dowiedzą się zaś niczego ani o pruskiej polityce w sprawach Polski ani o polityce germanizacyjnej,[...]. W porównaniu z problemem zagrożenia przez bolszewizm, bagatelizuje się politykę hitlerowską [...]"<sup>12</sup>.

Niż zorganizowanej przez Akademię Ewangelicką konferencji poświęconej problemowi podręczników szkolnych, noszącej tytuł „Polska w nauczaniu” (Berlin Zachodni, 27 XI 1969) przyjęto rezolucję:

„[...] Uczestnicy analizowali znajdujące się w dniu dzisiejszym w użyciu podręczniki szkolne z działów: historia, geografia i wiedza o społeczeństwie. We wszystkich tych komisjach stwierdzono, że opublikowanie tekstów tych zachodniemieckich podręczników szkolnych w Polsce mogłoby utrudnić aktualne porozumienie, a na dłuższą metę uczynić je wręcz niemożliwym. Trzeba przy tym pamiętać, że podręczniki szkolne są jedynie symptomem antypolskiej postawy, o wiele powszechniej spotykanej w partiach, organizacjach i środkach masowego przekazu. Zbadane podręczniki szkolne i atlasy nie zawierają żadnych rzeczowych informacji o politycznej, państwowej i społecznej rzeczywistości Polski. Pominięto w nich zagadnienia istotne, zaś nieistotne drobiazgi zamieszczono w nieproporcjonalnej ilości. Język podręczników jest pełen emocji i wywołuje bezkrytyczne postawy. Liczby, fakty, dane statystyczne i informacje podane są zdecydowanie tendencyjnie. Jednostronność relacji dochodzi do głosu zwłaszcza w wyborze opisów przeżyć i ilustracjach. Antykomunistyczna postawa i przedstawianie narodu polskiego jako negatywnego przedmiotu w schemacie „przyjaciół-wróg”, utrwalają wyobrażenia z okresu zimnej wojny”.

---

<sup>12</sup> Cytowane za E. Męclewskim: *Rachunek zbrodni*, Warszawa 1978, s. 321.

W podsumowaniu rezolucja stwierdza:

„Materiał do nauczania nie służy informacji, lecz zatrutowaniu. Celem i wynikiem jest pobudzenie emocji u młodzieży w związku z byłymi niemieckimi terenami wschodnimi i pobudzenie w niej postawy uzasadnionych roszczeń do ich odzyskania. Te podręczniki szkolne nie mogą wieść ku porozumieniu z Polską Ludową, lecz wywołują i utrwalają w miejsce porozumienia - uprzedzenia i nietolerancyjną postawę [...]”<sup>13</sup>.

Powyższe uwagi dadzą się w dalszym ciągu, w mniejszym lub większym stopniu, odnieść do podręczników szkolnych używanych w innych krajach związkowych RFN.

### III

Polityka pokojowego współistnienia, tworząca podstawę rozwoju współczesnych stosunków międzynarodowych, obejmuje nie tylko nakaz powstrzymywania się od określonych działań (przede wszystkim zakaz użycia siły lub groźby jej użycia), lecz, także postulat pozytywnego działania w celu pokojowego i korzystnego dla wszystkich stron rozwoju stosunków. Bez wątpienia poważnym czynnikiem służącym rozwojowi przyjaznych stosunków, umacnianiu pokoju i bezpieczeństwa światowego jest wychowanie społeczeństw dla pokoju<sup>14</sup>. Inicjującą rolę w urzeczywistnieniu tej idei na forum międzynarodowym odegrała Polska co znalazło wyraz w przemówieniu Edwarda Gierka z 10 października 1974 r. na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Ibidem, s. 333 i n.

<sup>14</sup> Por. J. Symonides: *Wychowanie społeczeństw dla pokoju*, Sprawy Międzynarodowe 1978, nr 10, s. 7 i n.

<sup>15</sup> Por.: *Nastal czas budowy projektu i wychowania dla pokoju*. Przemówienie E. Gierka, Trybuna Ludu, 11 X 1974.

Polska rozwijała tę inicjatywę na płaszczyźnie wewnętrznej<sup>16</sup> i na arenie międzynarodowej. W stosunkach międzynarodowych Polska podniosła koncepcję wychowania dla pokoju podczas III fazy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie<sup>17</sup>, a także w trakcie spotkania państw - uczestników KBWE - „Belgrad 77”<sup>18</sup>. Delegacja polska zgłosiła w czasie tego spotkania, w dniu 11 listopada 1977 r., propozycję w sprawie wychowania dla pokoju<sup>19</sup>. Uwieńczeniem usiłowań Polski w tym zakresie na arenie międzynarodowej było zgłoszenie na XXXIII Sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ przez Ministra Spraw Zagranicznych PRL, Emila Wojtaszka, projektu deklaracji w sprawie wychowania społeczeństw dla pokoju. Projekt ten został przyjęty 138 głosami w dniu 15 grudnia 1978 r. Deklaracja wzywa wszystkie państwa do stałego i konsekwentnego działania, z odpowiednim uwzględnieniem praw konstytucyjnych, roli rodziny oraz właściwych instytucji i organizacji. Celem jest zapewnienie w procesie wychowawczym, metodach nauczania i w działalności środków informacyjnych, zawarcie odpowiednich treści zgodnych z żądaniem wychowania całych społeczeństw, a zwłaszcza młodych pokoleń w duchu pokoju i

---

<sup>16</sup> Por. *W oparciu o jedność całego narodu prowadzimy kraj ku nowym zwycięstwom. Przemówienie Edwarda Gierka w Sejmie, w dniu 21 lipca 1978 r.*, Trybuna Ludu, 22/23 VII 1978. W przemówieniu tym E. Gierek stwierdził między innymi: „Wychować społeczeństwa, a zwłaszcza młode pokolenia, w duchu pokoju, krzewić wśród nich uczucia przyjaźni i szacunku dla wartości i dorobku każdego narodu - to obowiązek nie tylko rządów lecz szczególnie misja uczonych, pedagogów, pisarzy. Wszystkich, którzy kształtują postawę i opinię społeczeństw, ich świadomość”.

<sup>17</sup> Por. *Przemówienie Edwarda Gierka w Helsinkach, w dniu 31 lipca 1975 r.* W: *Wielka Karta Pokoju. Materiały Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, Warszawa 1975, s. 7 i n.

<sup>18</sup> Por. M. Dobrosielski: *„Belgrad 77”. Zadania, przebieg, wyniki*, Warszawa 1978, s. 65.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 144.

przeciwdziałania nienawiści rasowej, dyskryminacji narodowej lub innej niesprawiedliwości oraz kultowi przemocy i wojny<sup>20</sup>.

J. Symonides słusznie podkreśla, że wychowalnie społeczeństw dla pokoju należy traktować jako obowiązek wynikający z fundamentalnego prawa człowieka i narodów do życia w pokoju. Prawo to jest natomiast uogólniającą syntezą wielu norm i zasad prawa międzynarodowego<sup>21</sup>.

Wydaje się, że w szeroko pojętym dążeniu do wychowania społeczeństw dla pokoju, a szczególnie młodego pokolenia, ważne miejsce zajmuje problem właściwego przedstawiania realiów historycznych, geograficznych, prawnych oraz przedstawianie bez uprzedzeń osiągnięć innych narodów. Znaczenie „zaleceń” Wspólnej Komisji Podręcznikowej PRL i RFN sprowadza się do co najmniej dwóch czynników:

- jako przyczynku do przezwyciężenia uprzedzeń między obu narodami w szerokim historycznym ujęciu - na przestrzeni stuleci;
- jako czynnika we właściwym rozumieniu i prezentowaniu w procesie wychowawczym przemian, jakie zaszły w Europie po drugiej wojnie światowej, w szczególności idzie tu o właściwą interpretację szeroko pojętych podstaw procesu normalizacji.

Doceniając znaczenie pierwszego z tych elementów (wydaje się zresztą, że oba te elementy nie dadzą się oddzielić) chcemy skupić

---

<sup>20</sup> Por. Trybuna Ludu, 18 XII 1978.

<sup>21</sup> Symonides, op. cit., s. 8.

się na roli „zaleceń” w procesie normalizacji wzajemnych stosunków między obu państwami na obecnym etapie<sup>22</sup>.

Po wielu latach uprzedzeń w okresie powojennym układ z 7 grudnia 1970 r. między PRL i RFN stworzył konieczne przesłanki dla rozwoju normalnych stosunków między PRL i RFN. W układzie tym RFN uznała ze swojej strony, ustaloną w umowie poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r., zachodnią granicę Polski na Odrze i Nysie Łużyckiej. Potwierdziła ona zarazem nienaruszalność tejże granicy teraz i w przyszłości oraz oświadczyła, że nie ma żadnych roszczeń terytorialnych wobec Polski i nie będzie wysuwać ich także w przyszłości, wreszcie zobowiązała się do nieograniczonego poszanowania integralności terytorialnej Polski.

RFN przez cały okres powojenny wysuwała bezprawne roszczenia terytorialne w stosunku do państw socjalistycznych i odmawiała uznania polityczno-terytorialnego *status quo* w Europie. Ze strony państw socjalistycznych, a szczególnie Polski, konsekwentnie podkreślano, że podstawą wszelkiej normalizacji wzajemnych stosunków musi być uznanie ostatecznego charakteru polityczno-terytorialnego *status quo* w Europie, w tym polskiej granicy zachodniej.

#### IV

Układ z 7 grudnia 1970 r. w sposób jasny określił podstawy normalizacji wzajemnych stosunków między PRL i RFN. Głównym zadaniem stało się teraz urzeczywistnienie podstaw normalizacji oraz rozwój w tej bazie równoprawnej współpracy. Nie ulega wątpliwości, że uchwalane przez Wspólną Komisję Podręcznikową

---

<sup>22</sup> Opracowanie „zaleceń” dotyczących tego okresu wywołało najwięcej trudności w czasie obrad komisji. Por. W. Markiewicz, M. Wojciechowski: *Z prac komisji podręcznikowej Polska-RFN*, Nowe Drogi 1975, nr 9, s. 135.



„zalecenia" stanowią istotny element procesu normalizacji<sup>23</sup>. Są one bowiem skierowane na wychowanie młodego pokolenia w duchu zgodnym z treścią procesu normalizacji. Znalazło to wyraz we wspólnym oświadczeniu z dnia 11 czerwca 1976 r. podczas wizyty Edwarda Gierka w RFN<sup>24</sup>.

Podstawowym zagadnieniem przy rozpatrywaniu znaczenia „zaleceń" w procesie normalizacji jest problem ich obowiązywania i wcielenia w życie. Podkreślali to wyraźnie członkowie polskiej delegacji. W. Markiewicz i M. Wojciechowski stwierdzili: „Komisja pozbawiona urzędowej egzekutywy w stosunku do władz oświatowych, wydawnictw mogła stać się ciałem dyskusyjnym śpiewającym sobie a muzom"<sup>25</sup>. Aby temu zapobiec, strona polska wystąpiła z wnioskiem o przekształcenie Komisji w instytucję międzypaństwową - wyposażoną w egzekutywę w dziedzinie urzeczywistnienia „zaleceń". Strona zachodnio-niemiecka wniosku tego nie przyjęła powołując się na przeszkody natury formalnoprawnej, wynikające z systemu prawnego Republiki Federalnej Niemiec<sup>26</sup>. Mimo to problem ten został ze strony polskiej rozwiązany stosunkowo prosto - poprzez powiązanie Komisji z Ministerstwem Spraw Zagranicznych za pośrednictwem delegowanego

---

<sup>23</sup> Por. Markiewicz, Wojciechowski, op. cit., s. 132; M. Wojciechowski: *Rewizjonizm czy rewizja podręczników*, „Polityka", 19 II 1977; R. Jezierski: *Die Schulbuchempfehlungen im Prozess der Normalisierung zwischen der Volksrepublik Polen und der Bundesrepublik Deutschland*. W: *Die Schulbuch-Empfehlungen im Prozess der Normalisierung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen. Dokumentation*, Bonn 1978, s. 7; B. Friedrich: *Die Schulbuchempfehlungen im Prozess der Normalisierung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen*. W: *Die Schulbuch-Empfehlungen...*, s. 1; Sznajder, op. cit., s. 105 i n.

<sup>24</sup> Zbiór Dokumentów 1976, nr 6, s. 520.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 132 i n.

<sup>26</sup> Por. *Sprawa nadal aktualna. Rozmowa z prof. Władysławem Markiewiczem, przewodniczącym Komisji do Spraw Rewizji Podręczników Szkolnych*, Życie Warszawy, 16 XII 1976.

do niej przedstawiciela tego resortu oraz z Ministerstwem Oświaty i Wychowania, którego Instytut Programów Szkolnych sprawuje funkcję sekretariatu Komisji<sup>27</sup>. Także i taki sposób rozwiązania sprawy nie został przez strome zachodniemiecką przyjęty ze względów formalnoprawnych.

Sposób podejścia do zagadnienia charakteru „zaleceń” rzutuje bezpośrednio na ich wcielenie w życie: o ile w Polsce „zalecenia” zostały szybko urzeczywistnione<sup>28</sup>, o tyle w RFN jedynie dwa - spośród dziesięciu - kraje federalne zapowiedziały zgodne z „zaleceniami” zmiany w podręcznikach. Przy analizie tego problemu dają się wyróżnić następujące stanowiska poszczególnych krajów:

- 1) Przyjęcie „zaleceń” do realizacji w systemie oświatowym: Brema, Hamburg.
- 2) Przyjęcie „zaleceń” z uwagami relatywizującymi ich treść: Dolna Saksonia.
- 3) Realizacja „zaleceń” znajduje się w kręgu zainteresowań przede wszystkim autorów i wydawców podręczników, zaś samo wprowadzenie „zaleceń” jest niemożliwe ze względu na obszerny program historii oraz i małą liczbę godzin

---

<sup>27</sup> Markiewicz, Wojciechowski, op.cit., s. 132 i n.

<sup>28</sup> Markiewicz i Wojciechowski piszą: „Trzeba jednak przyznać, że również w polskich podręcznikach zdarzały się pewne wymagające korekty uproszczenia i nieściśności w sposobie przedstawiania historii stosunków polsko-niemieckich, a przy przedstawianiu rzeczywistości społeczno-politycznej RFN nadużywano niekiedy pojęć o przesadnym zabarwieniu emocjonalnym. Z drugiej jednak strony jest faktem bezspornym, iż w warunkach jednolitego systemu zarządzania szkolnictwem i ruchem wydawniczym wprowadzenie zaleceń do naszych podręczników jest zabiegiem stosunkowo prostym. Jedynie przygotowanie nauczycieli jest procesem wymagającym pewnego czasu, ale w tym przypadku szeroko zbudowany system instruktażu i dokształcania pozwala skrócić do minimum okres przejściowej dezorientacji”. Markiewicz, Wojciechowski, op. cit., s. 138,

przeznaczoną na jego realizację: Saara, Hesja - przy czym w Hesji opublikowano co prawda wyniki prac komisji UNESCO w dzienniku ustaw krajowych, lecz przez umieszczenie ich w tzw. części nieurzędowej, „zalecenia” nie są firmowane przez ministerstwo i nie mają mocy obowiązującej.

4) Odrzucenie „zaleceń” ze 'względów formalnych (brak pełnomocnych przedstawicieli krajów przy opracowywaniu i zatwierdzaniu „zaleceń”):

- a) negacja ze względów czysto formalnych bez zgłaszania zarzutów matury merytorycznej: Nadrenia-Westfalia,
- b) zgłaszanie zarzutów merytorycznych do „zaleceń” od 21 do 26 - przyjęcie merytoryczne „zaleceń” pod warunkiem przystosowania ich do prawno-konstytucyjnych zasad systemu RFN: Nadrenia-Palatynat, Schlezwig-Holsztyn,
- c) odrzucenie „zaleceń” ze względów formalnych oraz ich merytoryczna negacja z powodu niezgodności z prawem RFN, a zwłaszcza z Ustawą Zasadniczą oraz orzeczeniami Federalnego Trybunału Konstytucyjnego: Bawaria, Badenia-Wirtembergia<sup>29</sup>.

Zastanović się trzeba nad przyczyną nieuwzględniania w RFN „zaleceń” Komisji. M. Wojciechowski<sup>30</sup> wymienia w związku z tym dwie zasadnicze grupy trudności:

**Po pierwsze** - trudności natury prawnej: w RFN obowiązuje autonomia poszczególnych krajów federalnych w zakresie oświaty.

---

<sup>29</sup> Z analizy korespondencji prowadzonej przez Federalną Radę Młodzieży Niemieckiej (*Deutscher Bundesjugendring*) z rządami poszczególnych krajów w okresie lipca-września 1977 r. (kserokopie niniejszej korespondencji w posiadaniu autora).

<sup>30</sup> Ibidem.

Nie istnieje Federalne Ministerstwo Oświaty a rząd federalny nie może narzucać krajom kierunków polityki oświatowej. Oznaczałoby to, że realizacja „zaleceń” Komisji zależy od woli władz krajowych.

**Po drugie** - trudności natury rewizjonistyczno-emocjonalnej: sięgają one tradycjami rewizjonizmu polityczno-terytorialnego okresu „zimnej wojny”<sup>31</sup>. Czołową rolę odgrywają tutaj tzw. „związki wypędzanych” (*Vertriebenenverbände*), które zdecydowanie zwalczają „zalecenia”<sup>32</sup>. Ich istnienie w RFN jest poważnym czynnikiem zakłócającym normalizację wzajemnych stosunków z państwami socjalistycznymi.

Jeśli przeanalizujemy argumenty skierowane w RFN przeciwko realizacji zaleceń w kontekście jej ogólnego stanowiska odnośnie do normalizacji stosunków z państwami socjalistycznymi, to staje się jasne, że argumenty formalne stanowią jedynie „zastonę dymną”<sup>33</sup> przesłaniającą jej rzeczywiste cele strategiczne. Przy wykazaniu ze strony RFN dobrej woli „zalecenia” mogłyby zostać stosunkowo szybko wprowadzone w życie. Należy zwrócić w związku z tym uwagę na następujące elementy:

---

<sup>31</sup> Jako ilustrację tej grupy trudności warto przytoczyć pogląd A. Schickla z artykułu opublikowanego w cieszącym się dużym autorytetem dzienniku *Frankfurter Allgemeine Zeitung* z 19 XI 1976 r., w którym twierdzi on, że „zalecenia” stanowią dyktat strony polskiej, bowiem część niemieckich członków komisji nie znała języka polskiego, w wyniku czego nie mogła śledzić skomplikowanych obrad. Dla oceny rzetelności artykułu wystarczy przytoczyć chyba fakt, że obrady komisji toczyły się w języku niemieckim. Ten sam autor opublikował we *Frankfurter Allgemeine Zeitung* z 25 VII 1978 r. artykuł pt. *Ein Ausweg aus dem Schulbuchstreit? Gegenformulierungen zu den deutsch-polnischen Unterrichtsempfehlungen*, w którym zaprezentował tzw. *Gegenformulierungen* do „zaleceń”, opracowane przez J. J. Menzla i W. Stribrneggo, a przesiąknięte w pełni rewizjonistycznymi tezami. Autor artykułu stwierdził, że *Gegenformulierungen* cieszą się poważnym poparciem.

<sup>32</sup> Por. R. Meinhardt: *Das „Nein” der Vertriebenenverbände zu den deutsch-polnischen Schulbuchempfehlungen*, *Begegnungen mit Polen* 1978, Nr 3, s. 35 i n.

<sup>33</sup> Wojciechowski, op. oit., s. 12.

1) Stała Konferencja Ministrów Oświaty może wydawać decyzje obowiązujące na terytorium całej Republiki Federalnej<sup>34</sup>.

2) Mimo że same „zalecenia” nie mają charakteru prawnomiędzynarodowego, to konieczność ich realizacji stanowi obowiązek prawnomiędzynarodowy wynikający z ogólnie uznanych zasad prawa międzynarodowego i ich syntezy w „prawie do życia w pokoju”. Ponadto z porozumień bilateralnych, które w sposób ogólny wynikają z układu z dnia 7 XII 1970 r., a w sposób szczegółowy między innymi z art. 4 umowy kulturalnej z 11 czerwca 1976 r. W artykule tym strony stwierdziły, że będą działały w kierunku uwzględnienia w podręcznikach szkolnych obu krajów „zaleceń” komisji 'podręcznikowej. Przeszkody natury wewnątrz-prawnej nie odgrywają tutaj podstawowej roli. Ogólnie uznaną zasadą w prawie międzynarodowym jest to, że państwa nie mogą powoływać się na swoje ustawodawstwo wewnętrzne (nawet na konstytucję) dla uzasadnienia niewykonywania zobowiązań prawnomiędzynarodowych<sup>35</sup>. Art. 27 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 V 1969 r. stwierdza: „Strona umowy nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego, jako uzasadnienie niewykonywania umowy”<sup>36</sup>.

3) Wydaje się, że „zalecenia” należą treściowo do problematyki działalności RFN dotyczącej stosunków międzynarodowych -

---

<sup>34</sup> Ibidem. W. Sznajder zwraca uwagę na fakt, że w listopadzie 1978 r. Komisja ta, spełniając życzenie prezydenta federalnego W. Scheela, uchwaliła jedyną w swoim rodzaju i pierwszą w historii decyzję wiążącą wszystkich ministrów oświaty (*Problem niemiecki w czasie lekcji* — patrz dalej). Podkreśla on także precedensowy charakter tej decyzji. Sznajder, op. cit., s. 118.

<sup>35</sup> Por. W. Góralczyk: *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1977, s. 21.

<sup>36</sup> Wybór *materiałów do nauki prawa międzynarodowego* (oprac. K. Kocot, K. Wolfke), Wrocław - Warszawa 1978.

zagadnienia te zastrzeżone są do wglądu Ministerstwa Spraw Zagranicznych RFN. Z tego względu należałyby one do kompetencji federalnej.

„Zalecenia” zwalczane są przede wszystkim przez koalicję opozycyjną CDU/CSU<sup>37</sup>. Przy bliższej analizie okazuje się jednak, że także oficjalna doktryna polityczno-prawna koalicji rządowej jest sprzeczna z „zaleceniami” a tym samym pozwala na przypuszczenie, że również i te partie nie są zainteresowane w ich urzeczywistnianiu. Przyjrzyjmy się bliżej najważniejszym elementom doktryny polityczno-prawnej rządu federalnego. Jest kontynuacją starych rewizjonistycznych koncepcji. Między głównymi siłami politycznymi nie istnieją generalne różnice w odniesieniu do celów strategicznych polityki względem państw socjalistycznych. Różnice koncentrują się w zasadzie na faktycznych formach realizacji tych celów, które w swojej istocie podważają ostateczny charakter terytorialnych uregulowań w Europie. Zbieżność celów występuje co najmniej w trzech zasadniczych punktach:

- a) dążeniu do „ponownego zjednoczenia Niemiec”;
- b) tezy o dalszym istnieniu Rzeszy Niemieckiej (w granicach z 31 grudnia 1937 r.);
- c) tezy o „tymczasowym” uregulowaniu polityczno-terytorialnego *status quo* w Europie.

Do podstawowych elementów *Rechtsposition* rządu federalnego należą:

- twierdzenie, że Rzesza Niemiecka nie upadła w 1945 r. a istnieje nadal (jako podmiot prawa międzynarodowego mający zdolność prawną, ale nie mający zdolności do

---

<sup>37</sup> Por. na przykład stanowisko rządu bawarskiego z 14 IX 1976 r. w związku z potwierdzeniem układu kulturalnego z Polską. Drucksache Bayerischer Landtag. 8. Wahlperiode 8/3350.

czynności prawnych<sup>38</sup>,

- traktowanie istniejącego obecnie polityczno-terytorialnego *status quo* jako *modus vivendi* - stanu tymczasowego. Wysuwane są w związku z tym niżej wymienione argumenty. Po pierwsze - że wszystkie zobowiązania RFN należy traktować jako elementy *modus vivendi* do czasu zjednoczenia Niemiec. Przykładowo stwierdzono tak w rezolucji Bundestagu z dnia 17 maja 1972 r. mówiąc, że układy z ZSRR i Polską traktowane są jako „ważne elementy *modus vivendi*, który RFN chce stworzyć ze swoimi wschodnimi sąsiadami”<sup>39</sup>. Po drugie - w stosunku do ostatecznego uznania granic teza ta znajduje wsparcie w wysłużonej koncepcji związanej z układem pokojowym (*Friedensvertrag*) z Niemcami jako całością. Podkreśla się, że ostateczne ustanowienie granic może nastąpić jedynie w układzie pokojowym z Niemcami, przy czym jako wyłączny podmiot, właściwy do podpisania takiego układu, traktowane są „przyszłe zjednoczone Niemcy”. Po trzecie - w oświadczeniach oficjalnych zostało mocno podkreślone, że zawarte układy są zobowiązujące jedynie w stosunku do RFN<sup>40</sup>. Właściwy sens tego rodzaju stwierdzeń można zrozumieć jedynie w powiązaniu z wywodami, że „ogólnoniemieckiego suwerena, którego jeszcze nie ma i o którym jeszcze nie wiemy kiedy powstanie, układy te nie mogą wiązać”<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Por. C. Arndt: *Die Verträge von Moskau und Warschau. Politische, verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Aspekte*, Bonn-Bad Godesberg 1973, s. 126.

<sup>39</sup> Europa Archiv 1972, Nr 13, s. D 318.

<sup>40</sup> Por. punkt 2 wspomnianej rezolucji Bundestagu z 17 V 1972 r.; patrz także: oświadczenie W. Scheela z 19 IX 1970 r., Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (dalej: Bulletin) 1970, Nr 162, s. 1/20.

<sup>41</sup> Por. cytowane wyżej oświadczenie W. Scheela; także: *Zum Vertrag mit der Volksrepublik Polen*, Bulletin 1970, Nr 162, s. 1819.

- Instrumentami służącymi bezpośrednio realizacji celów zachodnioniemieckiej doktryny polityczno-prawnej na arenie międzynarodowej jest tzw. „polityka wyrzeczenia się siły” (*die Politik des Gewaltverzichts*) w połączeniu z koncepcją „pokojujowej zmiany” (*peaceful change*). Sprowadza się ona do usiłowań rządu federalnego ograniczenia treści układów normalizacyjnych - jeśli idzie o zawarte w nich uznanie ostatecznego charakteru terytorialnego *status quo* w Europie i zasadę nienaruszalności granic (dotyczy to także Aktu końcowego KBWE) - do stwierdzenia, że zawierają one jedynie zakaz zmiany granic przy pomocy użycia lub groźby użycia siły a nie zawierają uznania tych granic.

Wyżej wymienione, jednak niekompletne, podstawowe elementy zachodnioniemieckiej doktryny polityczno-prawnej godzą w podstawy normalizacji - w ostateczne uznanie polityczno-terytorialnego *status quo* w Europie. Znalazły one także wyraz we wspomnianych już „zaleceniach” Stałej Konferencji Krajowych Ministrów Oświaty z 23 listopada 1978 r. - „Problem niemiecki w czasie lekcji”<sup>42</sup>. „Zalecenia” te zostały przyjęte jednogłośnie, a więc także głosami krajów rządzonych przez SPD/FDP. „Pozycja wyjściowa” liczących 32 strony „zaleceń” jest określona następująco:

„Wykładanie problemu niemieckiego w czasie lekcji określone jest przez Ustawę Zasadniczą, Układ Niemiecki, Układy Wschodnie i Układ Podstawowy (z NRD - aut.), listy jedności niemieckiej, orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego oraz rezolucję wszystkich frakcji Bundestagu z 10 maja 1972 roku”.

W dalszym ciągu „zaleceń” podkreśla się, że Ustawa Zasadnicza wychodzi z podstawowego założenia „dalszego istnienia

---

<sup>42</sup> Por. Neue Kommentare 1979, Nr 4, s. 13 i n.



ogólnoniemieckiej państwowości", że „Rzesza Niemiecka przetrwała prawnie klęskę 1945 roku" i że Ustawa Zasadnicza zobowiązuje „cały naród niemiecki do odzyskania swej wolności na podstawie prawa do samostanowienia". Układy z Warszawą i z Moskwą - stwierdzono w tych „zaleceniach" - nie mogą uprzedzać „pokojowego uregulowania dla całych Niemiec wraz z obszarami wschodnimi". W Układzie Zasadniczym (z NRD) - podkreślono - „nie nastąpiło prawnomiędzynarodowe uznanie NRD" przez RFN. W części II „zaleceń" - „Zadania szkoły" - stwierdzono:

„W związku z państwową i społeczną odpowiedzialnością za problem niemiecki zadaniem szkoły jest utrzymywanie w świadomości młodzieży przekonania o jedności narodu niemieckiego i jego roszczeniu pokojowego odzyskania wolności na podstawie prawa do samostanowienia. To zadanie szkoły jest nakazane przez Ustawę Zasadniczą; jest ono określeniem celów rangi konstytucyjnej".

Następnie w „zaleceniach" wyliczono 15 „wskazań" co do prowadzenia lekcji. Wskazanie 14 zatytułowano: „Jedność niemiecka pozostanie naszym celem" i 15: „Niemcy to więcej niż Republika Federalna". We wskazaniach podkreślono szczególne znaczenie dla lekcji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 lipca 1973 r., według którego Niemcy istnieją nadal w granicach z 31 grudnia 1937 r. Pod tytułem „Podręczniki" stwierdzono w „zaleceniach": „Oczekuje się, że podręczniki będą uwzględniały treść niniejszych zaleceń. Dotyczy to także innych środków służących do nauki i nauczania". Zalecono także kształcenie nauczycieli w duchu tych zaleceń"<sup>43</sup>.

Z podanych wyżej przykładów wynika wyraźnie, że problem nieuwzględniania „zaleceń" Wspólnej Komisji Podręcznikowej PRL-

---

<sup>43</sup> „Zalecenia" Stałej Konferencji Ministrów Oświaty są podstawą sprzecznego z treścią normalizacji artykułu G. Besserera pt.: *Von den Schwierigkeiten, die deutsche Grenze zu markieren*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10 II 1979; patrz także: C. E. Langen: *Das östliche Deutschland in den Karten der Schulatlanten*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8 II 1970.

RFN w Republice Federalnej należy traktować jako konsekwencje jej ogólnego stanowiska w sprawie normalizacji wzajemnych stosunków z państwami socjalistycznymi, stanowiska, które sprzeczne jest z treścią procesu normalizacji, szczególnie zaś z prawnomiędzynarodowymi zobowiązaniami Republiki Federalnej. Występuje tu analogia do charakteru prawa wewnętrznego w RFN, które zawiera wiele elementów sprzecznych z układami normalizacyjnymi<sup>44</sup>. Wydaje się, że wprowadzenie w życie „zaleceń” Wspólnej Komisji Podręcznikowej w RFN wymaga przede wszystkim likwidacji rewizjonistycznych elementów jej *Rechtsposition*. Jest to niezbędny warunek rozwoju stosunków normalizacji we wszystkich dziedzinach.

---

<sup>44</sup> Zagadnienie to było przedmiotem konferencji naukowej na temat: *Główne problemy prawne normalizacji stosunków PRL-RFN*, zorganizowanej przez Instytut Badania Prawa Sądowego Ministerstwa Sprawiedliwości, w dniach 25—26 II 1979 r. Materiały z tej konferencji ukazały się w formie książki: *Główne problemy...*, Warszawa 1979.

## 5. Oznaczanie granic na mapach zachodnioniemieckich a stosunki Polska-RFN

(w:) Sprawy Międzynarodowe 1981, nr 8 (strony 109-124).

W okresie powojennym granice na mapach zachodnioniemieckich wyrażały prezentowane oficjalnie tendencje rewizjonistyczne. Jest rzeczą oczywistą, że zawarcie układów normalizacyjnych powinno pociągnąć za sobą dostosowanie praktyki wydawniczej w RFN w zakresie oznaczania granic na mapach do realiów europejskich i stanu zobowiązań prawnomiędzynarodowych tego państwa. W rzeczywistości po ponad dziesięciu latach po podpisaniu układu o podstawach normalizacji wzajemnych stosunków między PRL a RFN niewiele zmieniło się w tej mierze. Podjęta zaś 12 lutego 1981 r. uchwała Stałej Konferencji Ministrów Oświaty (KMK) w sprawie oznakowania map i atlasów jest sprzeczna z postanowieniami układu z 7 grudnia 1970 r. oraz z powszechnie obowiązującymi zasadami prawa międzynarodowego.

W okresie rządów chadeckich obowiązywały wytyczne oznaczania granic na mapach o jednoznacznie rewizjonistycznym charakterze. Wytyczne federalnego ministra dla spraw ogólnoniemieckich w zakresie pisowni nazw, określenia obszarów i granic oraz przedstawiania niemieckich granic na mapach i w tekstach (tzw. *Kartenrichtlinien*) z 1 lutego 1961 r. ustalały następujące reguły oznaczania granic:

- 1) granica państwowa Niemiec musi być oznaczona na wszystkich mapach według stanu z 31 grudnia 1937 r. oraz inaczej niż granice między krajami (*Landami*);
- 2) linia demarkacyjna z radziecką strefą okupacyjną Niemiec ma być oznaczona inaczej niż granice państwowe; ma ona

być wyznaczona przez wschodnie granice krajów (*Landów*) Republiki Federalnej;

- 3) linia Odry-Nisy nie może być przedstawiona jako granica państwowa;
- 4) linia demarkacyjna między Polską a Związkiem Radzieckim w Prusach Wschodnich nie może być oznaczona jako granica państwowa, lecz przy pomocy sygnatury niekonwencjonalnej<sup>1</sup>.

W 1965 r. federalny minister do spraw ogólnoniemieckich uzupełnił wytyczne, przez *Bezeichnungsrichtlinien*, które sprecyzowały „stanowisko prawne” rządu federalnego w sprawie „statusu Niemiec”<sup>2</sup>. Stwierdzono w nich między innymi:

„Republika Federalna Niemiec stanowi kontynuację - niezależnie od faktu, że jej zwierzchnictwo terytorialne jest obecnie ograniczone do zakresu obowiązywania Ustawy Zasadniczej - Rzeszy Niemieckiej jako podmiotu prawnomiędzynarodowego przy zastrzeżeniu prawnej identyczności. Zamiast ustalonego przez Ustawę Zasadniczą jednoznacznego określenia „Republika Federalna Niemiec” powinna być z tego powodu - tam gdzie jest to celowe - wprowadzana krótka forma „Niemcy”. To samo dotyczy używania określenia „rząd niemiecki” zamiast „rząd Republiki Federalnej Niemiec”. Według wytycznych, do czasu

---

<sup>1</sup> *Richtlinien des Bundesministers für gesamtdeutsche Fragen für die Schreibweise von Namen, die Bezeichnung von Gebieten und Grenzen und die Darstellung der deutschen Grenzen in Karten und Texten („Kartenrichtlinien“)* vom. 1. Februar 1961. W: *Grenzdarstellung in Schulatlanten. Informationen über Bildungsmedien in der Bundesrepublik Deutschland VIII*. Frankfurt/M 1979, s. 7; oraz w dokumentacji: D. Blumenwitz: *Die Darstellung der Grenzen Deutschlands in kartographischen Werken*. Bonn 1980, s. 89 i nast.

<sup>2</sup> Por. D. Blumenwitz: op. cit., s. 29.

ostatecznego uregulowania, zastrzeżonego dla traktatu pokoju, jako niemiecki obszar państwowy musi być oznaczane terytorium Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 roku. Granice Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r. są aktualne z punktu widzenia prawa międzynarodowego, natomiast obszary Niemiec na wschód od linii Odry-Nysy należy określać jako „niemieckie obszary wschodnie czasowo pod obcą administracją” lub krótko „niemieckie obszary wschodnie”<sup>3</sup>.

W 1971 r. federalny minister do spraw wewnątrzniemieckich zniósł wytyczne z 1961 r. i z 1965 r., nie zastępując ich nowymi<sup>4</sup>. Od tego czasu rząd nie wydał żadnych ogólnie wiążących wytycznych w sprawie oznaczania granic na mapach. Jedynie niektórzy ministrowie wydali tego rodzaju wytyczne dla potrzeb poszczególnych resortów<sup>5</sup>.

### **Stanowisko rządu federalnego**

Po zawarciu układów normalizacyjnych z państwami socjalistycznymi, zachodnio-niemiecka oficjalna wykładnia postanowień terytorialnych tych układów zmierzała do wykazania ich prowizoryczności do czasu zawarcia traktatu pokojowego (tzw. koncepcja *modus vivendi*). Podtrzymywano również tezę o dalszym istnieniu Rzeszy Niemieckiej „jako podmiotu

---

<sup>3</sup> *Richtlinien des Bundesministers für gesamtdeutsche Fragen für Bezeichnung - Deutschlands - von Demarkationslinien innerhalb Deutschlands - der Orte innerhalb Deutschlands („Bezeichnungsrichtlinien“)* von Juli 1965. W: *Informationen über (...)*, s. 7; D. Blumenwitz: op. cit., s. 74 i nast.

<sup>4</sup> *Aufhebung der „Kartenrichtlinien“ und der „Bezeichnungsrichtlinien“ durch den Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen 1971*. W: *Informationen über (...)*, s. 8; D. Blumenwitz: op. cit., s. 96.

<sup>5</sup> Na przykład: *Dienstanweisungen für die Staatsbeamten und ihre Aufsichtsbehörden (DA) betreffend die Eintragung des Geburtsortes in Reisepässe und Personalausweise*. W: D. Blumenwitz: op. cit., s. 100 i nast.

prawnomiędzynarodowego posiadającego zdolność prawną, lecz nie mającego zdolności do czynności prawnych"<sup>6</sup>. Jednocześnie próbowano wykazać „czysto formalne” znaczenie tych koncepcji, a rozwój procesu normalizacji z państwami socjalistycznymi całkowicie od nich uniezależnić. W tym też kontekście należy oceniać stanowisko rządu federalnego w sprawie oznaczania granic na mapach, mimo iż rząd nie sformułował konkretnych wytycznych w tej sprawie<sup>7</sup>. Stanowisko to wykazuje następujące cechy:

1) Zniesienie ogólnych wytycznych w niczym nie narusza stanowiska prawnego rządu w odniesieniu do „statusu prawnego Niemiec”. Mapy powinny być oznakowane zgodnie z celem, jakiemu mają służyć. Federalny minister do spraw wewnątrzniemieckich, odpowiadając na pytanie posła opozycji w sprawie wydania przez Marias-Verlag mapy NRD, na której granice między NRD a RFN oraz między NRD a Polską oznaczone były jako granice państwowe, stwierdził:

„Mapy państw mają za zadanie przekazywać określone informacje, zależnie od ich funkcji i zadań. Sposób przedstawienia może więc być różny, w zależności od funkcji

---

<sup>6</sup> Na temat polityczno-prawnej doktryny rządu federalnego zob. A. D. Rotfeld: *Prawno-polityczne problemy normalizacji stosunków między Polską a RFN*. Sprawy Międzynarodowe, 1977, nr 1; J. Skibiński: *Polityka w sprawie Niemiec (Deutschlandpolitik) w doktrynie rządu koalicyjnego SDP/FDP*. Przegląd Stosunków Międzynarodowych, 1979, nr 4; J. Barcz: *Podstawowe elementy pozycji prawnej (Rechtsposition) rządu federalnego SPD/FDP w RFN w związku z tzw. polityką wschodnią*. Przegląd Zachodni, 1980, nr 1.

<sup>7</sup> Jedyna - jak dotychczas - rządowa mapa została opublikowana w 1972 r. w zbiorze dokumentów opracowanych przez zachodnioniemieckie ministerstwo spraw zagranicznych: *Die auswärtige Politik der Bundesrepublik Deutschland, hrgs vom Auswärtigen Amt unter Mitwirkung eines wissenschaftlichen Beirats*. Koln 1972. Na opublikowanej tam mapie Polski, NRD i RFN zachodnia granica Polski oznaczona jest jak granica państwowa (linią ciągłą), natomiast granica między RFN a NRD linią przerywaną. Oprócz tego mapa zawiera oznakowanie granic wschodnich Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r. (linią punktową).

mapy. Mapa Marias-Verlag jest przeznaczona do powszechnego użytku; powinna ona zawierać informacje geograficzne, mające znaczenie dla transportu. Oznaczenie granicy między Republiką Federalną a NRD nie zawiera żadnej wypowiedzi co do prawnego charakteru tej granicy. Jeżeli NRD jest przedstawiona jako samodzielne państwo, to z punktu widzenia zapotrzebowania informacyjnego użytkownika mapy jest to całkowicie uzasadnione. Również Federalny Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 31 lipca 1973 r. stwierdził, że Niemiecka Republika Demokratyczna jest państwem w sensie prawnomiędzynarodowym i jako taka posiada podmiotowość prawnomiędzynarodową. Konsekwentnie prezentowane przez rząd federalny stanowisko, że NRD nie jest zagranicą w stosunku do Republiki Federalnej Niemiec i wywody Federalnego Trybunału Konstytucyjnego co do kwalifikacji prawnopaństwowej granicy między obu państwami niemieckimi nie wymagają, aby tej prawnej kwalifikacji odpowiadało kartograficzne przedstawienie granicy na omawianej tu mapie, która nie służy informacji o prawnym położeniu Niemiec. Szczególny charakter stosunków między obu państwami niemieckimi jest jasny i został bezpośrednio potwierdzony w Układzie Podstawowym. Dla utrzymania znanego stanowiska prawnego rządu federalnego nie jest dlatego wymagane wyrażanie tego stanowiska na mapach, służących całkowicie innemu celowi."<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> *Pressemitteilung des Bundesministers für innerdeutsche Beziehungen 33/73 vom 12. September 1973.* Podobną argumentację zob. *Frage des Abgeordneten Dr. Czaja betreffend die verfassungskonforme Darstellung des Staatsgebietes „Deutschland“ auf allen Karten, die von Staats- und Verfassungsorganen der Bundesrepublik Deutschland herausgegeben oder im öffentlichen Verkehr benützt werden.* Deutscher Bundestag - 7. Wahlperiode - 72. Sitzung, 16 Januar 1974. Sten. Prot., s. 4513; *Anfrage des Abgeordneten Kunz betreffend die Markierung der innerdeutschen Grenze als Auslandsgrenze auf amtlichen Karten.* Deutscher Bundestag - 7. Wahlperiode - 154. Sitzung, 12. März 1975, Sten. Prot., s. 10697; *Frage des Abgeordneten Dr. Hupka betreffend die kartographische Darstellung von Deutschland in den Grenzen von 1937.* Deutscher Bundestag - 8. Wahlperiode - 147. Sitzung, 23. April 1979. Sten. Prot., s. 11772.

Rząd federalny używa tej argumentacji również dla uzasadnienia oznaczenia polskiej granicy jako granicy państwowej<sup>9</sup>.

2) Stwierdzeniu, że zniesienie ogólnych wytycznych nie narusza „pozycji prawnej” rządu federalnego, towarzyszy podkreślenie, że „obecny rząd federalny nie widzi w sposobie oznaczania map odpowiedniego środka do uprawiania polityki, a już w żadnym przypadku środka zastępczego dla polityki”. Rząd federalny w zniesieniu ogólnych wytycznych widzi „przejaw zdrowego rozsądku”<sup>10</sup>.

3) Rząd federalny podziela stanowisko Federalnego Trybunału Konstytucyjnego co do „statusu prawnego Niemiec”, określone w orzeczeniach z 31 lipca 1973 r. oraz 5 lipca 1975 roku. W wyrokach tych nie ma jednak mowy o sposobie oznaczania granic. Sekretarz parlamentarny Herold w odpowiedzi na zarzuty posła Czaji, stwierdził:

„Z tekstu wyroków Trybunału Konstytucyjnego nie wynika, aby sędziowie Trybunału mieli zamiar ustalić określone oznakowanie granic. Po zniesieniu wytycznych przez rząd federalny co do oznaczania map można tylko stwierdzić, że kształt map leży w zakresie odpowiedzialności wydawnictw”<sup>11</sup>.

4) Rząd federalny stoi na stanowisku, że polska granica zachodnia na Odrze i Nysie łużyckiej powinna być - od chwili zawarcia układu z 7 grudnia 1970 r. - oznaczana na mapach jako

---

<sup>9</sup> Por. D. Blumenwitz: op. cit., s. 32.

<sup>10</sup> *Beantwortung der kleinen Anfrage durch den Parlamentarischen Staatssekretär beim Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen am 9. August 1971.* Deutscher Bundestag - Drucksache IV/2500.

<sup>11</sup> Deutscher Bundestag - 7. Wahlperiode - 71. Sitzung, 16. Januar 1974, Sten. Prot., s. 4513; *Anfrage des Abgeordneten Kunz (...)*.



granica państwowa. Herold stwierdził między innymi:

„Układ między Republiką Federalną a Polską z 7 grudnia 1970 r. stwierdza w artykule I, że linia na Odrze i Nysie stanowi zachodnią granicę państwową Polski. Następnie Republika Federalna Niemiec oświadcza, że nie ma żadnych roszczeń terytorialnych w stosunku do Polski i nie będzie takich podnosiła w przyszłości. Obszary po drugiej stronie tej granicy znajdują się pod polskim zwierzchnim. Z tego stanu rzeczy wynika jednoznaczna konsekwencja dla oznaczania zachodniej państwowej granicy Polski”<sup>12</sup>.

Również minister stanu Hamm-Brücher stwierdziła, iż w związku z postanowieniami artykułu I układu z 7 grudnia 1970 r. obszary na wschód od linii Odry-Nysy nie mogą być określane jako „niemieckie obszary pod polską administracją”<sup>13</sup>. Tego typu pozytywne stwierdzenia tracą jednak na wartości, jeśli uwzględnić polityczno-prawną doktrynę rządu federalnego - *modus vivendi*.

5) W kwestii oznaczania granicy Rzeszy z 31 grudnia 1937 r. przedstawiciel rządu federalnego oświadczył, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z lat 1973 i 1975 nie zawierają w związku z tym żadnych zaleceń. Zdaniem rządu oznaczanie tej granicy na mapach zależy od celu informacyjnego danej mapy. Stare granice Rzeszy powinny być oznaczone na mapie,

---

<sup>12</sup> *Frage des Abgeordneten Dr. Hupka betreffend die Deutschlandskarte in einem Werbeprospekt der Deutschen Bundesbahn*. Deutscher Bundestag - 7. Wahlperiode 72. Sitzung, Sten. Prot., s. 4192, Anlage 30.

<sup>13</sup> *Frage des Abgeordneten Dr. Hupka betreffend die Deutschlandskarte im Durchgangwohnheim Osthofen*. Deutscher Bundestag - 8. Wahlperiode — 141, Sitzung, 8. März 1979. Sten. Prot., s. 11171. Zob. także *Anfrage des Abgeordneten Windeln betreffend die von der Bundesregierung anzukaufende „Wandkarte Deutschland“ herausgegeben von Karl-Wunschow-Verlag*. Deutscher Bundestag - 7, Wahlperiode - 178. Sitzung. 12. Juni 1975, Sten. Prot., s. 12467.

gdy wynika to z jej historycznej lub prawnej treści<sup>14</sup>.

6) W związku z tezą, że zniesienie ogólnych wytycznych nie narusza „pozycji prawnej” rządu federalnego, jego argumentacja idzie w kierunku wykazania, iż sposób oznaczania granic na mapach nie ma nic wspólnego z ich prawnomiędzynarodowym charakterem<sup>15</sup>. W przeciwieństwie do tego przedstawiciele opozycji próbują wykazać, iż sposób oznaczania granic na mapach ma istotny wpływ na określenie kształtu polityki państwa, a także może mieć wpływ na przyszłą wykładnię układów<sup>16</sup>. W ten sposób opozycja pragnie wykazać niekonsekwencje prowadzonej przez rząd „polityki wschodniej”.

Politykę w sprawie oznaczania granic rząd podporządkowuje dążeniu do utrzymania rewizjonistycznych podstaw swojej „pozycji prawnej”. Zniesienia ogólnych wytycznych nie można więc oceniać jako aktu pozytywnego, wychodzącego naprzeciw zobowiązaniom wynikającym z układu z 7 grudnia 1970 r., lecz raczej jako unik, pozwalający z jednej strony zachować rewizjonistyczne elementy doktryny polityczno-prawnej, z drugiej zaś - stwarzać pozory postępowania zgodnego z układem. Analogicznie postępuje rząd federalny w kwestii dostosowania zachodnioniemieckiego ustawodawstwa wewnętrznego do postanowień układów normalizacyjnych, unikając formułowania wszelkiego rodzaju pryncypialnych stanowisk<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Deutscher Bundestag - 8. Wahlperiode - 147. Sitzung, 25. April 1979, Sten. Prot., s. 11772.

<sup>15</sup> Źródła zob. D. Blumenwitz: op. cit., s. 31, przypis 30. Argumentację tę popierają prawnicy, stojący na pozycjach prezentowanych przez rząd. Zob na. przykład J. Abr. Frowein: *Die deutschen Grenzen in völkerrechtlicher Sicht. W: Informationen über (...)*, s. 19 i nast.

<sup>16</sup> D. Blumenwitz: op. cit., s. 42.

<sup>17</sup> Por. J. Barcz: *Zakres obowiązywania ustawodawstwa zachodnioniemieckiego a podstawy procesu normalizacji PRL-RFN w świetle nowelizacji ustawy o podatku obrotowym*. Przegląd Stosunków Międzynarodowych, 1980, nr 4. Również w

## Stanowisko krajów (Landów)

Kraje rządzone przez koalicje rządzącą próbują „dopasować” oznaczanie granic na mapach do wspomnianej już koncepcji *modus vivendi*, podczas gdy kraje rządzone przez opozycję trwają na starych, rewizjonistycznych pozycjach. I tak na przykład minister oświaty Nadrenii-Westfalii, odpowiadając negatywnie na pytanie: czy rząd krajowy uważa za słuszne oznaczanie na wszystkich mapach granic Rzeszy z 1937 r. (tzw. *Perlenkette*) zaznaczył, że dotychczasowa praktyka wydawnictw w tym zakresie jest mocno problematyczna<sup>18</sup>. Uzupełniając następnie to stanowisko stwierdził:

„W geograficznych atlasach szkolnych należy umieścić w przyszłości szczególną mapę, która przedstawiać będzie Rzeszę Niemiecką w granicach z 31 grudnia 1937 roku. Mapa ta ma być odpowiednio nazwana - Niemcy w granicach z 1937 r. lub podobnie. Nie może być ona określona jako mapa historyczna. Mapa ta ma być umieszczona w związku z geograficznym położeniem z 1937 roku.”<sup>19</sup>.

Koncepcję tę można uważać za formułę kompromisową forsowaną przez rząd federalny, kraje rządzone przez SDP/FDP,

---

zakresie oznaczania granic na mapach rząd federalny zaleca - jeśli jest to konieczne - rozstrzygnięcie problemów w każdym konkretnym przypadku, unikając ogólnego, pryncypialnego rozstrzygnięcia. Zob. Deutscher Bundestag - Drucksache IV/2500.

<sup>18</sup> *Kleine Anfrage des Abgeordneten Dammeyer über Konsequenzen aus den deutsch-polnischen Schulbuchkonferenzen*. Landtag Nordrhein-Westfalen - 8. Wahlperiode – Anfrage 708 vom 1. Februar 1977; *Antwort des Kultusministers vom 4. März 1977 namens der Landesregierung*. Landtag Nordrhein-Westfalen - 8. Wahlperiode - Drucksache 8/1891 vom 15. März 1977.

<sup>19</sup> *Ergänzung der Richtlinien des Kultusministers des Landes Nordrhein-Westfalen für die Genehmigung von Lernmitteln betreffend geographische Atlanten vom 22. Dezember 1917*. Cyt. za: D. Blumenwitz: op. cit., s. 137.

jak też przez naukowców, stojących na stanowisku zbliżonym do rządowego<sup>20</sup>. Stanowi ona próbę pogodzenia jednoznacznych terytorialnych postanowień układów normalizacyjnych ze stanowiskiem prawnym rządu federalnego.

Większość krajów reprezentuje jednak dotychczas pozycje stare (uwzględniając wykładnię układów normalizacyjnych stosownie do starych założeń rewizjonistycznych). Minister oświaty Dolnej Saksonii oświadczył wyraźnie, że podstawą stosunku do oznaczania granic na mapach w tym kraju jest sytuacja prawna powstała po 1973 roku, uwzględniająca z jednej strony układy Republiki Federalnej Niemiec ze Związkiem Radzieckim, Polską i NRD, z drugiej zaś - odpowiednie postanowienia *Bundestagu*, *Bundesratu* i orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego<sup>21</sup>. Stwierdził następnie, że we wszystkich pracach kartograficznych powinny być przedstawione granice Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r., w sposób odróżniający się od oznakowania granic państwowych. Granice z Czechosłowacją, Austrią, Szwajcarią i krajami Beneluksu powinny być jednak oznaczone tak jak granice państwowe. Natomiast granica na Odrze i Nysie oraz granica między Republiką Federalną a NRD muszą być oznakowane inaczej, „z powodu ich różnego charakteru prawnego”<sup>22</sup>. Podobnie premier Szlezwiku-Holsztyna stwierdził, że „podręczniki i prace kartograficzne mogą być używane w szkołach tylko wtedy, jeżeli oznaczone są na nich granice całych Niemiec i linie demarkacyjne, odpowiednio do Ustawy Zasadniczej i prawa

---

<sup>20</sup> 20 Por. J. Abr. Frowein: op. cit., s. 21.

<sup>21</sup> *Schreiben des Niedersächsischen Kultusministers vom 18. Juni 1978 betreffend die Darstellung der Grenzen des Deutschen Reiches nach dem Stand vom 31.12.1937 in kartographischen Werken, die im Schulunterricht verwendet werden*. Cyt. za: D. Blumenwitz: op. cit., s. 138.

<sup>22</sup> *Stellungnahme des Niedersächsischen Kultusministers vom 19. November 1979*. Cyt. za: D. Blumenwitz: op. cit., s. 139.

międzynarodowego. (...) W stosunku do atlasów i podręczników oznacza to, że na wszystkich mapach, zawierających granice polityczne należy jasno oznaczyć granice Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 roku"<sup>23</sup>.

Najbardziej zdecydowane pozycje rewizjonistyczne reprezentuje rząd Bawarii. Minister oświaty tego kraju stwierdził:

„Problem oznaczania granic został w Bawarii już dawno jednoznacznie rozwiązany.

1. Konieczne jest przedstawianie granic Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 roku.

2. Granica między Republiką Federalną a NRD musi być oznaczona w sposób szczególny, różny od sposobu oznaczania granic państwowych. (...)

Postanowienia te należy stosować do wszystkich map, na których oznaczone są granice polityczne"<sup>24</sup>.

Zdaniem bawarskiego ministra oświaty, szczególny charakter prawny granicy niemiecko-niemieckiej, „linii na Odrze i Nysie” oraz granicy Rzeszy Niemieckiej z 31 grudnia 1937 r. wynika z wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego i musi być oznaczony na mapie przy pomocy sygnatur szczególnego rodzaju, odróżniających się od oznaczania granic państwowych. Takie stanowisko wynika - jego zdaniem - z Ustawy Zasadniczej, „zastrzeżenia traktatu pokojowego” oraz z podstawowych orzeczeń najwyższych organów sądowych Republiki Federalnej<sup>25</sup>. Bawarski minister ostro skry-

---

<sup>23</sup> *Schreiben des Ministerpräsidenten des Landes Schleswig-Holstein vom 15. Juni 1979 zur Darstellung der Grenzen Deutschlands in Schulbüchern und kartographischen Werken*. Cyt. za: D. Blumenwitz: op. cit., s. 142.

<sup>24</sup> *Stellungnahme des Bayerischen Staatsministers für Unterricht und Kultus*. Deutschland-Uniondienst, 1979, nr 18, s. 3.

<sup>25</sup> Tamże. Zob. też *Das Reich besteht weiter*. Spiegel-Interview mit dem bayerischen Kultusminister Hans Maier. Der Spiegel z 17 grudnia 1979 roku.

tykował koncepcję rządową, aby granice Rzeszy oznaczać tylko na jednej, specjalnej mapie. Stwierdził, że:

„wyłącznie jedna mapa w atlasie jest zawsze mapą historyczną lub specjalną. W atlasie, gdzie znajduje się cała masa map politycznych, taka mapa specjalna automatycznie zaliczana jest do map historycznych. Można powiedzieć, że należy ona do zbioru staroci - co sprzeciwia się konstytucyjnemu zaleceniu dążenia do ponownego zjednoczenia”<sup>26</sup>.

Z przedstawionych tutaj stanowisk poszczególnych krajów (Landów) wynikają określone ramy, w których toczy się polemika. Trudno oprzeć się wrażeniu, że przedmiotem sporu są sprawy formalne (na ilu mapach oznaczać granicę Rzeszy itp.), gdy tymczasem w sprawach zasadniczych z merytorycznego punktu widzenia - tzn. mogących mieć wpływ na określenie globalnej polityki w sprawie sposobu oznaczania granic, nie ma większych kontrowersji (między krajami kierowanymi przez opozycję a kierowanymi przez koalicję rządową). Skrajnie rewizjonistyczne stanowisko przedstawicieli krajów rządzonych przez opozycję bez wątpienia utrudniało rozwiązanie problemu w ramach Stałej Komisji Ministrów Oświaty (gdzie przecież zasiadają ministrowie oświaty poszczególnych krajów). Z drugiej strony stanowisko krajów kierowanych przez koalicję rządzącą (oznaczanie granicy Rzeszy na jednej mapie) jest tylko pozornie pozytywne w stosunku do pozycji zajmowanych przez kraje rządzone przez opozycję. Z merytorycznego punktu widzenia skutki obu tych koncepcji są takie same.

---

<sup>26</sup> *Das Reich besteht (...)*, s. 37.

## „Zalecenia" Związku Wydawnictw Szkolnych

W 1973 r. z inicjatywy Związku Wydawnictw Szkolnych podjęto prace nad ponownym opracowaniem „zaleceń" przedstawionych 16 kwietnia 1970 roku<sup>27</sup>. „Opracowywane na wielu posiedzeniach zalecenia dopasowane zostały do układów wschodnich, orzeczeń Federalnego Trybunału Konstytucyjnego oraz do innych dokumentów urzędowych"<sup>28</sup>. 9 września 1974 r. nowo sformułowane zalecenia przedłożone zostały ministrowi spraw wewnętrznych, ministrowi do spraw wewnętrznemieckich oraz KMK. W latach 1974-1977 atlasy i podręczniki były dopuszczane do użytku tylko w przypadku uwzględnienia zaleceń.

Zalecenie, mające między innymi za zadanie zastąpienie uchylonych „ogólnych wytycznych", sformułowane zostało bardzo nieostro, w sprawie granic stwierdzały tylko, że „Rzeszę Niemiecką należy rozumieć jako obszar historyczny w granicach z 31 grudnia 1937 r.", a granica między obu państwami niemieckimi może być oznaczona - zależnie od przeznaczenia mapy - jako granica państwowa lub jako granica szczególnego rodzaju. Nie zawierały one żadnych zaleceń co do sposobu oznaczania polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej.

Tak nieostro sformułowane zalecenia mogły być różnie interpretowane i nie stanowiły rozwiązania na dłuższy okres. Zapowiadały jednocześnie konfrontację w sprawie oznaczania granic, która nastąpiła po 1977 roku. Ich główny kierunek utrzymany był jednak jednoznacznie w duchu rewizjonistycznym, określonym przez orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 31 lipca 1937 roku.

---

<sup>27</sup> Zalecenia z 1970 r. podano do wiadomości KMK i ministrom oświaty poszczególnych Landów. O ile podręczniki uwzględniały te zalecenia były wyłączone z procedury dopuszczania podręczników do użytku. Zob. *Informationen über (...)*, s. 8.

<sup>28</sup> Tamże, s. 8.

## Problem oznaczania granic na mapach w literaturze zachodniemieckiej

Przedstawiciele nauki zachodniemieckiej zajęli się problemem oznaczania granic na mapach głównie z inicjatywy Związku Wydawnictw Szkolnych oraz Związku Nauczycieli Geografii. 4 sierpnia 1978 r. Związek Wydawnictw Szkolnych zwrócił się z prośbą do profesora prawa publicznego na uniwersytecie w Hamburgu Ingo von Müncha o opracowanie odpowiedniej ekspertyzy. Na konferencji Związku Nauczycieli Geografii w dniach 8 i 9 lutego 1979 r. prof. Jochen Abr. Frowein wygłosił odczyt *Die Deutschen Grenzen in völkerrechtlicher Sicht*<sup>29</sup> w sprawie sposobu oznaczania granic na mapach. W marcu 1979 r. na wniosek Związku Wydawnictw Szkolnych J. Abr. Frowein i I. von Münch opracowali wspólne stanowisko odnośnie do oznaczania granic w atlasach szkolnych i procedury zezwalającej na wprowadzenie map do użytku<sup>30</sup>. Skrajnie rewizjonistyczne poglądy zaprezentował Dieter Blumenwitz w referacie *Grenzdarstellung in Schulatlanten*<sup>31</sup>, wygłoszonym na konferencji zorganizowanej przez „fundację kulturalną niemieckich wypędzonych”. Obrady KMK były dosyć szeroko komentowane przez prasę zachodniemiecką<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Tamże, s. 19 i nast.

<sup>30</sup> Tamże, s. 24.

<sup>31</sup> Tekst referatu opublikowano w *Informationen über (...)*, s. 26 i nast. Fundacja kulturalna niemieckich wypędzonych wydała natomiast tekst referatu wraz z dokumentami w formie książki. Szerzej na temat poglądów Blumenwitza zob. recenzję z jego pracy. *Sprawy Międzynarodowe*, 1981, nr 7.

<sup>32</sup> C. E. Langen: *Das östliche Deutschland in den Karten der Schulatlanten*. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (cyt. dalej jako FAZ) z 3 lutego 1980 r.; W. Karpf: *Streit um Striche*. *Stern*, 1979, nr 47; K. O. Satter: *Deutsche Grenzen bleiben in den Schulatlanten uneinheitlich*. *Frankfurter Rundschau* z 6 grudnia 1980 r., s. 1; G. Besserer: *Von den Schwierigkeiten, die deutsche Grenze zu markieren*. *FAZ* z 10 lutego 1979 roku.



J. Abr. Frowein w swojej ekspertyzie<sup>33</sup> uzasadnił stanowisko rządu federalnego z punktu widzenia prawa międzynarodowego i prawa państwowego, godząc jednoznaczne postanowienia układów normalizacyjnych z „prowizorycznym charakterem” polityczno-terytorialnego status quo w Europie Środkowej.

W sprawie charakteru prawnego granicy na Odrze i Nysie sformułował dwie tezy: 1. Według artykułu I Układu Warszawskiego granica na Odrze i Nysie jest dla Republiki Federalnej jednoznacznie granicą państwową między Polską a NRD. Obszar na wschód od niej jest polskim terytorium państwowym; 2. Tak zwane zastrzeżenie traktatu pokojowego ma w związku z tym znaczenie warunku rozwiązującego dla Republiki Federalnej Niemiec w stosunku do oddziaływania zobowiązującego artykułu I Układu Warszawskiego. Z zastrzeżenia traktatu pokojowego - pisze Frowein - nie wynika sprzeczność w stosunku do artykułu I Układu Warszawskiego. Zastrzeżenie układu pokojowego oznacza jedynie, że Republika Federalna Niemiec wtedy nie będzie związana Układem Warszawskim, gdy przy uregulowaniu pokojowo-traktatowym nastąpi nowe podporządkowanie tego obszaru.

W ten sposób Frowein interpretuje również orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, zarzucając im jednocześnie niekonsekwencje i błędne potraktowanie problemów prawnomiędzynarodowych. Tak więc - zdaniem Froweina - orzeczenia te (z zastrzeżeniem traktatu pokojowego) stoją na stanowisku, że obszary na wschód od Odry i Nysy stanowią polskie terytorium państwowe. Stwierdzenie zawarte w orzeczeniu z 1973 r. o dalszym istnieniu Rzeszy Niemieckiej interpretuje Frowein następująco:

„Jak wiadomo Federalny Trybunał Konstytucyjny zakłada dalsze istnienie Rzeszy Niemieckiej jako państwa. Jak

---

<sup>33</sup> *Die Deutschen Grenzen (...)*.

wykazuje orzeczenie nie widzi on w tym jednak żadnych przeszkód, aby Republika Federalna Niemiec obecnie traktowała byłe niemieckie obszary wschodnie jako terytorium polskie. W tym zakresie dalsze istnienie Rzeszy Niemieckiej należy traktować za ledwie jako warunek rozwiązujący w stosunku do działania zobowiązującego, warunek który nabrałby znaczenia, gdy Rzesza Niemiecka stałaby się zdolna do czynności przy uregulowaniu pokojowo-traktatowym".

W kwestii charakteru prawnego granicy między obu państwami niemieckimi Frowein sformułował dwie tezy:

1. Granica między Republiką Federalną a NRD jest granicą prawnomiędzynarodową między dwoma niezależnymi podmiotami prawa międzynarodowego, będącymi członkami ONZ. Stanowisko, iż chodzi tu o granicę o podobnym charakterze jak granica między landami jest nie do utrzymania;

2. Dalsze istnienie Rzeszy Niemieckiej, rozciągającej się poza terytorium Republiki Federalnej jest niejasne z prawnomiędzynarodowego punktu widzenia. Poza Republiką Federalną nie istnieje praktyka prawnomiędzynarodową stojąca na tym stanowisku.

Frowein wyraźnie zmierza do zastąpienia dotychczasowej klamry spinającej zachodnioniemiecką koncepcję „otwartego problemu niemieckiego”, którą była teza o dalszym istnieniu Rzeszy Niemieckiej, nowym mianownikiem wyrażającym się w istnieniu „praw i odpowiedzialności mocarstw za Niemcy jako całość” (w granicach z 1937 r.)<sup>34</sup>. Stwierdza:

---

<sup>34</sup> Jest to właściwie tylko przesunięcie akcentów, gdyż obie koncepcje dalszego istnienia Rzeszy Niemieckiej oraz istnienia praw i odpowiedzialności mocarstw za Niemcy jako całość prezentowane były w różnym nasileniu w literaturze zachodnioniemieckiej i oficjalnych stanowiskach od początku istnienia Republiki Federalnej. Chodzi tu właściwie o taktyczny wybór środków dla realizacji tych samych celów - podważania trwałości uregulowań polityczno-terytorialnych w Europie Środkowej.

„Z prawa międzynarodowego wynika jednoznacznie, że mocarstwa zwycięskie w drugiej wojnie światowej posiadają w dalszym ciągu kompetencję współdecydowania przy przyszłym ogólnoniemieckim uregulowaniu. Kompetencja ta została uznana przez wszystkich uczestników tego stosunku prawnego w związku z zawarciem układów wschodnich, Układu Podstawowego oraz w związku z przystąpieniem obu państw niemieckich do Narodów Zjednoczonych. Rozciąga się to również na NRD i Związek Radziecki, mimo że nie może być wątpliwości co do tego, iż obejmują one treści i zakres odpowiedzialności czterech mocarstw inaczej niż trzy mocarstwa zachodnie i Republika Federalna Niemiec”<sup>35</sup>.

Z powyższych rozważań Frowein wyciąga następujące wnioski co do sposobu oznaczania granic na mapach:

- granica na Odrze i Nysie musi być jasno oznaczona jako granica państwowa, a obszary na wschód od tej granicy jako polskie terytorium państwowe;
- oznaczenie granicy Rzeszy jest w każdym wypadku niedopuszczalne, o ile miałyby jakikolwiek związek z obecną przynależnością tych terenów do Polski;
- nie ma żadnego uzasadnienia prawnomiędzynarodowego dla generalnego oznaczania granicy Rzeszy z 31 grudnia 1937 r. na wszystkich mapach;
- z prawnomiędzynarodowymi zobowiązaniami Republiki Federalnej byłoby również niezgodne oznaczanie granicy

---

<sup>35</sup> *Die Deutschen Grenzen (...)*, s. 22. Takie przesunięcie akcentu wynika z tego, że Frowein widzi tu możliwość praktycznego działania również na zewnątrz Republiki Federalnej, gdy tymczasem koncepcja dalszego istnienia Rzeszy możliwości takiej - jego zdaniem - nie zawiera.

Rzeszy Niemieckiej jako granicy państwowej;

- natomiast na specjalnej mapie, odzwierciedlającej prawne położenie Niemiec może być zaznaczona (specjalną sygnaturą) granica z 31 grudnia 1937 r. dla określenia terytorium, na który według poglądów zachodnioniemieckich rozciąga się odpowiedzialność czterech mocarstw;
- granica między RFN a NRD powinna być oznaczona jako granica państwowa.

Prof. Ingo von Münch sformułował następujące tezy w związku z problemem oznaczania granic na mapach<sup>36</sup>:

1. Jeżeli na mapie oznaczane są granice państwowe (niezależnie od tematu mapy) to muszą być na niej oznaczone również granice Rzeszy Niemieckiej z roku 1937, przy czym nie muszą one być oznaczone jako granice państwowe, wystarczy sygnatura szczególna. Treść legendy zależy musi od tematu mapy;

2. Z orzeczeniem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego byłoby niezgodne oznaczanie granicy Rzeszy Niemieckiej z 1937 r. wyłącznie na mapach historycznych;

3. Jeżeli mapa przedstawia tylko Republikę Federalną Niemiec, a sąsiednie państwa nie są uwidocznione, to oznaczenie „szczególnego charakteru granicy wewnątrzniemieckiej” nie jest konieczne.

Formułę kompromisową tez Froweina i Müncha zawiera ich wspólne „stanowisko” z 26 marca 1979 roku<sup>37</sup>. Stwierdzili oni, że

---

<sup>36</sup> I. von Münch: *Stellungnahme* (...), s. 15 i nast. Rozważania I. von Müncha w przeważającej części poświęcone są problematyce zakresu kompetencji Landów, Federacji i KMK. Zob. także: I. von Münch: *Abnormitäten der Normalisierung - Gedanken zum deutsch-polnischen Verhältnis*. Liberal, 1979, z. 7/8.

za niezgodną z układem z 7 grudnia 1970 r. uważają praktykę oznaczania: - polskiej granicy zachodniej na Odrze/Nysie w sposób inny niż granic państwowych; - obszarów na wschód od Odry-Nysy innym kolorem niż pozostałe terytorium państwowe; - granicy Rzeszy Niemieckiej z 31 grudnia 1937 r. w sposób stawiający pod znakiem zapytania obecną przynależność odpowiednich obszarów do Polski. Natomiast za zgodne z układem uznali: - oznaczanie granicy Rzeszy Niemieckiej z 31 grudnia 1937 r. w sposób inny niż ma to miejsce w stosunku do granic państwowych; - zawarcie w legendzie mapy objaśnienia do takiej granicy, wskazującego na wspólną odpowiedzialność czterech mocarstw za Niemcy jako całość oraz na zastrzeżenie traktatu pokoju (w stosunku do Układu Warszawskiego). Za niezgodne z praktyką konstytucyjną, uwzględniając orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego uznali całkowity brak oznaczenia granic Rzeszy Niemieckiej z 31 grudnia 1937 r. lub też oznaczenie tej granicy wyłącznie na mapie historycznej. Natomiast jako zgodne z tą praktyką potraktowali oznaczanie granicy Rzeszy Niemieckiej z 31 grudnia 1937 r. nie na wszystkich mapach pokazujących odpowiednie obszary oraz oznaczanie tej granicy - w sposób podany wyżej - na wszystkich mapach, na których oznaczone są granice państwowe.

Wszyscy autorzy niezależnie od sił politycznych, jakie reprezentują, stoją na stanowisku prowizoryczności uregulowań polityczno-terytorialnych w Europie Środkowej, a tym samym na stanowisku deprecjonującym postanowienia terytorialne oraz ogólną wagą polityczną układu z 7 grudnia 1970 roku.

---

<sup>37</sup> J. Abr. Frowein, I. von Münch: *Stellungnahme zur Grenzdarstellung in Schulatlanten der Bundesrepublik Deutschland im Auftrag des Verbandes der Schulbuchverlage*. W: *Informationen über (...)*, s. 24.

## Dyskusja w ramach Stałej Konferencji Ministrów Oświaty

Po zniesieniu w 1971 r. „ogólnych wytycznych” przez rząd federalny problem oznaczania granic na mapach był przedmiotem długoletnich rozważań w ramach komisji do spraw szkolnictwa Stałej Konferencji Ministrów Oświaty<sup>38</sup>. Na 188 posiedzeniu w dniach 8-9 czerwca 1978 r. KMK przedstawiła projekt zawierający zasady jednolitego używania nazw i określeń w podręcznikach i pracach kartograficznych przeznaczonych do nauczania.

W projekcie stwierdzono między innymi, że granica między NRD a RFN powinna być oznaczona jako granica szczególnego rodzaju. W kwestii oznaczania granic Rzeszy z 31 grudnia 1937 r. przedstawiono alternatywę: oznaczanie tej granicy we wszystkich kartograficznych pracach lub tylko mających zasadnicze znaczenie dla procesu nauczania. Alternatywa ta odzwierciedlała sprzeczność, jaka powstała w komisji między Bawarią a Hesją. Bawaria stała na stanowisku, że granica z 1937 r. musi być oznaczona we wszystkich pracach kartograficznych, podczas gdy Hesja reprezentowała pogląd, że wystarczające jest oznaczenie tej granicy tylko w pracach o podstawowym znaczeniu<sup>39</sup>.

Początkowo ta różnica zdań nie została rozwiązana ani przez organ kierowniczy KMK, ani posiedzenie plenarne KMK. W kilka miesięcy później KMK przyjęła jednak jednogłośnie zalecenia „Problem niemiecki w procesie nauczania”<sup>40</sup>, w którym potwierdzono zgodnie stanowisko sprzeczne z postanowieniami umów normalizacyjnych. „Pozycja wyjściowa” liczących 32 strony „zaleceń” została określona następująco:

---

<sup>38</sup> *Informationen über (...)*, s. 10 i nast.

<sup>39</sup> Tamże, s. 10. Zob. także: D. Blumenwitz: op. cit., s. 128 i 129.

<sup>40</sup> FAZ z 6 lutego 1979 r., s. 9.

„Sposób wykładania problemu niemieckiego podczas lekcji określony jest przez Ustawę Zasadniczą, Układ Niemiecki, Układy Wschodnie, Układ Podstawowy, listy jedności niemieckiej, orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego oraz rezolucję wszystkich frakcji Bundestagu z 10 maja 1972 roku”.

W dalszym ciągu „zaleceń” podkreślono, że Ustawa Zasadnicza wychodzi z podstawowego założenia „dalszego istnienia ogólnoniemieckiej państwowości”, że „Rzesza Niemiecka przetrwała ponownie klęskę 1945 roku” i że Ustawa Zasadnicza zobowiązuje „cały naród niemiecki do odzyskania swej jedności na podstawie prawa do samostanowienia”. Układy z Moskwą i Warszawą - stwierdzono w „zaleceniach” - nie mogą uprzedzać „pokoju uregulowania dla całych Niemiec wraz z obszarami wschodnimi”. W Układzie Zasadniczym (z NRD) podkreślono - „nie nastąpiło” prawnomiędzynarodowe uznanie NRD. W części drugiej „zaleceń” - Zadania szkoły - stwierdzono między innymi:

„W związku z państwową i społeczną odpowiedzialnością za problem niemiecki, zadaniem szkoły jest utrzymanie w świadomości młodzieży przekonania o jedności narodu niemieckiego i jego roszczeniu pokojowego odzyskania wolności na podstawie prawa do samostanowienia. To zadanie szkoły jest nakazane przez Ustawę Zasadniczą; jest ono określeniem celów rangi konstytucyjnej”.

Następnie w „zaleceniach” wyliczonych zostało 15 „wskazań” co do prowadzenia lekcji. Wskazanie 14 zatytułowano: Jedność niemiecka pozostanie naszym celem, a 15: Niemcy to więcej niż Republika Federalna. We wskazaniach podkreślono szczególne znaczenie dla procesu nauczania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 lipca 1973 r., według którego Niemcy istnieją nadal w granicach z 31 grudnia 1937 roku. W „zaleceniach” wyrażono oczekiwanie, że

ich treść zostanie uwzględniona w podręcznikach oraz innych środkach służących do nauki i nauczania<sup>41</sup>.

W 1979 r. KMK ponownie zajęła się problemem oznaczania granic na mapach wobec wyrażenia niekompetencji w tej sprawie przez rząd, *Bundestag* i *Bundesrat*<sup>42</sup>. Na pierwszym posiedzeniu w dniach 29-30 marca 1979 r. KMK upoważniła komisję do spraw szkolnictwa do ponownego rozważenia problemu oznaczania granic w atlasach szkolnych i do przedstawienia plenum odpowiednich propozycji<sup>43</sup>. W czerwcu 1979 r. komisja podjęła dyskusję nad projektem opracowanym przez grupę ekspertów z inicjatywy Związku Wydawnictw Szkolnych<sup>44</sup>. Projekt ten wychodził z założenia podziału map według kryterium funkcji na mapy polityczne i fizyczne, gospodarcze, geograficzne. Na mapach politycznych powinny być oznaczone granice wschodnie Rzeszy Niemieckiej z 31 grudnia 1937 r. przy pomocy szczególnej sygnatury, różniącej się od oznakowania normalnych granic państwowych. Szczególny prawny charakter tej granicy powinien zostać podkreślony w legendzie mapy. Projekt zawierał następującą propozycję legendy: „Oznakowanie granic Rzeszy Niemieckiej z 31 grudnia 1937 r. przy uwzględnieniu istnienia odpowiedzialności czterech mocarstw za Niemcy jako całość, zastrzeżenia traktatu pokojowego przy układzie warszawskim i treści orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 31 lipca 1973 roku”. W projekcie sugerowano natomiast nie zaznaczanie granicy z 1937 r. na pozostałych mapach (z wyjątkiem map historycznych).

---

<sup>41</sup> Szerzej zob. J. Barcz, G. Janusz, P. Maćkowiak: *Zalecenia Wspólnej Komisji Podręcznikowej PRL-RFN a proces odprężenia i normalizacji*. Przegląd Stosunków Międzynarodowych, 1980, nr 1.

<sup>42</sup> *Informationen über (...)*, s. 11 i 12.

<sup>43</sup> Tamże, s. 12.

<sup>44</sup> Propozycja została uzgodniona ze Związkiem Wydawnictw i Instytutów Kartograficznych oraz ze Związkiem Niemieckich Nauczycieli Geografii. Tamże, s. 13.



Większość ministrów oświaty uznała ten projekt za dobrą podstawę dla dalszej dyskusji. Ministrowie oświaty krajów rządzonych przez chadecję zdecydowanie prezentowali stare stanowisko. 31 grudnia 1979 r. bawarskie ministerstwo oświaty jednoznacznie odrzuciło projekt Związku Wydawnictw Szkolnych stwierdzając, że „nie wypełnia on podstawowego zadania - jednolitego przedstawienia granic niemieckich w procesie nauczania”. Podobne stanowisko wynikało ze „wspólnej pozycji” ministrów oświaty CDU/CSU, przedstawionej na posiedzeniu KMK w dniach 15-16 listopada 1979 r. w Berlinie Zachodnim<sup>45</sup>. Wreszcie po zakończeniu obrad 201 plenarnego posiedzenia KMK we Freiburgu (4 i 5 grudnia 1980 r.) prezydent KMK Peter Glotz (SPD) oświadczył, że problem oznaczania granic zostanie rozstrzygnięty na posiedzeniu w lutym 1981 roku. Jako referentów wyznaczono ministra oświaty Nadrenii-Westfalii - Jürgena Girgensohna (SPD) i Rheinland-Pfalzu Hanna Renatę Laurien (CDU). Dalej Glotz oświadczył, iż w przypadku niemożności sformułowania jednego oświadczenia w tej sprawie (z powodu zasadniczych różnic w poglądach socjaldemokratów i przedstawicieli chadecji) zostaną opracowane dwa odmienne stanowiska<sup>46</sup>.

12 lutego 1981 r. KMK uchwaliła jednolite wytyczne w sprawie oznakowania map i atlasów, które obowiązują przy akceptacji podręczników szkolnych i prac kartograficznych do użytku w procesie nauczania. Punktem wyjścia rozwiązań są dominujące po stronie zachodniemieckiej elementy wykładni umów normalizacyjnych. I tak we wstępie uchwały stwierdzono:

„Przedstawianie Niemiec w podręcznikach szkolnych i pracach kartograficznych przeznaczonych do nauczania w szkole musi brać za punkt wyjścia obecną sytuację polityczną i prawną - obejmuje to odpowiedzialność czterech mocarstw za

---

<sup>45</sup> D. Blumenwitz: op. cit., s. 130 i nast.

<sup>46</sup> K. O. Satter: *Deutsche Grenzen (...)*.

Niemcy jako całość, jak też istniejące układy - przy czym uwzględniać należy orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego dotyczące tego kręgu zagadnień".

Wychodząc z tych założeń granice Rzeszy Niemieckiej z 31 grudnia 1937 r. postanowiono zaznaczać:

- na mapach politycznych Europy (mapy państw z zabarwieniem powierzchni);
- na wielko-formatowych mapach orientacyjnych Europy Środkowej i Niemiec;
- mapach tematycznych, na których przedstawienie granic z 1937 r. ma istotne znaczenie merytoryczne, wynikające z tematyki mapy.

Granica ta ma być następująco opisana w legendzie:

„Granica Rzeszy Niemieckiej z 31 grudnia 1937 r. z uwzględnieniem dalszej odpowiedzialności czterech mocarstw za Niemcy jako całość oraz orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego do Układu Podstawowego i Układów wschodnich".

Według wytycznych granica między Republiką Federalną a NRD ma być oznaczona jako „granica szczególnego rodzaju". Charakterystyczne są także postanowienia wytycznych, dotyczące oznaczania Berlina Zachodniego i Berlina - stolicy NRD. Na wszystkich mapach przedstawiających całą Republikę Federalną Niemiec - stwierdzono w wytycznych - należy kształtować mapę w taki sposób, aby był na niej oznaczony także Berlin. Cały obszar Berlina należy w odpowiedni sposób wyraźnie wyodrębnić od NRD, przy czym należy oznaczyć obie części Berlina - Berlin Zachodni i Berlin Wschodni.

Uchwalone - jednolite - wytyczne w sprawie oznakowania map i atlasów są drugim aktem o tym charakterze (oddziałującym bezpośrednio na proces nauczania) sformułowanym przez KMK, a implementującym niezgodne z układami normalizacyjnymi elementy zachodnioniemieckiej doktryny polityczno-prawnej w sprawie tzw. *Ostpolitik* w płaszczyźnie wewnętrznej (w procesie nauczania). Treść uchwalonych wytycznych mieści się w ramach, jakie zarysowały się podczas dyskusji (zarówno w doktrynie, jak i na szczeblu oficjalnym), ramach ewidentnie niezgodnych z postanowieniami umów normalizacyjnych oraz z powszechnymi zasadami prawa międzynarodowego. Fakt zaś podjęcia wspólnej uchwały przez przedstawicieli landów rządzonych przez opozycję i koalicję ponownie dowodzi, że różnice poglądów między tymi dwoma siłami politycznymi w zakresie charakteru polityczno-terytorialnego *status quo* w Europie Środkowej mają znaczenie taktyczne, cele strategiczne pozostają natomiast identyczne<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> W stosunku do „wytycznych” KMK 12 lutego 1981 r. zgłosił zastrzeżenia Hamburg (*Berliner Morgenpost* z 8 marca 1981 r.), a 2 marca 1981 r. Brema (FAZ z 20 marca 1981 r.). Zdystansowanie się Hamburga i Bremy od „wytycznych” z 12 lutego 1981 r. trzeba jednak oceniać, uwzględniając następujące czynniki: koalicja SPD/FDP stoi na stanowisku prowizoryczności obecnych rozwiązań polityczno-terytorialnych w Europie Środkowej (wspomniana wyżej koncepcja *modus vivendi*): również po uchwaleniu „wytycznych” rząd nie zajął w tej sprawie jednoznacznego stanowiska (*Życie Warszawy* z 3 kwietnia i z 8 kwietnia 1981 r.). Uchwała KMK w sprawie „wytycznych” zapadła jednogłośnie, a więc również głosami przedstawicieli Hamburga i Bremy. Rokowania w ramach KMK trwały przez długi okres, a propozycje rozwiązania problemu były znane dużo wcześniej.

Jednocześnie zaznacza się, że sprzeciw nie ma charakteru „zastrzeżenia” w rozumieniu regulaminu KMK (FAZ z 25 marca 1981 r.). Zgłoszone sprzeciwy mają w zasadzie charakter formalny, nie zawierają natomiast prawie żadnej merytorycznej polemiki z treścią „wytycznych” (z wyjątkiem może niektórych sformułowań stanowiska Bremy, FAZ z 25 marca 1981 r.). W tej sytuacji nie wydaje się, aby zgłoszone przez Hamburg i Bremę zastrzeżenia pociągnęły za sobą zasadnicze zmiany w zakresie sposobu oznaczania granic na mapach zachodnioniemieckich.

## **„Zalecenia” komisji podręcznikowej PRL-RFN a oznaczenie granic na mapach**

Uchwalone w 1976 r. zalecenia<sup>48</sup> komisji PRL i RFN do spraw podręczników szkolnych w zakresie historii i geografii nie zawierają bezpośrednich sformułowań co do sposobu oznaczania granic. Ich stwierdzenia (szczególnie zaleceń w sprawie historii) są dużo bardziej istotne, próbują bowiem ujednoczyć merytoryczne kwestie (zalecenie 21 - zmiany terytorialne; zalecenie 22 - przemieszczenia ludności oraz zalecenie 26 - na drodze normalizacji), leżące u podstaw przyjęcia określonego sposobu oznaczania granicy. Zalecenia te (a także zalecenia 7a i 7b w sprawie geografii) jednoznacznie akceptują postanowienia zawarte w układzie z 7 grudnia 1970 roku. W zaleceniu 21 stwierdzono między innymi:

„Choć w miarę upływu czasu od zakończenia Konferencji Poczdamskiej stanowisko aliantów zaczęło się wyrażać w poglądzie, iż uznanie przez nich władztwa polskiego na tych terenach nie równa się definitywnemu, prawnomiędzynarodowemu uznaniu linii geograficznej, to jednak zgodność co do artykułu XIII (transfer ludności niemieckiej) i opracowanie planu przyjęcia ludności niemieckiej przez Sojuszniczą Radę Kontroli w Niemczech w listopadzie 1945 r. oznaczało, iż alianci sami przesądzili, że zarząd polski na dawnych obszarach niemieckich nie stanowi prowizorium, które by można było poddać rewizji (...). Rząd Niemieckiej Republiki Demokratycznej uznał w Układzie Zgorzeleckim w 1950 roku linię Odra-Nysa, zgodnie z postanowieniami Konferencji Poczdamskiej, jako ostateczną granicę z Polską Rzeczpospolitą Ludową. W okresie zimnej wojny, do połowy lat pięćdziesiątych, zaostrzyły się różnice w interpretacji postanowień poczdamskich. Wraz z postępującym odprężeniem w polityce międzynarodowej nastąpiła gotowość

---

<sup>48</sup> Tekst zaleceń zob. Przegląd Zachodni, 1977, nr 1.

do respektowania zaistniałych w końcu wojny zmian terytorialnych tak ze strony byłych aliantów zachodnich, jak i Republiki Federalnej Niemiec".

W zaleceniu 23 zaznaczono natomiast, że zmiany terytorialne dokonane w końcu II wojny światowej wiązały się z szeroko zakrojonymi przemieszczeniami ludności, co miało na celu możliwie największe ujednoczenie granic państwowych i etnicznych. Zalecenie 26 szeroko cytuje postanowienie artykułu I układu z 7 grudnia 1970 r. i na końcu stwierdza: „Podpisany w Warszawie Układ stwarza podstawy do normalizacji stosunków między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec we wszystkich ważniejszych dziedzinach”.

Ze wspólnych zaleceń komisji podręcznikowej PRL-RFN wynika, że zgodne z nimi oznaczenie granic na mapach musi zawierać polską granicę zachodnią na Odrze i Nysie Łużyckiej, oznaczoną tak samo jak inne granice państwowe, natomiast przeprowadzanie na współczesnych mapach politycznych granicy Rzeszy z 1937 r. lub różnicowanie w jakikolwiek sposób terytorium polskiego jest sprzeczne z zaleceniami.

Dyskusja w Republice Federalnej nad problemem oznaczania granic pozwala również jaśniej określić przyczyny nierealizowania w RFN „wspólnych zaleceń”. Pełne uzasadnienie znajduje tutaj teza, iż dopóki w Republice Federalnej wszystkie podstawowe siły polityczne (w tym również koalicja rządowa) nie zrezygnują z rewizjonistycznych elementów, dopóty niemożliwe będzie pełne urzeczywistnienie procesu normalizacji z Polską na bazie układu z 7 grudnia 1970 roku. Zaś ostatnie wytyczne KMK z 12 lutego 1981 r. obalają argument strony zachodniemieckiej, iż w RFN nie ma organu na szczeblu federalnym, który mógłby podjąć decyzję w sprawie realizacji „zaleceń” podręcznikowych. KMK po raz drugi podejmuje w ostatnich latach decyzje (obowiązujące we wszystkich Landach), a kształtujące treść procesu nauczania w

Republice Federalnej w sposób ewidentnie sprzeczny z „za-  
leceńiami”.

### **Oznaczanie granic na mapach a zobowiązania międzynarodowe państwa**

Argumentacja rządu federalnego zmierza do wykazania, że sposób oznaczania granic nie narusza jego stanowiska prawnego w sprawie „sytuacji prawnej Niemiec” oraz nie ma w zasadzie nic wspólnego z charakterem prawnomiędzynarodowym granic. Przedstawiciel rządu federalnego K. Bölling stwierdził na przykład, że „zasadniczo oznaczenia kartograficzne nie zawierają informacji prawnej oraz nie określają charakteru prawnego granic<sup>49</sup>. Również Frowein podkreślił, że znaczenie prawnomiędzynarodowe mogą mieć jedynie mapy oficjalne, w żadnym przypadku natomiast mapy publikowane przez Wydawnictwo Podręczników Szkolnych. Atlasy szkolne - stwierdził Frowein - nie stają się opinią państwa, mogącą mieć zastosowanie w stosunkach prawnomiędzynarodowych, w wyniku procedury zatwierdzenia<sup>50</sup>.

Cel tej argumentacji jest jasny. Chodzi z jednej strony o oznakowanie granic na mapach w sposób pozornie zgodny z postanowieniami umów międzynarodowych (jedynie z „niezbędnymi” wyjątkami - jedna mapa polityczna), z drugiej zaś - o możliwość utrzymania rewizjonistycznych elementów doktryny polityczno-prawnej. Przedstawiciele opozycji natomiast wskazują prawnomiędzynarodowe znaczenie sposobu oznaczania granic na mapach, mając na celu wykazanie niekonsekwencji w prowadzonej przez rząd federalny *Ostpolitik*. Blumenwitz stwierdził na przykład, iż obecnie należy wychodzić z założenia, że znaczenie prawnomiędzynarodowe mają nie tylko tzw. mapy urzędowe (według

---

<sup>49</sup> Deutscher Bundestag - 7. Wahlperiode 178. Sitzung, 12 Juli 1975, Sten. Prot., s. 12467.

<sup>50</sup> *Die Deutschen Grenzen (...)*, s. 19.

artykułu 31 punkt 2 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów), lecz również materiał kartograficzny pochodzący od państwa, jako „późniejsza praktyka stosowania traktatu, ustanawiająca porozumienie stron co do jego interpretacji” (artykuł 31 punkt 3 lit. b) konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów lub jako „uzupełniający środek interpretacji” (artykuł 32 konwencji wiedeńskiej)<sup>51</sup>. Chodzi tu o wykazanie, że sposób oznaczenia granic na mapach zachodnioniemieckich może mieć wpływ na interpretację układów normalizacyjnych.

Praktyka oznaczania granic na mapach zachodnioniemieckich nie może mieć absolutnie żadnego znaczenia przy wykładni układu z 7 grudnia 1970 roku. Mapy takie nie mogą być traktowane ani jako „aneks” do układu (artykuł 31 punkt 2) ani jako „późniejsza praktyka stosowania traktatu, ustanawiająca porozumienie stron co do jego interpretacji” (artykuł 31 punkt 3 lit. b). Brak tu przede wszystkim elementu „porozumienia stron”; strona polska konsekwentnie protestuje przeciwko wszelkiego rodzaju oznaczeniom granic na mapach zachodnioniemieckich, podważającym trwałość i ostateczny charakter granicy na Odrze i Nysie łużyckiej. Z artykułu 31 konwencji wiedeńskiej wynika jednoznacznie, że działania i akty jednostronne mają o tyle znaczenie przy wykładni układu, o ile zostały zaakceptowane przez drugą stronę<sup>52</sup>. Natomiast odwołanie się do „uzupełniających środków interpretacji” w myśl artykułu 32 konwencji wiedeńskiej uzależnione jest od dwóch przesłanek: interpretacja na podstawie artykułu 31: a) przedstawia wątpliwości lub niejasności; b) prowadzi do rezultatu oczywiście absurdalnego lub nierozsądnego.

---

<sup>51</sup> D. Blumenwitz: op. cit., s. 44.

<sup>52</sup> *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*. Wrocław - Warszawa 1976, s. 502 i nast.

Żadna z tych przesłanek nie zachodzi w przypadku interpretacji układu z 7 grudnia 1970 r., którego postanowienia są jednoznaczne i jasne w swojej wymowie. Sugerowany przez Blumenwitza sposób określenia wagi działań i aktów jednostronnych dla wykładni umów bilateralnych jest charakterystyczny dla literatury zachodnioniemieckiej (przede wszystkim przy „wykładni” umów normalizacyjnych, gdzie znaczenie prawnomiędzynarodowe przypisuje się takim jednostronnym aktom, jak rezolucja wszystkich frakcji *Bundestagu* z 17 maja 1972 r., czy tzw. listom w sprawie jedności niemieckiej)<sup>53</sup>.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że praktyka oznaczania granic na mapach może mieć znaczenie prawnomiędzynarodowe<sup>54</sup>. W wypadku oznaczania granic na mapach zachodnioniemieckich chodzi o działalność sprzeczną z obowiązującymi normami prawa międzynarodowego (zarówno zwyczajowego, jak i umownego). Jest rzeczą oczywistą, że oznakowanie granic na mapach musi być zgodne z ich rzeczywistym przebiegiem i charakterem prawnomiędzynarodowym (w stosunkach między Polską a RFN przebieg granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej oraz jej prawnomiędzynarodowy charakter potwierdzone zostały w układzie z 7 grudnia 1970 r.).

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego odpowiedzialność za ten stan rzeczy ponosi rząd federalny:

**po pierwsze** - mapy z granicami oznaczonymi niezgodnie z ich charakterem prawnomiędzynarodowym przeznaczone są do

---

<sup>53</sup> Stanowisko takie jest krytykowane również przez naukowców zachodnioniemieckich – zob. J. Abr. Frowein, op.cit.; szerzej na ten temat: A.D. Rotfeld, op.cit.

<sup>54</sup> Dowodzi tego orzecznictwo sądów międzynarodowych. Zob. na przykład kasus świątyni Preah Vilhear. ICJ Reports, 1962, s. 32; sprawa terenów pogranicznych między Belgią i Holandią. ICJ Reports, 1959, s. 209 (227); kasus kanału Beagle – treść wyroku w: D. Blumenwitz, op.cit., s. 143 i nast.



użytku publicznego i poddane procesowi zatwierdzającemu, co pozwala traktować je jako przejaw działalności państwowej;

**po drugie** - nawet w przypadku, gdy według prawa konstytucyjnego problemy kultury i oświaty należą do kompetencji landów, a nie federacji (jak to ma miejsce w RFN), z punktu widzenia prawa międzynarodowego jest to bez znaczenia. Państwo federalne nie może bowiem - powołując się na swoje prawo konstytucyjne - uniknąć odpowiedzialności za sprzeczną z prawem międzynarodowym działalność poszczególnych krajów wchodzących w skład federacji<sup>55</sup>;

**po trzecie** - ostatnia decyzja KMK z 12 lutego 1981 r. - jako decyzja organu na szczeblu federalnym, obowiązująca wszelkie Landy - musi powodować bezpośrednią odpowiedzialność federacji;

**po czwarte** - okolicznością usprawiedliwiającą nie mogą być naturalnie przepisy zachodniemieckiego prawa wewnętrznego o wydzwiku rewizjonistycznym, sprzeczne z postanowieniami układu z 7 grudnia 1970 roku. Państwo bowiem jest zobowiązane do stworzenia u siebie takiej sytuacji prawnej i faktycznej, w której jego zobowiązania będą mogły być wykonane (artykuł 27 konwencji wiedeńskiej).

\*\*\*

Praktyka oznaczania granic na mapach zachodniemieckich przeznaczonych do użytku w szkołach jest sprzeczna z normami powszechnego prawa międzynarodowego oraz z normami umownymi, istniejącymi między Polską a Republiką Federalną. Stanowi ona wyraz ogólnych tendencji występujących w Republice Federalnej w różnych sferach, a stawiających pod znakiem zapytania nienaruszalny charakter obecnych uregulowań polityczno-

---

<sup>55</sup> Zob. *Wörterbuch des Völkerrechts*, Berlin 1969, s. 648.

terytorialnych w Europie Środkowej. Praktyka ta jest również o tyle groźna, że przekazuje młodemu pokoleniu w Republice Federalnej najgorsze tradycje niemieckiego rewizjonizmu terytorialnego.

## **6. Treść zasady nienaruszalności granic w procesie normalizacji stosunków wzajemnych PRL i Republiki Federalnej Niemiec (wybrane problemy)**

(w:) Aspekty prawne stosunków PRL-RFN. Wybrane problemy (red. J. Barcz), Warszawa 1982 (strony 88-138).

### **1. Uwagi wstępne**

Zawarcie układów normalizacyjnych między państwami socjalistycznymi a Republiką Federalną Niemiec u progu lat 70-tych, podpisanie w dniu 1 sierpnia 1975 r. Aktu końcowego KBWE, w którym na płaszczyźnie moralno-politycznej potwierdzono postanowienia terytorialne układów normalizacyjnych, nie zakończyło niestety zasadniczego sporu, dotyczącego określenia prawnych podstaw normalizacji. Wydaje mi się - nic nie uszczuplając z poważnych pozytywnych, dokonań, zwłaszcza na polu kulturalnym i humanitarnym, iż proces normalizacji nie wyszedł jeszcze ze stadium potwierdzania podstaw wzajemnych stosunków.

Celem układów normalizacyjnych było właśnie ustanowienie przesłanek - podstaw dla rozwoju współpracy we wszystkich dziedzinach. A. Kłafkowski, omawiając ten problem w stosunku do układu PRL-RFN z 7 grudnia 1970 r. pisze:

"...forma aktu prawnego, jakim jest Układ Polaka-RFN, nie może nasuwać żadnych wątpliwości, że celem Układu jest sprowadzenie stosunków między obu państwami do określonych podstaw prawnych. Właśnie prawnych, a nie politycznych. Tytuł tego aktu prawnego mówi, że problemy prawne między obu państwami nie mogą być przez nie odsuwane na dalszy plan, ani też na dalszą metę wyłączane. Między obu państwami mają panować stosunki regulowane przez powszechne prawo międzynarodowe."<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> A. Kłafkowski, *Prawne aspekty wykonywania Układu Polska-RFN z 1970 roku*, Sprawy Międzynarodowe 1981, nr 2, s. 10.

Tymczasem po stronie zachodnioniemieckiej, po zawarciu układów, ich postanowienia terytorialne - głównie w zakresie sankcjonowania obecnego polityczno-terytorialnego *status quo* w Europie, są jednoznacznie deprecjonowane. Towarzyszy temu odpowiednia interpretacja prawnicza oraz transformacja takiego stanowiska do infrastruktury zachodnioniemieckiego prawa wewnętrznego. W efekcie obecnie - w ponad 10 lat od zawarcia układu Polska-RFN - możemy stwierdzić istnienie oficjalnej, prawno-politycznej doktryny RFN, deprecjonującej ustalone w układach normalizacyjnych i potwierdzone w Akcie końcowym KBWE prawne podstawy normalizacji wzajemnych stosunków<sup>2</sup>.

W płaszczyźnie międzynarodowo-prawnej interpretacji postanowień układów na czoło wysunęły się dwie koncepcje, funkcjonalnie podporządkowane strategicznym celom polityczno-prawnej doktryny zachodnioniemieckiej. Są to: "koncepcja wyrzeczenia ale siły", przy pomocy której strona zachodnioniemiecka próbuje sprowadzić treść zasady nienaruszalności granic (stanowiącej główną podstawę normalizacji wzajemnych stosunków) do wyrzeczenia się stosowania siły w odniesieniu do granic. Całkowicie pomijany jest przy tym problem statusu prawnego granic oraz ich uznania przez Republikę Federalną, czyli ta kwestia, która przez państwa socjalistyczne uważana jest za najważniejszą<sup>3</sup>. Temu kierunkowi interpretacji towarzyszy tzw. "koncepcja pokojowej zmiany granic" (*friedlicher Grenzänderung*), w myśl której wyrzeczenie się stosowania siły w stosunku do granic nie stoi na przeszkodzie w dokonaniu ich "pokojowej zmiany", przy czym zaznaczyć trzeba, że koncepcja ta jest funkcjonalnie powiązana z kwestią rzekomej prowizoryczności (*modus vivendi*) obecnych uregulowań polityczno-terytorialnych w Europie.

Koncepcje te zajmują bardzo poważne miejsce w działalności międzynarodowej rządu federalnego jak też w pracach autorów zachodnioniemieckich<sup>4</sup>. Niniejsza

---

<sup>2</sup> J. Barcz, *Podstawowe elementy pozycji prawnej (Rechtsposition) rządu federalnego SPD/FDP w RFN w związku z tzw. polityką wschodnią*, Przegląd Zachodni 1980, nr 1.

<sup>3</sup> Rozwój historyczny tej koncepcji – patrz: J. Barcz, *Zachodnioniemiecka koncepcja "wyrzeczenia się siły" a rewizjonistyczne cele RFN* (w:) *Prawno-polityczne aspekty zachodnioniemieckiego rewizjonizmu*, Warszawa 1980, cz. I, s. 102 i nast.

<sup>4</sup> Patrz: fundamentalna praca B. Zündorfa na temat polityki wschodniej rządu SPD/FDP - *Die Ostverträge. Die Verträge von Moskau, Warschau, Prag, das Berlin-Abkommen und die Verträge mit der DDR*, München

praca poświęcona jest krytycznej analizie obu tych koncepcji, przy czym sformułowane wnioski dotyczą nie tylko krytyki koncepcji zachodnioniemieckich, lecz również pozwalają na pozytywne określenie treści zasady nienaruszalności granic.

## **2. Koncepcja "wyrzeczenia się siły" w zachodnioniemieckiej wykładni układów normalizacyjnych z ZSRR i PRL**

Zasadnicze znaczenie w kształtowaniu treści zasady nienaruszalności granic i jej stosunku do zasady zakazu użycia siły lub groźby jej użycia mają układy normalizacyjne między państwami socjalistycznymi a RFN<sup>5</sup>. Odzwierciedlają one główny kierunek rozwoju prawa międzynarodowego na kontynencie europejskim, dążący do wzmocnienia poszanowania integralności terytorialnej państw i nienaruszalności ich granic.

Z punktu widzenia politycznego układy należy rozumieć jako jednolitą całość - określają one bowiem łącznie podstawowe przesłanki niezbędne dla rozwoju procesu normalizacji wzajemnych, stosunków z RFN. Jedność prawna tych układów znajduje wyraz przede wszystkim w art. 3 układu między ZSRR i RFN z 12 sierpnia 1970 r.<sup>6</sup> oraz w punkcie pierwszym Oświadczenia intencji uzgodnionych w związku z podpisaniem układu. W oświadczeniu tym stwierdzono między innymi:

---

1979, s. 59, 66, 108, 220. Krytyczne przedstawienie tej koncepcji w literaturze zachodnioniemieckiej - S. Stuby, *Die Einwirkung des Systems der Ostverträge auf das Grundgesetz*, (w:) *Das Länderte Grundgesetz*, Köln 1977, s. 293 i nast.

<sup>5</sup> Por. V.A. Romanov, *Neruszimotość granic*, (w:) *Vo imaja mira. Meždunarodno-pravovyje problemy jevoropejskoj besopesnosti*, Moskwa 1977, s. 59 i nast.; L.I. Wołova, *Meždunarodno-pravovyj princip territorialnoj neprikosnovennosti i neruszimotość granic jevoropejskich gosudarstv*, Sovetskij jeżegodnik meždunarodnogo prava 1974, Moskwa 1976, s.133.

<sup>6</sup> Zbiór Dokumentów 1970, nr 3, s. 1445 i nast.

"Między rządem Republiki Federalnej Niemiec a rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich istnieje zgoda co do tego, że układ który będzie między nimi zawarty i odpowiednie układy Republiki Federalnej z innymi państwami socjalistycznymi (...) tworzą jednolitą całość."<sup>7</sup>.

Układy te tworzą w sensie politycznym jednolitą całość także z tego powodu, że ich postanowienia stanowią podstawę dla całego systemu przyszłego bezpieczeństwa zbiorowego w Europie<sup>8</sup>. Potwierdza to rozwój stosunków międzynarodowych, po ratyfikacji tych układów - a w szczególności podpisanie Aktu końcowego KBWK.

Stwierdzenie jedności układów normalizacyjnych ma doniosłe znaczenie przy wykładni ich postanowień, szczególnie zaś przy określaniu treści użytych tam pojęć, w tym pojęcia "nienaruszalności granic".

We Wspólnym oświadczeniu o rozwoju stosunków między PRL a RFN z dnia 11 czerwca 1976 r. stwierdzono między innymi:

"Obie strony przypominają, że w ponad 25 lat od zakończenia drugiej wojny światowej, której pierwszą ofiarą padła Polska i która przyniosła ciężkie cierpienia narodom. Europy, zawarły one Układ z dnia 7 grudnia 1970 roku, pragnąc stworzyć trwałe podstawy dla pokojowego współżycia oraz rozwoju normalnych i dobrych stosunków między nimi. Obie strony potwierdzają przełomowe znaczenie tego Układu, który jest bazą wyjściową dla rozwoju ich

---

<sup>7</sup> *Für Entspannung und dauerhaften Frieden in Europa*, Berlin 1976, s. 15.

<sup>8</sup> W RFN "nie zauważa się" tego ogólnego znaczenia układów normalizacyjnych z państwami socjalistycznymi. R,Quist pisze na przykład: "Die Einheitlichkeit (układów – JB) kann daher nur als Anerkennung der Blockzugehörigkeit der DDR, Polens und der Tschechoslowakei zum Ostblock gedeutet werden, was freilich ebenfalls eine Konsequenz des im Moskauer Vertrag niedergelegten Prinzips ist, daß die Beteiligten von der im europäischen Raum bestehenden wirklichen Lage ausgehen". *Ostpolitik, Völkerrecht und das Grundgesetz*, Starnberg 1972, s. 62.

stosunków zgodnie z zasadami dobrosąiedztwa i konstruktywnej współpracy.”<sup>9</sup>.

Słusznie pisze A. Klafkowski w związku z układem między Polską a RFN z 7 grudnia 1970 r.<sup>10</sup>, że problem nienaruszalności istniejących w Europie granic jest zagadnieniem pierwszym i najważniejszym. Wszystkie inne stosunki między państwami są pochodne w stosunku do uznania granic. Z tego właśnie względu akty prawa międzynarodowego regulujące ostatecznie sprawę granicy polsko-niemieckiej mają zasięg o wiele szerszy niż wzajemne stosunki między Polską a oboma państwami niemieckimi<sup>11</sup>.

Jak wskazano na wstępie, u podstaw "polityki wschodniej" rządu SPD/FDP, mimo deklarowanych akcentów rozwijania normalizacji stosunków wzajemnych z państwami socjalistycznymi, tkwi doktryna polityczno-prawna, zawierająca równie rewizjonistyczne elementy jak i poprzednie rewizjonistyczne koncepcje rządów zachodnioniemieckich. Koncepcja ta, określana w literaturze jako "koncepcja *modus vivendi*"<sup>12</sup>, stawia pod znakiem zapytania właściwy sens układów normalizacyjnych - uznanie nienaruszalności istniejących granic i istniejącego polityczno-terytorialnego *status quo* jako podstawy dla normalizacji wzajemnych stosunków. Z tej ogólnej koncepcji wynikają dalsze konsekwencje| zachodnioniemiecka interpretacja skierowana jest na odwartościowanie terytorialnego znaczenia układów normalizacyjnych z państwami socjalistycznymi - jednym z podstawowych środków służących temu celowi jest niewątpliwie podporządkowanie problematyki "nienaruszalności

---

<sup>9</sup> Zbiór Dokumentów 1976, nr 6, s. 514 i nast.

<sup>10</sup> Zbiór Dokumentów 1970, nr 12, s. 2034 i nast.

<sup>11</sup> A.Klafkowski, *Układ Polska-RFN z 7 grudnia 1970 roku. Podstawy interpretacji w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 1973, s. 51.

<sup>12</sup> Por. A.D. Rotfeld, *Prawno-polityczne problemy normalizacji stosunków między Polską a RFN, Sprawy Międzynarodowe 1977, nr 1, s. 22 i nast.*

granic" zasadzie zakazu użycia lub groźby użycia siły<sup>13</sup>. Uwagi powyższe są konieczne aby w pełni zrozumieć wagę stwierdzenia, że podstawą wykładni umów normalizacyjnych musi być przede wszystkim sam tekst tych układów, który w swojej wymowie jest jasny i jednoznaczny<sup>14</sup>.

Z politycznego punktu widzenia, podstawowe znaczenie w stosunku do pozostałych układów normalizacyjnych ma układ z 12 sierpnia 1970 r.<sup>15</sup>. Zasada zakazu użycia siły lub groźby jej użycia art. 2 zdanie 2 – ("Zgodnie z tym będą one (strony – JB) rozstrzygać kwestie sporne między nimi wyłącznie środkami pokojowymi oraz zobowiązują się, że w sprawach dotyczących bezpieczeństwa w Europie i bezpieczeństwa międzynarodowego, jak też w swoich wzajemnych stosunkach powstrzymają się, zgodnie z art. 2 Karty Narodów Zjednoczonych, od groźby użycia siły lub jej stosowania") została w

---

<sup>13</sup> W. Scheel pisał na przykład: "Dennoch ist der Gewaltverzicht mehr eine Geste ohne materielle Substanz. Es geht von der Lage aus, wie sie ist. Er schreibt sie nicht fest, sondern beschreibt sie, ohne damit Werturteile zu verbinden. Er besagt nicht, ob etwas schon ist oder nicht, gerecht oder ungerecht.(...) Er geht vom geographischen Status quo und bietet einen politischen Modus vivendi innerhalb der Grenzen dieses Status quo. Er respektiert und akzeptiert die Wirklichkeit. Er unternimmt nicht, sie völkerrechtlich anzuerkennen und damit zu legalisieren. Zu diesen Gegebenheiten gehört auch der gegenwärtige Grenzverlauf in Europa, der territoriale, tatsächliche Besitzstand der europäischen Staaten". *Die deutsche Politik des Gewaltverzichts*, Frankfurter Allgemeine Zeitung z 15 lipca 1970 r. Ostatnio patrz: Stanowisko rządu federalnego w sprawie nowelizacji ustawy o podatku obrotowym, "Frankfurter Rundschau" z 20 sierpnia 1979 r. W przeciwieństwie do tego A. Gromyko stwierdził podczas wspólnego posiedzenia komitetu zagranicznego Rady Związkowej i Rady Najwyższej w dniu 12 kwietnia 1972 r.: "Układ między stronami, który ograniczyłby się jedynie do zobowiązania się stron do wyrzeczenia się groźby użycia siły lub użycia siły, byłby dla ZSRR bez sensu, uwzględniając, że RFN nadal stawiałaby pod znakiem zapytania nienaruszalność granic europejskich. Normalizacja stosunków RFN z innymi państwami jest możliwa jedynie na podstawie szanowania i uznania realiów europejskich". *Die Diskussion des Moskauer Vertrages in der Sowjetunion. Reden und Stellungnahmen sowjetischer Persönlichkeiten*, Köln 1972, s. 20.

<sup>14</sup> A. Gromyko w wyżej wymienionym przemówieniu stwierdził: "Układ opiera się całkowicie na zasadzie równouprawnienia stron. Nie naruszę prawdy jeśli powiem, że zasada ta jest w nim konsekwentniej i jaśniej ucieleśniona, niż w szeregu innych ważnych układów zawartych przez Republikę Federalną". Ibidem.

<sup>15</sup> Por. A. Jefremov, *Jewropejskaja besopasnost i krizis NATO*, Moskwa 1975, s.101 i nast.



układzie tym wyraźnie oddzielona od postanowień terytorialnych<sup>16</sup>. Art. 3 układu brzmi:

"Zgodnie z przedstawionymi wyżej celami i zasadami Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich i Republika Federalna Niemiec zgodne są w uznaniu tego, że pokój w Europie może być utrzymany tylko w tym przypadku, jeżeli nikt nie naruszy obecnych granic.

Zobowiązują się one do nieograniczonego poszanowania integralności terytorialnej wszystkich państw w Europie w ich obecnych granicach:

oświadczają, że nie mają żadnych roszczeń terytorialnych w stosunku do kogokolwiek i nie będą wysuwać takich roszczeń w przyszłości;

uważają za nienaruszalne - obecnie i w przyszłości - granice wszystkich państw w Europie, tak, jak one przebiegają w dniu podpisania niniejszego układu, w tym linię Odry-Nysy, która stanowi zachodnią granicę Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, oraz granicę między Republiką Federalną Niemiec i Niemiecką Republiką Demokratyczną."<sup>17</sup>.

Treść art. 3 układu z 12 sierpnia 1970 r. jest umownym określeniem zasady nienaruszalności granic i wykracza daleko poza treść zasady zakazu użycia siły lub groźby jej użycia, Zwrot "zgodnie z przedstawionymi wyżej celami i zasadami..." (art. 3 zdanie I) potwierdza jedynie podstawową regułę, że wszystkie zasady prawa międzynarodowego muszą być interpretowane w ścisłym związku i przy wzajemnym uwzględnieniu. Oznacza to, że stosunek zasady nienaruszalności granic (art. 3) do zasady zakazu użycia siły lub groźby jej użycia (art. 2 zdanie 2) jest taki sam jak i do innych zasad (patrz: preambuła układu ustęp 2 i art. 2 zdanie 1 - artykuł ten wymienia nie tylko zasadę zakazu użycia siły lub groźby jej użycia lecz również - w zdaniu 1 - inne "cele i zasady sformułowane w Karcie Narodów Zjednoczonych".

Można więc stwierdzić, że w układzie z 12 sierpnia 1970 r. zaznaczono, iż w stosunkach międzynarodowych (europejskich)<sup>18</sup> rozwija się nowa zasada, która

---

<sup>16</sup> Por. wyżej wskazane przemówienie A. Gromyki (przyj. 13).

<sup>17</sup> Zbiór Dokumentów 1970, nr 8, s. 1447.

<sup>18</sup> Por. V.A. Romanov, *Naruszanie granic...*, op.cit., s.65.

posiada podobne znaczenie jak zasady zawarte w Karcie ONZ. Sformułowania te są więc poważnym argumentem, przemawiającym za wykształceniem się w prawie międzynarodowym samodzielnej zasady nienaruszalności granic. Nie można natomiast uznać za słuszną następującej argumentacji, która reprezentowana jest przez rząd federalny SPD/FDP: "Art. 3 poprzez wprowadzające słowa: 'zgodnie z przedstawionymi wyżej celami i zasadami' należy rozumieć jako konkretyzację zawartego w art. 2 zakazu użycia siły"<sup>19</sup>.

Reprezentowana przez rząd federalny wykładnia ma następujące znaczenie - strony uzgodniły, że nie będą przy pomocy siły militarnej naruszać polityczno-terytorialnego *status quo*, nie oznacza to jednak uznania tego *status quo* i istniejących granic oraz wyrzeczenia się podstawowych elementów doktryny polityczno-prawnej<sup>20</sup>. W tym kontekście układ z 12 sierpnia 1970 r. i pozostałe układy normalizacyjne stanowiłyby jedynie "ważne elementy *modus vivendi*, który Republika Federalna Niemiec chce ustanowić ze swoimi wschodnimi sąsiadami"<sup>21</sup>, do czasu zrealizowania jej celów strategicznych. Ówczesny zastępca rzecznika prasowego R.V. Wechmar, stwierdził: "Rząd federalny stoi na stanowisku, że umowy

---

<sup>19</sup> Denkschrift der Bundesregierung zum Vertrag zwischen der BRD und der UdSSR vom 12. August 1970, (w:) *Die Ostverträge. Seminarmaterial des Gesamtdeutschen Instituts-Bundesanstalt für gesamtdeutsche Aufgaben*, Bonn, s. 9.

<sup>20</sup> C. Arndt pisze: "Gewaltverzicht heißt, weiterbestehende Interessengegensätze nur mit friedlichen Mitteln lösen zu wollen. Gewaltverzicht bedeutet daher für keine Seite Verzicht auf den Inhalt einer jeweiligen Politik, sondern auf die Art und Weise ihrer Durchsetzung: für diese dürfen weder Gewalt selbst oder auch ihre Androhung verwendet werden". *Die Verträge von Moskau und Warschau. Politische, verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Aspekte*, Bonn-Bad Godesberg 1973, s. 50. Jeszcze dalej idzie Steinberger. Twierdzi on, że układ z 12 sierpnia 1970 r. jest układem wysoko politycznym (*hochpolitischer Vertrag*) i reguluje tylko niektóre elementy wzajemnych stosunków. Nie narusza on jednak pozycji prawnych stron. *Zur allgemeinen Zweckbestimmung und Auslegung des deutsch-sowjetischen Vertragswerkes vom 12. August 1970*, (w:) *Ostverträge - Berlin--Status - Müncher Abkommen - Beziehungen zwischen der BRD und der DDR*, Hamburg 1971, s. 25; podobnie R. Quist, *Ostpolitik ...*, op.cit., s. 81. Tego rodzaju stanowisko rządu federalnego zostało ostatnio potwierdzone podczas dyskusji, dotyczącej sposobu oznaczania granic na mapach zachodnioniemieckich - szerzej na ten temat: J. Barcz, *Oznaczenie granic na mapach zachodnioniemieckich - ważny problem w procesie normalizacji stosunków PRL-RFN*. Referat wygłoszony na konferencji, w dniu 23 kwietnia 1961 r.

<sup>21</sup> Rezolucja wszystkich frakcji Bundestagu z 17 maja 1972 r., Europa Archiv 1972, nr 13, s. D 31b.

o wyrzeczeniu się siły nie mogą prekludować materialnych przesłanek istniejących problemów spornych. Wyrzeczenie się siły powinno zapewniać umownie, że siła jako środek rozwiązania tych problemów jest wykluczona. Także obecnie zrezygnowanie z podstawowych pozycji nie wchodzi w rachubę.”<sup>22</sup>.

W oficjalnej dokumentacji i w literaturze zachodnioniemieckiej art. 3 układu z 12 sierpnia 1970 r. jest powszechnie interpretowany jako konkretyzacja wyrzeczenia się siły. Sekretarz stanu Ahlers pisał w związku z tym problemem:

"W układzie jego strony gwarantują, że chcą rozwiązywać istniejące między nimi spory wyłącznie środkami pokojowymi. Układ przyjmuje za podstawę obecne granice w Europie. Granice te określone są jako nienaruszalne. Żadne państwo nie powinno żywić obawy, że granice zostaną zmienione wbrew jego woli. W ten sposób układ tworzy polityczny *modus vivendi* i możliwość zabezpieczonego współżycia zamiast niebezpiecznej konfrontacji. Układ nie oznacza więc utwierdzenia *status quo*, lecz pozostawia otwarte wszystkie pokojowe drogi wiodące do poprawy w interesie wszystkich zainteresowanych”<sup>23</sup>.

Interpretacja postanowień układu z 12 sierpnia 1970 r. w tym kierunku jest nie do przyjęcia, z jednej strony z wyżej wymienionych względów (stosunek zasady nienaruszalności granic do zasady zakazu użycia siły lub groźby jej użycia nie ma charakteru podporządkowania, lecz jest taki sam jak i do innych zasad), z drugiej strony także z tego powodu, że treść art. 3 wykracza daleko poza zakaz użycia siły

---

<sup>22</sup> Erklärung zu der am 5. Juni 1970 veröffentlichten Kleinen Anfrage der CDU/CSU zu dem beabsichtigten Gewaltverzichtsabkommen mit der Sowjetunion, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (dalej: Bulletin) 1970, nr 106, s.1047.

<sup>23</sup> *Gewaltverzicht und Zusammenarbeit. Überlegungen zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken*, Bulletin 1970, nr 10b, s.1087 i nast.; Oświadczenie W. Brandta w dniu 14 sierpnia 1970 r., Bulletin 1970, nr 109, s. 1101. Oświadczenie W. Brandta w Bundestagu w dniu 18 września 1970 r., Bulletin 1970, nr 125, s.1289; J.R. Gascard, *Moskauer Vertrag und deutsche Einheit* (w:) *Ostverträge ...*, op.cit., s.100; H. Steinberger, *Zur allgemeinen...*, op.cit., s. 21; J.Abr. Frowein, *Die Grenzbestimmungen der Ostverträge und ihre völkerrechtliche Bedeutung*, (w:) *Ostverträge ...*, op.cit., s. 27; O. Kimminich, *Der Moskauer Vertrag*, Hamburg 1973, tom 1, s.41; K. Eppler, *Zwölf Leitsätze zur Politik des Gewaltverzichts*, Bulletin 1970, nr 106, s. 1045.

lub groźby jej użycia przeciwko granicom. Można stwierdzić, że art. 3 układu z 12 sierpnia 1970 r. zawiera umowne określenie treści zasady nienaruszalności granic i ogólnie przyczyn jej wykształcenia się w formie samodzielnej zasady. Na początku art. 3 strony podkreślają, że "pokój w Europie może być utrzymany tylko w tym przypadku, jeżeli nikt nie naruszy obecnych granic."<sup>24</sup>. Stwierdzenie to jest mocno powiązane z treścią art. 1 układu, w którym stwierdzono:

"Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich i Republika Federalna Niemiec uważają utrzymanie międzynarodowego pokoju i osiągnięcie odprężenia za ważny cel swojej polityki.

Dają wyraz swemu dążeniu przyczyniania się do normalizacji sytuacji w Europie i rozwoju pokojowych stosunków między wszystkimi państwami europejskimi, biorąc przy tym za punkt wyjścia rzeczywistą sytuację istniejącą w tym regionie."<sup>25</sup>.

W tym kontekście uwidacznia się rola zasady nienaruszalności granic, jako jednej z podstawowych przesłanek normalizacji sytuacji w Europie<sup>26</sup>.

Wymienione w art. 3 układu z 12 sierpnia 1970 r. trzy punkty (po zdaniu wprowadzającym) stanowią konkretyzację treści zasady nienaruszalności granic, przy czym zaznaczyć należy, że punkt pierwszy tego artykułu, zawierający postanowienia o nieograniczonym poszanowaniu integralności terytorialnej,

---

<sup>24</sup> Przedstawiciele RFN usiłują wszystkie pojęcia układu z 12 sierpnia 1970 r. interpretować jako "Gewaltverzicht". C. Amdt pisze na przykład: "Die entscheidenden Begriffe in Art. 3 MV (...) konkretisieren den Gewaltverzicht im Hinblick auf bestimmte tatsächliche territoriale Zustände..." (s. 90) - i następnie - "... Unter Begriff 'antasten' ist lediglich die gewaltsame Veränderung von Grenzen oder Versuch dazu zu verstehen" (s. 86). *Die Verträge von...*, op.cit. Podobnie również H. Steinberger, *Völkerrechtliche Aspekte des deutsch-sowjetischen Vertragsverkes vom 12. August 1970*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1971, (Bd. 31), s.101 i 103. Pisze on między innymi: "Der Vertrag schreibt nicht die Grenzen in Europa völkerrechtlich fest. die Parteien sind allein gehalten nicht selbst die Integrität des gegenwärtigen und künftigen tatsächlichen oder rechtlichen territorialen Besitzstandes in Europa mit verbotener Gewalt oder in sonstiger völkerrechtswidriger Weise anzutasten oder im Verein mit Dritten dabei mitzuwirken.", s. 102.

<sup>25</sup> Zbiór Dokumentów 1970, nr 8, s. 1446.

<sup>26</sup> Por. V.A. Romanov, *Neruszimoto granic ...*, op.cit., s. 66.

konkretyzuje znaną w prawie międzynarodowym zasadę<sup>27</sup>, która została potwierdzona w tej roli w Akcie końcowym KBWE. Punkt ten jednak, w brzmieniu - "Zobowiązują się one (strony – JB) do nieograniczonego poszanowania integralności terytorialnej wszystkich państw w Europie w ich obecnych granicach" - jest ważnym ukierunkowaniem wykładni zasady nienaruszalności granic.

Właściwą treść zasady nienaruszalności granic stanowią punkt pierwszy i drugi art. 3:

"(...) oświadczają, że nie mają zdanych roszczeń terytorialnych w stosunku do kogokolwiek i nie będą wysuwać takich roszczeń w przyszłości;

uważają, za nienaruszalne - obecnie i w przyszłości - granice wszystkich państw w Europie, tak jak one przebiegają w dniu podpisania tego układu (...)" (dalsze postanowienia tego punktu zawierają faktyczne uznanie przez RFN polskiej granicy na Odrze i Nysie łużyckiej oraz granicy między RFN a NRD).

Połączenie art. 3 z zakazem użycia siły lub groźby jej użycia (tak jak to jest przeprowadzane w praktyce i w doktrynie RFN) sugeruje, że słowo "nienaruszalność" zawiera jedynie zakaz naruszania granic przy pomocy użycia siły lub groźby użycia siły<sup>28</sup>. Wydaje się, że nie tylko ten element ma tutaj rozstrzygające znaczenie (naturalnie nie chodzi mi o podważenie roli zasady zakazu użycia lub groźby jej użycia przeciwko granicom, która jest niekwestionowana). W przypadku układów normalizacyjnych i ich roli w stosunkach europejskich, chodzi przede wszystkim o pogłębienie procesu odprężenia i unormowanie wzajemnych stosunków (stworzenie odpowiednich prawnych

---

<sup>27</sup> Por. B.M. Klimenko, *Territorialnaja celostnist gosudarstv*, (w:) *Vo imja...*, op.cit., s. 81; L.I. Volova, *Mezdunarodnopravovij...*, op.cit., s.126 i nast.; J. Symonides, *Terytorium państwowe w świetle zasady efektywności*, Toruń 1971, s. 84 i nast.; B. Wiewióra, *Uznanie nabytków terytorialnych w prawie międzynarodowym*, Poznań 1961, s. 57 i nast.

<sup>28</sup> Bardzo charakterystyczne dla wykładni zachodnioniemieckiej są roważania O.Kimminicha: "Die Rechtspflichten, die bezüglich der Grenzen in Art. 3 Abs. 2 niedergelegt sind, werden durch zwei verschiedene Vokabeln umschrieben: ‚uneingeschränkt achten‘ und ‚als unverletzlich betrachten‘. Beide Formulierungen beinhalten nichts mehr als das allgemeine Gewaltverbot". *Der Moskauer Vertrag ...*, op.cit., s. 62.

podstaw dla rozwoju tych stosunków) - do tego sam zakaz użycia siły lub groźby jej użycia w znaczeniu powszechnego prawa międzynarodowego nie wystarcza<sup>29</sup>. Pojęcie "nienaruszalność" obejmuj (oprócz zakazu użycia siły lub groźby jej użycia przeciwko granicom) także zakaz innego rodzaju działalności, które skierowane są przeciwko obecnie istniejącym granicom i które naruszają podstawowe cele stron układu - utrzymanie pokoju światowego i w Europie, "normalizację sytuacji w Europie i rozwoju pokojowych stosunków między wszystkimi państwami europejskimi". W przypadku układów normalizacyjnych chodzi przecież o stworzenie podstaw prawnych dla rozwoju normalnej współpracy i normalnych stosunków we wszystkich dziedzinach, a nie tylko o utrzymanie pasywnego stanu "bez wojny".

W tym kontekście art. 3 punkt 3 układu - "(strony – JB) uważają za nienaruszalne - obecni i w przyszłości - granice wszystkich państw w Europie..." - zawiera również zobowiązanie stron układu do uznania istniejących obecnie w Europie granic. Ponieważ ani Związek Radziecki, ani inne państwa socjalistyczne, nigdy nie stawiały pod znakiem zapytania obecnie istniejącego *status quo*, zobowiązanie to dotyczy głównie Republiki Federalnej. Podkreślić należy, że wyżej wymieniony artykuł układu zawiera jednocześnie wypełnienie tego zobowiązania, trudno bowiem traktować zawarte tam sformułowania - "(strony – JB) uważają za nienaruszalne (...) granice wszystkich państw w Europie (...) w tym linię Odry-Nysy, która stanowi zachodnią granicę Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, oraz granice między Republiką Federalną Niemiec i Niemiecką Republiką Demokratyczną" - inaczej, niż jako uznanie polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej oraz uznanie granicy między RFN i NRD<sup>30</sup>. Słusznie podkreśla V.A. Romanov, że

---

<sup>29</sup> Interpretację układu z 12 sierpnia 1970 r. jako układu o wyrzeczeniu się siły można zauważyć również w literaturze polskiej. Tak na przykład J. Kokot określa ten układ jako układ o wyrzeczeniu się siły i twierdzi dalej, że w tym sensie zawiera on także postanowienia graniczne. *Od Poczdamu do Helsinek. Koniec okresu powojennego w Europie*, Opole 1974, s. 54 i nast.; J.W. Szydłak pisze, że wyrzeczenie się siły jest zawarte w układzie z 12 sierpnia 1970 r. i przedstawia jego zasadniczą treść. Następnie twierdzi on, że problematyka nienaruszalności granic jest funkcjonalnie podporządkowana wyrzeczeniu się siły. *Układ Polska-RFN z 7 XII 1970 o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków a umowa poczdamska*, Poznań 1974, s.135; J.Symonides, *Nienaruszalność granic i integralność terytorialna w układach Polska-NRD i Polska-RFN*, *Sprawy Międzynarodowe* 1981, nr 1, s. 21.

<sup>30</sup> H. Schulz-Schaffer pisze, że art. 3 układu z 12 sierpnia 1970 r. zawiera prawno-międzynarodowe uznanie linii na Odrze i Nysie jako granicy państwowej Polski. *Die Ostverträge von 1970 und das Grundgesetz*, Hamburg 1972, s. 34. Podobnie: W. Wengler, *Der Moskauer Vertrag...*, op.cit., 3.634. Stwierdzenia tego typu stanowią wyjątki w wykładni zachodnioniemieckiej. Typowe jest natomiast stwierdzenie C. Arndta, że art. 3 nie zawiera

szczególne znaczenie dla prawa międzynarodowego i bezpieczeństwa europejskiego ma nie tylko potwierdzenie w układzie między RFN i ZSRR zasady nienaruszalności granic, lecz także potwierdzenie nienaruszalności konkretnych granic<sup>31</sup>. G. Tunkin pisze w związku z tym, że układ przeciągnął linię pod wydarzeniami związanymi z drugą wojną światową i oparł stosunki między ZSRR i RFN na stabilnej podstawie prawno-międzynarodowej<sup>32</sup>.

Można więc stwierdzić, że z analizy układu z 12 sierpnia 1970 r. wynikają wnioski, pozwalające wyodrębnić następujące elementy zasady nienaruszalności granic:

- po pierwsze - zasada nienaruszalności granic zawiera zakaz użycia siły lub groźby jej użycia przeciwko granicom;
- po drugie - zasada ta zawiera zakaz podejmowania innych działań przeciwko granicom, które mogą zakłócić odprężenie i normalizację wzajemnych stosunków między państwami oraz stanąć na przeszkodzie rozwojowi normalnych stosunków we wszystkich dziedzinach;
- po trzecie - zasada ta zawiera nakaz uznania granic i ich niekwestionowania;
- po czwarte - zasada ta zawiera zakaz podnoszenia - teraz i w przyszłości - roszczeń terytorialnych<sup>33</sup>.

---

uznania granicy na Odrze i Nysie, ponieważ należy go traktować jako konkretyzację wyrzeczenia się siły. *Die Verträge von...*, op.cit., s. 100 i nast. Podobnie: R. Quist, *Ostpolitik ...*, op.cit., s. 77.

<sup>31</sup> *Neruszimotość granic...*, op.cit., s. 62.

<sup>32</sup> *Die Diskussion des Moskauer Vertrages...*, op.cit., s. 37.

<sup>33</sup> Szczególnie przy wykładni tych postanowień układu (art. 3 punkt 2) wyraźnie wychodzi na jaw sprzeczność wewnętrzna interpretacji zachodnioniemieckiej. Autorzy RFN także i te postanowienia usiłują interpretować w taki sposób, aby nie były one sprzeczne z "*Rechtsposition*". Por. C. Arndt, *Die Verträge...*, op.cit., s. 29. H. Steinberger, *Zur allgemeinen...*, op.cit., s. 24.

Taki kierunek wykładni zasady nienaruszalności granic został potwierdzony w układzie między Polską a RFN z 7 grudnia 1970 r. Zawarta w art. I układu treść zasady nienaruszalności granic została wyraźnie oddzielona od zasady powstrzymywania się od stosowania siły lub groźby jej użycia (zasadę tę zawiera punkt 2 art. II, natomiast punkt 1 art. II wymienia ogólne cele i zasady sformułowane w Karcie Narodów Zjednoczonych). W interpretacji dokonywanej w literaturze oraz oficjalnych oświadczeniach zachodnioniemieckich zrezygnowano w zasadzie z prób deprecjonowania postanowień terytorialnych układu z 7 grudnia 1970 r. przy pomocy powiązania art. I z zasadą zakazu użycia siły lub groźby jej użycia. Tego rodzaju interpretacja jest rzadko spotykana<sup>34</sup>.

Istotę układu z 7 grudnia 1970 r. scharakteryzował ówczesny minister spraw zagranicznych PRL S. Olszowski, w informacji w sprawie ratyfikacji układu, stwierdzając:

"Centralne miejsce w układzie zajmują postanowienia w sprawie zachodniej granicy Polski, nienaruszalności granic i wyrzeczenia się roszczeń terytorialnych. Jest to dla nas sprawa podstawowa. Konsekwentnie staliśmy na stanowisku, że nie może być mowy o zawarciu układu z Niemiecką Republiką Federalną, który by pozostawiał jakiegokolwiek wątpliwości co do nienaruszalności i ostatecznego charakteru naszej zachodniej granicy.

Zawarcie układu, ograniczonego jedynie do rezygnacji z groźby użycia siły lub użycia siły miałyby się z celem. Nie różniły nas z rządem Brandta zapatrywania co do konieczności przestrzegania w stosunkach międzynarodowych zasady wyrzeczenia się groźby użycia siły lub użycia siły. Byliśmy zawsze świadomi ogromnego znaczenia tej zasady i jej przestrzegania w stosunkach między

---

<sup>34</sup> Patrz: Wywiad W. Scheela dla *Schwartzwälder Bote* z 19 listopada 1970 r.; Oświadczenie W. Brandta z 20 listopada 1970 r. w związku z układem z Polską, *Bulletin* 1970, nr 161, s.1694; *Zum Vertrag mit der Volksrepublik Polen*, *Bulletin* 1970, nr 171, s.1818; W. Scheel, *Der deutsch-polnische Vertrag*, *Bulletin* 1970, nr 171, s. 1820. Precyzyjne postanowienia układu z 7 grudnia 1970 r. uniemożliwiają tego rodzaju interpretacje. Odzwierciedla to także literatura zachodnioniemiecka. Patrz. K. Moersch, *Zum Vertrag mit der Volksrepublik Polen*, *Bulletin* 1970, nr 161, s. 1699. H. Steinberger pisze w związku z tym: "Die Feststellung hinsichtlich der westlichen Staatsgrenze Polen, die in Art. I enthalten ist, der Gewaltverzichtsvereinbarung des Art. II dieses Vertrages auch optisch nicht nachgeordnet ist". *Völkerrechtliche Aspekte...*, op.cit., s. 108.



państwami. Trwałe potwierdzenie tej zasady w układzie z Niemiecką Republiką Federalną, nie wniosłoby jednak do naszych stosunków żadnych istotnych trwałych elementów. Wyrzeczenie się użycia siły posiada właściwy sens tylko w oparciu o uznanie nienaruszalności granic i poszanowanie integralności terytorialnej."<sup>35</sup>.

W art. I układu z 7 grudnia 1970 r. Republika Federalna Niemiec uznała polską granicę zachodnią<sup>36</sup>. Potwierdza to formalną treść zasady nienaruszalności granic, która zawiera obowiązek państw do uznania istniejących granic. Należy podkreślić, że uznanie granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej przez RFN ma jedynie deklaratoryjne znaczenie, co wynika jasno z treści art. I punkt 1<sup>37</sup>:

"1. Polska Rzeczpospolita Ludowa i Republika Federalna Niemiec zgodnie stwierdzają, że istniejąca linia graniczna, której przebieg został ustalony w rozdziale IX uchwał Konferencji Poczdamskiej z dnia 2 sierpnia 1945 roku od Morza Bałtyckiego bezpośrednio na zachód od Świnoujścia i stąd wzdłuż rzeki Odry do miejsca, gdzie wpada Nysa Łużycka oraz wzdłuż Nysy Łużyckiej do granicy z Czechosłowacją, stanowi zachodnią granicę państwową Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej."<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Zbiór Dokumentów 1972, nr 4, s. 691 i nast.

<sup>36</sup> W związku z twierdzeniami w literaturze zachodnioniemieckiej (por. na przykład R. Quist, *Ostpolitik...*, op.cit., s. 77), że układ z 7 grudnia 1970 r. nie oznacza uznania polskiej granicy zachodniej, ponieważ w ogóle nie zawiera terminu "uznanie", L. Gelberg pisze: "Niełatwo będzie dopatrzeć się jakiejś różnicy między sformułowaniem uznania linii Odra-Nysa za zachodnią granicę PRL, a stwierdzeniem, że stanowi ona zachodnią granicę państwową PRL". *Układ PRL-RFN z 7 grudnia 1970 r. Analiza prawna*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1974, s. 55. Patrz również: A. Klafkowski, *Układ Polska-NRF...*, op.cit., s. 35 i nast.

<sup>37</sup> Por. A. Klafkowski, ibidem, s. 40 i nast.; J. Skibiński, *Polaka-RFN. Problemy normalizacji stosunków*, Warszawa 1974, s. 87 i nast.; J.W. Szydłak, *Układ Polska-RFN...*, op.cit., s. 104 i nast.; J. Kokot, *Od Poczdamu...*, op.cit., s. 51; V.N. Vysockij, *Meroprijatje "Terminal" Potsdam 1945*, Moskwa 1975, s. 174.

<sup>38</sup> Zbiór Dokumentów 1970, nr 12, s. 2035.

Jak wspomniałem, w przypadku układu z 7 grudnia 1970 r. odwartościowanie jego postanowień terytorialnych poprzez ich połączenie z zasadą zakazu użycia siły lub groźby jej użycia nie jest interpretacyjnie możliwe. Z tego powodu rozszerzono w RFN ogólną wykładnię - *modus vivendi*<sup>39</sup> (głównie w zakresie interpretacji art. IV układu). Przy jej pomocy próbuje się w Republice Federalnej podważać najistotniejsze postanowienia układu z 7 grudnia 1970 r. (dotyczy to także i pozostałych umów normalizacyjnych)<sup>40</sup>.

Punkt 2 i 3 art. I układu z 7 grudnia 1970 r. stanowią:

"2. Potwierdzają one (strony - JB) nienaruszalność ich istniejących granic teraz i w przyszłości, i zobowiązują się wzajemnie do bezwzględnego poszanowanie ich integralności terytorialnej.

3. Oświadczają one, że nie mają żadnych roszczeń terytorialnych wobec siebie i nie będą takich roszczeń wysuwać także w przyszłości."<sup>41</sup>.

Treść tych punktów potwierdza całkowicie wykładnię odpowiednich postanowień art. 3 układu z 12 sierpnia 1970 r. między ZSRR i RFN. W tym znaczeniu należy również rozumieć treść zasady nienaruszalności granic<sup>42</sup> w układach bilateralnych RFN z NRD z 21 grudnia 1972 r.<sup>43</sup> (w układzie tym zasada zakazu użycia siły lub groźby jej użycia oraz zasada nienaruszalności granic została zawarta w jednym art. 3; patrz również

---

<sup>39</sup> Por. J. Barcz, *Podstawowe elementy...*, op.cit., s. 1 i nast.

<sup>40</sup> Por. Wywiad W. Scheela z 5 listopada 1970 r., "Bulletin" 1970, nr 161, s. 1709; *Zum Vertrag mit der Volksrepublik Polen*, Bulletin 1970, nr 171, s. 1818; W. Scheel, *Der deutsch-polnische ...*, op.cit., s. 1921.

<sup>41</sup> Zbiór Dokumentów 1970, nr 12, s. 1035.

<sup>42</sup> Por. V.A. Romanov, *Neruszimoto granic ...*, op.cit., s. 62 i nast.; L.I. Volova, *Meždunarodno-pravovij...*, op.cit., s.133 i nast.; V. Jaroslavcev, *Osnova jevropajakoj besopasnosti*, Meždunarodnaja Žizn 1976, nr 4, s. 17; W. Hänisch, J.Krüger, *Gewaltverzicht und europäische Sicherheit*, Berlin 1971, s. 32.

<sup>43</sup> Zbiór Dokumentów 1972, nr 12, s. 2099 i nast.

punkt 3 i 4 preambuły układu) i z Czechosłowacją z 11 grudnia 1973 r.<sup>44</sup>. Duże znaczenie dla utwierdzenia tej zasady w stosunkach europejskich miał również układ czterostronny z 3 września 1971 r. o Berlinie Zachodnim<sup>45</sup>. Treść tych układów była ważnym argumentem w ręku państw socjalistycznych podczas formułowania zasady nienaruszalności granic na KBWE.

### **3. Koncepcja "wyrzeczenia się siły" w zachodnioniemieckiej wykładni Deklaracji zasad Aktu końcowego KBWE**

Państwa socjalistyczne po raz pierwszy sformułowały treść zasady nienaruszalności granic w sensie szerokiej podstawy europejskiego bezpieczeństwa i normalizacji wzajemnych stosunków z Republiką Federalną Niemiec<sup>46</sup> w Deklaracji w sprawie umocnienia pokoju i bezpieczeństwa w Europie, uchwalonej na naradzie Doradczego Komitetu Politycznego państw-stron Układu Warszawskiego w Bukareszcie, dnia 5 lipca 1966 r.<sup>47</sup>. Koncepcja ta została potwierdzona i rozwinięta zarówno w dalszych deklaracjach tych państw - na przykład w Apelu Doradczego Komitetu Politycznego państw-stron Układu Warszawskiego skierowanego do wszystkich krajów Europy, uchwalonego w Budapeszcie, dnia 17 marca 1969 r.<sup>48</sup> w Memorandum uchwalonym na naradzie ministrów spraw zagranicznych państw-stron Układu Warszawskiego w Budapeszcie, dnia 22 czerwca 1970 r.<sup>49</sup> - jak również w układach o przyjaźni, współpracy i wzajemnej pomocy między państwami socjalistycznymi. W dniu 22 stycznia 1972 r. państwa socjalistyczne uchwaliły w Pradze Deklarację o Pokoju, Bezpieczeństwie i Współpracy w Europie<sup>50</sup>. Deklaracja ta zawierała konkretny

---

<sup>44</sup> *Für Entspannung und...*, op.cit., s. 126 i nast.

<sup>45</sup> *Das Vierseitige Abkommen über Westberlin und seine Realisierung. Dokumente 1971-1977*, Berlin 1977.

<sup>46</sup> Por. V. Jaroslavcev, *Osnova jevropejskoj...*, op.cit., s.15.

<sup>47</sup> Zbiór Dokumentów 1966, nr 7, s. 615 i nast.

<sup>48</sup> Zbiór Dokumentów 1969, nr 3, s. 353 i nast.

<sup>49</sup> Zbiór Dokumentów 1970, nr 6, s.1063 i nast.

<sup>50</sup> Zbiór Dokumentów 1972, nr 1, s. 5 i nast.

program pokojowego współżycia państw europejskich. Miała ona także duże znaczenie dla kształtowania się treści zasady nienaruszalności granic - potwierdzała ona jej elementy, zawarte w układach normalizacyjnych RFN z ZSRR i z Polską. Zawierała ona także wyraźne rozgraniczenie pomiędzy zasadą zakazu użycia siły lub groźby jej użycia a zasadą nienaruszalności granic<sup>51</sup>.

Państwa-strony Układu Warszawskiego stwierdziły w tej Deklaracji między innymi:

#### "Zasada nienaruszalności granic

Obecnie istniejące granice między państwami europejskimi, w tym granice ukształtowane w wyniku drugiej wojny światowej są nienaruszalne. Wszelka próba ich naruszenia stanowiłaby zagrożenie dla pokoju europejskiego. Dlatego nienaruszalność istniejących obecnie granic, terytorialna integralność państw Europy, powinny nadal być bezwzględnie przestrzegane, a roszczenia terytorialne jednych państw wobec drugih powinny zostać całkowicie wyeliminowane,

#### Niestosowanie siły

We wzajemnych stosunkach między państwami w Europie nie powinno się stosować siły ani groźby jej użycia. Wszelkie sporne między nimi zagadnienia powinny być rozwiązywane wyłącznie przy pomocy pokojowych środków politycznych, na drodze rokowań, zgodnie z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego w taki sposób, aby nie były zagrożone sprawiedliwe interesy, pokój i bezpieczeństwo narodów"<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Por. Komunikat radziecko-amerykański o wizycie w Związku Radzieckim Prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki, Richarda Nixona, *Konferencja w sprawie bezpieczeństwa i współpracy w Europie. Wybór dokumentów 1964-1972* (Wstęp, wybór i opracowanie W. Multan), Warszawa 1973, s. 290; Uroczysta deklaracja Zgromadzenia Sił Społecznych na rzecz bezpieczeństwa i współpracy w Europie, Bruksela, 5 czerwca 1972 r., ibidem, s. 299; Komunikat polsko-jugosłowiański o wizycie w Polsce Prezydenta Jugosławii, Przewodniczącego Związku Komunistów Jugosławii, Josipa Broz Tito, Warszawa, 23 czerwca 1972 r., ibidem, s. 304; Komunikat polsko-rumuński o wizycie ministra spraw zagranicznych PRL, Stefana Olszowskiego, w Rumunii, Bukareszt, 11 lipca 1972 r., ibidem, s. 308.

<sup>52</sup> Zbiór Dokumentów 1972, nr 1, s. 5 i nast.

22 listopada 1972 r. rozpoczęły się w Dippoli pod Helsinkami konsultacje przygotowawcze 32 państw europejskich (później Monaco) oraz Stanów Zjednoczonych i Kanady do KBWE<sup>53</sup>. W oświadczeniach przedstawicieli państw w czasie konsultacji przygotowawczych widoczne były różnice w poglądach, dotyczące rozłożenia zagadnień priorytetowych. Prawie wszyscy przedstawiciele podzielili jednak pogląd co do konieczności uzgodnienia podstaw bezpieczeństwa europejskiego zgodnych z zasadami Karty ONZ (w niektórych przemówieniach podkreślono szczególne znaczenie w związku z tym umów normalizacyjnych między państwami socjalistycznymi a RFN oraz Deklaracji o zasadach prawa międzynarodowego z 24 października 1970 r.

S. Dąbrowa podkreśla, że podczas fazy przygotowawczej zaznaczyły się dwa stanowiska w stosunku do zasady nienaruszalności granic. Z jednej strony państwa kapitalistyczne dążyły do podporządkowania tej zasady, zasadzie zakazu użycia siły lub groźby jej użycia (w połączeniu z "wąską" wykładnią pojęcia "siły" i przy braku wyrzeczenia się roszczeń terytorialnych). Z drugiej strony państwa socjalistyczne zaznaczały szczególne znaczenie zasady nienaruszalności granic<sup>54</sup>.

W Zaleceniach końcowych konsultacji w sprawie bezpieczeństwa i współpracy w Europie z dnia 8 czerwca 1973 r.<sup>55</sup>, w dziale - "Zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa w Europie,, - państwa uczestniczące stwierdziły:

---

<sup>53</sup> Z państw europejskich jedynie Albania nie wzięła udziału w konferencji. Patrz: nota Albanii z 18 listopada 1972 r., Europa Archiv 1973, nr 13, s. D 343.

<sup>54</sup> S. Dąbrowa, *Zasady nienaruszalności granic i integralności terytorialnej państw na KBWE*, Sprawy Międzynarodowe 1975, nr 11, s. 9.

<sup>55</sup> Zalecenia końcowe zostały potwierdzone w Komunikacie z pierwszej fazy KBWE. W punkcie 4 Komunikatu stwierdzono: "Ministrowie potwierdzili Zalecenia końcowe konsultacji helsińskich, które obejmują porządek dzienny, zestawienie problemów dla organów roboczych konferencji oraz reguły postępowania i inne uregulowania dla przeprowadzenia konferencji", Europa Archiv 1973, nr 16, s. D 494.

"Szczególnie ważne jest potwierdzenie - z takimi wyjaśnieniami i uzupełnieniami, jakie mogą być uznane za pożądane - oraz dokładne przedstawienie, zgodnie z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych, następujących zasad o podstawowym znaczeniu, którymi kierować się będą państwa - uczestnicy we wzajemnych stosunkach:

- suwerenna równość, poszanowanie praw wyływających z suwerenności;
- wyrzeczenie się groźby użycia siły lub jej użycia;
- nienaruszalność granic;
- integralność terytorialna państw;
- pokojowe rozstrzyganie spraw;
- nieingerencja w sprawy wewnętrzne;
- poszanowanie praw człowieka oraz podstawowych swobód, włączając wolność myśli, sumienia, religii i przekonań;
- równouprawnienie i prawo narodów do samostanowienia;
- współpraca między państwami;
- wykonywanie w dobrej wierze zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego.<sup>56</sup>

Zasada nienaruszalności granic została tutaj określona jako jedna z podstawowych zasad stosunków międzynarodowych i wyraźnie odgraniczona od zasady zakazu użycia siły lub groźby jej użycia. Jednym z najważniejszych zadań państw socjalistycznych w dalszym etapie KBWE było nadanie tej zasadzie odpowiedniej treści. Ich konsekwentne stanowisko w tej sprawie zostało potwierdzone w oświadczeniu radzieckiego ministra spraw zagranicznych A. Gromyki, 7 dnia 4 lipca 1973 r.:

"Przeszłość Europy i obecna rzeczywistość europejska podpowiadają, na czym powinny opierać swą politykę państwa, aby uniknąć konfliktów i żyć w pokoju. Europejczycy, jak nikt inni, są nauczeni gorzkim doświadczeniem, że wojny zaczynały się od wysuwania roszczeń terytorialnych przez jedno państwo wobec innego. Powinno to być wyeliminowane w przyszłości. W tej

---

<sup>56</sup> Zbiór Dokumentów 1973, nr 7, s. 665 i nast.

sprawie nie należy pozostawiać żadnej dwuznaczności. Swoją integralność terytorialną każde państwo traktuje, oczywiście, jako prerogatywę pierwszoplanową. Po to, by nauczyć się stale utrzymywać pokój w stosunkach wzajemnych, należy wyjść z bezwarunkowego uznania zasady nienaruszalności granic. Nie pomniejsza to bynajmniej znaczenia zasad, które są powszechnie uznanymi normami stosunków między państwami, a równocześnie odzwierciedlają konkretną specyfikę polityczną Europy."<sup>57</sup>.

Stanowisko to<sup>58</sup> odzwierciedla w pełni projekt Deklaracji ogólnej o podstawach bezpieczeństwa europejskiego i zasadach stosunków między państwami w Europie, przedstawiony przez delegację Związku Radzieckiego dnia 4 lipca 1973 r. W projekcie tym zasada nienaruszalności granic zajmuje samodzielną pozycję. Ma ona takie samo powiązanie z zasadą zakazu użycia siły lub groźbą jej użycia, jak i z innymi zasadami. W projekcie treść zasady nienaruszalności granic została przedstawiona w takiej formie, jak w układach normalizacyjnych państw socjalistycznych z RFN. Jako jedna z równoprawnych zasad wymieniona jest - "nienaruszalność granic, zgodnie z którą państwa uczestniczące traktują istniejące granice w Europie jako nienaruszalne zarówno teraz, jak i w przyszłości, i nie będą wysuwać wobec siebie wzajemnie żadnych roszczeń terytorialnych oraz uznają, że pokój w tym regionie można utrzymać tylko w tym przypadku, jeśli nikt nie będzie dokonywał zamachów na obecne granice"<sup>59</sup>.

W projekcie jugosławijskim z 5 lipca 1973 r. - "Deklaracji zasad obowiązujących w stosunkach między uczestniczącymi państwami" - zasadzie nienaruszalności granic zapewniono wprawdzie samodzielną pozycję, jednak jej treść została poważnie ograniczona w stosunku do propozycji radzieckiej oraz treści układów normalizacyjnych<sup>60</sup>. Treść zasady nienaruszalności granic została w tej propozycji określona następująco:

---

<sup>57</sup> Zbiór Dokumentów 1973, nr 7, s. 940 i nast.

<sup>58</sup> Por. L.I. Volova, *Mezdunarodno-pravovij ...*, op.cit., s. 135.

<sup>59</sup> Zbiór Dokumentów 1973, nr 7, s. 889. Patrz w związku z tym: S. Dąbrowa, *Zasady nienaruszalności granic ...*, op.cit., s. 11; M. Dobrosielski, *Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, Sprawy Międzynarodowe 1975, nr 10, s. 13 i nast.

<sup>60</sup> Por. S. Dąbrowa, *Zasady nienaruszalności granic...*, op.cit., s. 11.

"Państwa uczestniczące będą szanowały nienaruszalność granic międzynarodowych w Europie i powstrzymały się od kroków zmierzających do ich zmiany przy pomocy środków siły oraz do naruszenia integralności terytorialnej lub suwerenności innych państw"<sup>61</sup>.

Spójnik "i" sugerował co prawda, że "nienaruszalność granic" rozumiana jest w szerokim sensie - nie tylko jako zakaz użycia siły lub groźby użycia siły w stosunku do granic, to jednak w projekcie brakowało sformułowania o nienaruszalności "teraz i w przyszłości" oraz zwrotu o wyrzeczeniu się roszczeń terytorialnych.

Zachodnioniemiecka interpretacja zasady nienaruszalności granic w dalszym ciągu ograniczała jej treść jedynie do zakazu użycia siły lub groźby jej użycia przeciwko granicom<sup>62</sup>, a państwa kapitalistyczne dążyły do przesunięcia punktu ciężkości w obradach na inne problemy<sup>63</sup>. Stanowisko Republiki Federalnej zawierało zarówno starą koncepcję o "*gesicherte Grenze*", jak też próbę ograniczenia treści zasady nienaruszalności granic do zakazu użycia lub groźby użycia siły (militarnej)<sup>64</sup>. Stanowisko to wynika jasno z oświadczenia ówczesnego ministra spraw zagranicznych RFN W. Scheela, z dnia 4 lipca 1973 r., w którym stwierdził on między innymi:

"Także w odniesieniu do reguł postępowania powinniśmy wyciągać nauki z europejskiej rzeczywistości, z pełnych cierpień doświadczeń tego kontynentu. Wyrzeczenie się użycia lub groźby użycia siły dla osiągnięcia celów politycznych ma szczególną wagę, niezależnie od tego, czy chodzi o siłę

---

<sup>61</sup> Europa Archiv 1973, nr 16, s. D 492.

<sup>62</sup> Por. *Europäische Einigungswerk im Rahmen der europäischen Friedensordnung*. Przemówienie H. Apela na XX. kongresie Europa-Union Deutschlands w Berlinie, dnia 12 maja 1973 r., Bulletin 1973, nr 60, s. 585.

<sup>63</sup> Por. propozycje państw NATO odnośnie programu konferencji, Europa Archiv 1973, nr 16, s. D 428.

<sup>64</sup> Polski minister spraw zagranicznych S. Olszowski, przeciwstawił koncepcji o "*gesicherte Grenze*" koncepcję "granicy uznanych i zabezpieczonych". Przemówienie w czasie pierwszej fazy KBWE, Helsinki, dnia 3 lipca 1973 r., Zbiór Dokumentów 1973, nr 7, s. 916.



przeciw niezależności państwa, czy też siłę w odniesieniu do zmiany granic. Republika Federalna Niemiec stale traktowała wyrzeczenie się użycia lub groźby użycia siły jako zasadniczy element jej polityki. Wielokrotnie zobowiązywała się ona w umowach do nie używania siły w celu zmiany granic. Takie odpowiednie zobowiązanie wszystkich państw uczestniczących powinno zostać potwierdzone również w oświadczeniu konferencji dotyczącym zasad stosunków międzypaństwowych. Nie narusza ono pokojowej, zgodnej zmiany granic"<sup>65</sup>.

W rozpowszechnianym na początku drugiej fazy KBWE (24 września 1973 r.) projekcie Republiki Federalnej, zawarte były następujące punkty dotyczące zasady nienaruszalności granic:

- zasada ta została ograniczona do zakazu użycia lub groźby użycia siły przeciwko granicom;
- projekt zawierał sformułowanie, że państwa traktują swoje granice jako nienaruszalne, bez względu na status prawny tych granic (powstawało wrażenie, że nie wszystkie granice w Europie są zgodne z prawem międzynarodowym);
- bezpośrednio z zasadą nienaruszalności granic powiązana została formuła o możliwości pokojowej ich zmiany<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Europa Archiv 1973, nr 16, s. D 445. Taka wykładnia nienaruszalności granic została poparta przez przedstawiciela USA. W.P. Rogers stwierdził w swoim oświadczeniu z dnia 5 lipca 1973 r.: "Nie ma nic ważniejszego od zasady powstrzymywania się przez państwa od użycia siły lub groźby jej użycia. Można powiedzieć, że jest to kamień węgielny trwałego pokoju i że przyjęliśmy to jako podstawową zasadę stosunków między państwami. Oznacza to oczywiście, że granice nie powinny być naruszane drogą użycia siły lub groźbą jej użycia. Nie wyklucza to równocześnie - podkreślam "nie wyklucza to" - pokojowych zmian granic, jeśli zmiany takie oparte są na woli narodów i wzajemnych układach między państwami". Zbiór Dokumentów 1973, nr 7, s. 1020.

<sup>66</sup> Patrz. S. Dąbrowa, *Zasady nienaruszalności ...*, op.cit., s. 11; M. Dobrosielski, *Konferencja...*, op.cit., s. 13.

M. Dobrosielski podkreśla, że projekt ten został zignorowany przez uczestników konferencji<sup>67</sup>. Delegacja zachodnioniemiecka próbowała jednocześnie osłabić dodatkowo zasadę nienaruszalności granic poprzez jej powiązanie z prawem narodów do samostanowienia.<sup>68</sup> Wszystkie te dążenia "kodyfikowała" propozycja francuska: "Projekt oświadczenia o zasadach stosunków między państwami-uczestnikami KBWE" z 19 października 1973 r.<sup>69</sup>. Propozycja ta zawierała następujące postanowienia w związku z zasadą nienaruszalności granic:

"Państwa uczestniczące uważają swoje granice, tak jak one przebiegają w tym dniu i niezależnie od ich poglądów na temat statusu prawnego tych granic, za nienaruszalne. Państwa uczestniczące reprezentują pogląd, że ich granice mogą być zmieniane w zgodności z prawem międzynarodowym, przy pomocy środków pokojowych, poprzez porozumienia i przy poszanowaniu prawa narodów do samostanowienia"<sup>70</sup>.

W propozycji tej brakowało zarówno sformułowania o nienaruszalności granic "teraz i w przyszłości", jak też wyrzeczenia się roszczeń terytorialnych. Status prawny istniejących obecnie granic europejskich został postawiony pod znakiem zapytania. Propozycja ta zawierała inne jeszcze elementy, które osłabiały treść zasady nienaruszalności granic<sup>71</sup>.

Podczas dyskusji w drugiej fazie KBWE przedstawiciele państw socjalistycznych podkreślali, że ograniczenie treści zasady nienaruszalności granic jedynie do zakazu użycia siły lub groźby jej użycia przeciwko granicom, stanowiłoby krok wstecz w stosunku do postanowień układów normalizacyjnych między państwami socjalistycznymi a Republiką Federalną. Nie absolutyzowali oni jednak treści tej zasady i zgadzali się z zaproponowaną przez delegacje państw kapitalistycznych

---

<sup>67</sup> M. Dobrosielski, *Konferencja...*, op.cit., s. 13.

<sup>68</sup> Por. S. Dąbrowa, *Zasady nienaruszalności...*, op.cit., s. 10.

<sup>69</sup> Europa Archiv 1974, nr 1, s. D 2.

<sup>70</sup> Ibidem.

<sup>71</sup> Por. L.I. Volova, *Meždunarodno-pravovyj...*, op.cit., s. 136.

możliwością zmiany granic. Chodziło jednak o to, aby nie osłabić w wyniku przyjęcia tej formuły zasady nienaruszalności granic<sup>72</sup>.

W Akcie końcowym KBWE zasada nienaruszalności granic została sformułowana jako samodzielna i równoprawna zasada (zasada III)<sup>73</sup>.

"Państwa uczestniczące uważają wzajemnie za nienaruszalne wszystkie granice każdego z nich, jak również granice wszystkich państw w Europie, i dlatego będą powstrzymywać się - teraz i w przyszłości - od zamachów na te granice.

Zgodnie z tym będą się również powstrzymywać od wszelkich żądań lub działań zmierzających do zawładnięcia i uzurpacji części lub całości terytorium któregośkolwiek z Państw uczestniczących."<sup>74</sup>

Państwa uczestniczące stwierdziły w Deklaracji zasad Aktu końcowego wyraźnie, że wszystkie z wymienionych tam zasad "mają podstawowe znaczenie i wobec tego będą one stosowane jednakowo i bez zastrzeżeń, a każda z nich będzie interpretowana z uwzględnieniem pozostałych."<sup>75</sup>. W preambule do Deklaracji zasad Aktu końcowego przedstawiciele państw podkreślili zgodność wymienionych w Deklaracji zasad z zasadami zawartymi w Karcie Narodów Zjednoczonych i wyraziły swoją wolę postępowania i stosowania tych zasad zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych<sup>76</sup>.

Podobnie jak w przypadku interpretacji układu z 12 sierpnia 1970 r. między ZSRR a RFN oraz układu z 7 grudnia 1970 r. między PRL a RFN należy stwierdzić, że również w Akcie końcowym zostało potwierdzone - na płaszczyźnie moralno-politycznej - wykształcenie się w stosunkach międzynarodowych (europejskich)

---

<sup>72</sup> Por. S. Dąbrowa, *Zasady nienaruszalności...*, op.cit., s. 12.

<sup>73</sup> Por. L.I. Volova, *Meždunarodno-pravovij...*, op.cit., s. 135.

<sup>74</sup> *Wybór dokumentów...*, op.cit., s. 656.

<sup>75</sup> Ibidem, s. 660.

<sup>76</sup> Ibidem, s. 655.

nowej, równoprawnej i równej pod względem znaczenia w stosunku do zasad zawartych w Karcie Narodów Zjednoczonych, zasady nienaruszalności granic. Przy pomocy związku pomiędzy postanowieniami zasady nienaruszalności granic a innymi zasadami, nie sposób zredukować treści zasady nienaruszalności granic do zakazu użycia siły lub groźby jej użycia. Z postanowień tych wynika jasno, że zasada nienaruszalności granic ma podobny stosunek do zakazu użycia siły lub groźby jej użycia, jak i do innych zasad. Nie przeczy temu fakt, że obie te zasady mają wspólną podstawę (jak i inne wymienione w Akcie końcowym zasady). Są one mianowicie skierowane na zabezpieczenie pokoju, demokratyzację życia międzynarodowego i rozwój równoprawnej współpracy między państwami<sup>77</sup>.

W sformułowaniu zasady nienaruszalności granic w Deklaracji zasad Aktu końcowego KBWE można wyróżnić następujące składniki:

- 1) Analogicznie jak w przypadku interpretacji układu z 12 sierpnia 1970 r. i z 7 grudnia 1970 r. stwierdzić trzeba, że zasada ta zawiera zakaz użycia siły lub groźby jej użycia przeciwko granicom. Zaznaczyć w związku z tym należy, że pojęcie "siła" zostało w Akcie końcowym KBWE ujęte stosunkowo szeroko. W zasadzie II (powstrzymanie się od groźby użycia siły lub jej użycia) stwierdzono między innymi, że państwa uczestniczące będą powstrzymywać się od wszelkich działań stanowiących groźbę użycia siły lub bezpośrednio czy pośrednio użycie siły przeciwko innemu państwu uczestniczącemu. Powstrzymają się one także od wszelkich demonstracji siły w celu skłonienia innego państwa uczestniczącego do rezygnacji z pełnego wykonywania jego praw suwerennych. Powstrzymają się one również w swych wzajemnych stosunkach od jakichkolwiek środków odwetowych przy użyciu siły. Natomiast w dziale Aktu końcowego - "Zagadnienia dotyczące wprowadzania w życie niektórych przedstawionych wyżej zasad" - państwa uczestniczące zobowiązują się powstrzymywać od wszelkich środków przymusu ekonomicznego, zmierzającego do podporządkowania swym interesom wykonywania przez inne państwo uczestniczące jego praw wynikających z suwerenności i uzyskiwania tym samym korzyści jakiegokolwiek rodzaju.

---

<sup>77</sup> Por. L.I. Volova, *Meždunarodno-pravovij...*, op.cit., s.135 i nast.

2) Ustęp pierwszy zasady zawiera szeroko sformułowany zakaz naruszania granic i nakaz powstrzymywania się "teraz i w przyszłości" od zamachów na te granice. Postanowienia te (obok słowa "nienaruszalność" także słowo "zamach") podkreślają szeroką wykładnię zasady nienaruszalności granic (wyraźniej niż w układach normalizacyjnych - tylko słowo "nienaruszalność"). Z treści tej zasady wynika jasno, że zakaz użycia siły lub groźby jej użycia przeciwko granicom stanowi jeden z podstawowych składników (ale nie jedyny) zasady nienaruszalności granic, a w szczególności, że zasada ta zabrania również podejmowania innych czynności skierowanych przeciwko granicom (por. punkt 4)<sup>78</sup>. Ten kierunek interpretacji jest również wyraźny w postanowieniach zasady IV (integralność terytorialna państw). Stwierdzono tam między innymi:

"Państwa uczestniczące będą szanować integralność terytorialną każdego z Państw uczestniczących.

Zgodnie z tym będą się powstrzymywać od wszelkich działań niezgodnych z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, przeciwko integralności terytorialnej, niepodległości politycznej lub jedności któregośkolwiek z Państw uczestniczących, a w szczególności od wszelkich takich działań stanowiących groźbę użycia siły lub jej użycie".

Akty użycia siły lub groźby jej użycia stanowią jedną z kategorii działań określonych w tej zasadzie. Jest to ważna wskazówka interpretacyjna przy wykładni postanowień zasady nienaruszalności granic.

3) Wielu autorów podkreśla, że zasada nienaruszalności granic zawiera uznanie granic państw - uczestników KBWE<sup>79</sup>. Nie mając nic przeciw temu stwierdzeniu, wydaje się jednak, że problem ten należy potraktować szerzej. Zasada nienaruszalności granic

---

<sup>78</sup> Por. V.A. Romanov, *Neruszimoto granic...*, op.cit ..., s. 67.

<sup>79</sup> Por. S. Dąbrowa, *Zasady nienaruszalności ...*, op.cit., s.15; J. Symonides, *Deklaracja zasad stosunków między państwowych KBWE*, *Sprawy Międzynarodowe* 1975, nr 10, s. 34; S. Bock, *Festigung der Sicherheit in Europa. Kernstück der Schlußakte von Helsinki*, *Deutsche Aussenpolitik* 1975, nr 11, s. 1633.

zawiera szeroko pojęte zobowiązanie państw do pełnego uznania i szanowania istniejących granic. Nieuznawanie istniejących obecnie w Europie granic stanowi poważne zagrożenie dla pokoju, bezpieczeństwa i jest sprzeczne z treścią zasady nienaruszalności granic.

Szczególne znaczenie ma fakt, że zasada ta w sformułowaniu Aktu końcowego KBWE dotyczy granic wszystkich państw europejskich<sup>80</sup> oraz granic wszystkich państw – uczestników KBWE. J. Symonides słusznie podkreśla, że zasada ta rozciąga się na następujące granice: a) wszystkie granice w Europie (łącznie z Albanią); b) granice pozaeuropejskich państw-uczestników KBWE (USA i Kanady); c) pozaeuropejskie granice państw europejskich<sup>81</sup>. Wypracowana i wprowadzona w życie przez państwa socjalistyczne koncepcja zabezpieczenia nienaruszalności wszystkich bez wyjątku granic europejskich, stanowi jakościowo nowe podejście do problemu bezpieczeństwa europejskiego<sup>82</sup>. Koncepcja ta uwzględnia w równym stopniu podstawowe interesy wszystkich państw. Państwa kapitalistyczne przez długi okres próbowały przy pomocy uznania jednych granic i jednocześnie nieuznawania innych rozsiewać nienawiść między narodami i stwarzać tym samym punkty zapalne w stosunkach międzynarodowych<sup>83</sup>.

- 4) Postanowienia zasady nienaruszalności granic Aktu końcowego KBWE nie używają sformułowania "roszczenia terytorialne", lecz wprowadzają zwrot - "wszelkie działania lub żądania". Jest to

---

<sup>80</sup> Por. L.I. Volova, *Meždunarodno-pravovyj...*, op.cit., s. 137.

<sup>81</sup> J. Symonides, *Deklaracja zasad...*, op.cit., s. 34. Patrz także: S. Dąbrowa, *Zasady nienaruszalności...*, op.cit., s. 15.

<sup>82</sup> Por. V. Jaroslavcev, op.cit., s. 16.

<sup>83</sup> Por. K. Rabl, *Völkerrechtsgrundlagen der modernen Friedensordnung*, Hnnover 1967, s. 57 i nast.

sformułowanie<sup>84</sup> szersze i jaśniejsze, niż zawarty w układach normalizacyjnych zwrot - "roszczenia terytorialne". Postanowienia te podkreślają wyraźnie, że zasada nienaruszalności granic zakazuje podnoszenie wszelkiego rodzaju "żądań lub działań", które skierowane są przeciwko obecnie istniejącym granicom i naruszają tym samym podstawowe cele państw-uczestników KBWE, wymienione w preambule do Aktu końcowego "Zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa w Europie" i w preambule do Deklaracji zasad. Akt końcowy uwzględnia w dużym stopniu fakt (podobnie jak i układy normalizacyjne), że granice europejskie są stale naruszane przez różnego rodzaju działalność, poczynania różnych organizacji (na przykład tzw. związki wypędzonych w RFN), jak też przez oficjalne doktryny polityczno-prawne.

#### **4. Koncepcja "*friedlicher Grenzänderung*" (pokojoyej zmiany granic) w interpretacji RFN a formuła o możliwości zmiany granic w Akcie końcowym KBWE**

Możliwość pokojowej, zgodnej z prawem międzynarodowym i przeprowadzonej w wyniku umowy zmiany granic państwowych należy do suwerennej decyzji państw - do zakresu regulowania ich zewnętrznych stosunków z państwami sąsiednimi<sup>85</sup>. W Deklaracji zasad Aktu końcowego KBWE uczestnicy konferencji potwierdzili prawo państw do określania i kształtowania, według swego uznania, ich stosunków z innymi państwami zgodnie z prawem międzynarodowym i duchem tej deklaracji<sup>86</sup>.

Pojawienie się problemu "pokojoyej zmiany granic" w czasie obrad KBWE było wynikiem przede wszystkim dążenia delegacji Republiki Federalnej do osłabienia

---

<sup>84</sup> Por. V.A. Romanov, *Naruszimotość granic...*, op.cit., s. 68.

<sup>85</sup> Por. J. Symonides, E. Gajda, *Wielka Karta...*, op.cit., s. 25; J. Symonides, *Deklaracja zasad...*, op.cit., s. 28.

<sup>86</sup> *Wielka Karta Pokoju. Materiały Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, Warszawa 1975, s. 13.

znaczenia zasady nienaruszalności granic oraz ponownego zaakcentowania pierwszoplanowej roli "problemu niemieckiego" na arenie międzynarodowej.

Postępowanie delegacji Republiki Federalnej podczas rokowań było kontynuacją wcześniejszej wykładni układów normalizacyjnych z państwami socjalistycznymi, opierającej się na elementach rewizjonistycznych. Ówczesny minister spraw zagranicznych RFN, W. Scheel, w oświadczeniu podczas pierwszej fazy KBWE, 4 lipca 1973 r. stwierdził:

"Republika Federalna Niemiec zawsze traktowała wyrzeczenie się groźby albo użycia siły jako węzłowy element jej polityki. Zobowiązała się ona wielokrotnie w umowach nie zmieniać granic przy pomocy siły. Odpowiednie zobowiązanie wszystkich państw uczestniczących powinno zostać potwierdzone w oświadczeniu konferencji o zasadach stosunków międzynarodowych. Nie narusza ono pokojowej i zgodnej zmiany granic. Możliwość taka jest ważna dla nas z dwóch względów: po pierwsze - w interesie państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej, które właśnie postawiły sobie za cel, przed końcem tego dziesięciolecia przekształcić całokształt ich stosunków w unię europejską; po drugie - jak wielokrotnie jasno stawiał sprawę rząd federalny - celem politycznym Republiki Federalnej Niemiec jest działanie w kierunku takiego stanu pokoju w Europie, w którym naród niemiecki osiągnie w wolnym samostanowieniu swoją jedność."<sup>87</sup>.

Formuła o możliwości pokojowej zmiany granic miała według zamierzeń delegacji RFN służyć przede wszystkim ograniczeniu znaczenia zasady nienaruszalności granic. I tak projekt RFN z 24 września 1973 r. dotyczący deklaracji zasad stosunków międzypaństwowych łączył zasadę nienaruszalności granic między innymi z formułą o możliwości pokojowej ich zmiany<sup>88</sup>. Wobec ignorowania tego projektu przez większość delegacji, RFN skorzystała z poparcia delegacji francuskiej<sup>89</sup>. Propozycja delegacji francuskiej z 19 października 1973 r.<sup>90</sup>,

---

<sup>87</sup> Europa Archiv 1973, nr 16, s. D 445.

<sup>88</sup> Patrz: S. Dąbrowa, *Zasady nienaruszalności...*, op.cit., s. 11.

<sup>89</sup> Patrz: M. Dobrosielski, *Konferencja...*, op.cit., s. 13.



dotycząca zasad stosunków między państwami uczestniczącymi w KBWE, zawierała w związku z zasadą nienaruszalności granic między innymi następujące stwierdzenie: "Państwa członkowskie są zdania, że ich granice mogą być zmienione tylko w zgodności z prawem międzynarodowym, przy pomocy środków pokojowych i w drodze porozumienia, oraz przy poszanowaniu prawa narodów do samostanowienia."<sup>91</sup>.

Problematyka należąca do kompleksu pokojowej zmiany granic należała do najbardziej kontrowersyjnych zagadnień podczas obrad konferencji<sup>92</sup>. Wobec zdecydowanej postawy państw socjalistycznych formuła o możliwości pokojowej zmiany granic nie została połączona ani z zasadami terytorialnymi (z zasadą nienaruszalności granic lub zasadą integralności terytorialnej), ani z zasadą zakazu użycia siły lub groźby jej użycia lub zasadą prawa narodów do samostanowienia (jak to postulowała delegacja RFN). Zasadzie nienaruszalności granic nadana została jednoznaczna treść, wykluczająca wszelkie nadużycia. Przedstawiciele państw socjalistycznych akceptowali formułę o możliwości pokojowej zmiany granic, chodziło im jednocześnie o nie obniżanie przy jej pomocy rangi zasady nienaruszalności granic<sup>93</sup> i o wyeliminowanie możliwości podważania legalności i trwałości polityczno-terytorialnych rozwiązań w Europie przy pomocy formuły o pokojowej zmianie granic<sup>94</sup>. U podstaw takiej pozycji państw socjalistycznych leżały głębokie doświadczenia okresu międzywojennego<sup>95</sup>.

W okresie istnienia Ligi Narodów za koncepcja "*peaceful change*" w interpretacji niemieckiej kryła się polityka rewizji istniejących wówczas

---

<sup>90</sup> Europa Archiv 1974, nr 1, s. D 1 i nast.

<sup>91</sup> Ibidem, s. D 2.

<sup>92</sup> Por. L.I. Volova, *Meždunarodno-pravovyj...*, op.cit., s. 137.

<sup>93</sup> Por. V. Kravcov, *Obszczejevropojakoje soveszczanje – krupnyj sdvig v ukreplenji besopasnosti i sotrudnicestva v Jevropie*, *Meždunarodnyj jeżegodnik politika i ekonomika* 1976, Moskwa 1976, s. 44.

<sup>94</sup> Por. A.D. Rotfeld, *Republika Federalna Niemiec wobec KBWE i jej Aktu Końcowego*, (w:) *Główne problemy prawne procesu normalizacji PRL-RFN*, Warszawa 1979, s. 60 i nast.

<sup>95</sup> Por. L. Gelberg, *Normalizacja stosunków PRL-RFN*, Warszawa 1976, s. 7 i nast.

granic. Artykuł 10 statutu Ligi Narodów łączony był w tej interpretacji z art. 19, co umożliwiało rewizje układów określających granicę<sup>96</sup>. Doktryna ta znalazła między innymi zastosowanie przy zawarciu układów z Locarno. Zachodnioniemiecki autor K. Rabl, pisał w związku z tym:

"Można powiedzieć, że układy z Locarno zmieniły wersalskie uregulowanie pokojowe dla Niemiec, jeśli chodzi o ich granicę zachodnią, w drodze swobodnego uznania - ze stanu siły, w stan prawny. Me odnosiło się to jednak do granic wschodnich. Tutaj zawarcie układów i przyjęcie przez Niemcy obowiązków członka Ligi Narodów znaczyło wprowadzenie wyrzeczenia się siły w granicach tych obowiązków, nie oznaczało jednak wyrzeczenia się rewizji. (...) W ten sposób powstał problem wzajemnego stosunku pomiędzy prawno-międzynarodowym obowiązkiem do pokoju, szczególnie członków Ligi Narodów, a pojęciem tzw. *peaceful change*. Problem ten miał coraz pilniej interesować narody w dziesięciolecie później, między 1935 a 1939 rokiem."<sup>97</sup>.

Podczas rokowań KBWE państwom socjalistycznym chodziło przede wszystkim o to, aby poprzez formułę o możliwości pokojowej zmiany granic nie stworzyć sytuacji umożliwiającej rewizję granic, w sposób zagrażający pokojowi, bezpieczeństwu i rozwojowi międzynarodowej współpracy oraz podnoszenia żądań rewizjonistycznych. Ostatecznie formuła o możliwości pokojowej zmiany granic została włączona w ostatniej rundzie drugiej fazy obrad, zgodnie z propozycją Stanów Zjednoczonych<sup>98</sup>, do zasady suwerennej równości państw i poszanowania praw wynikających z suwerenności (zasada I).

---

<sup>96</sup> Por. W. Petach, *Międzynarodowo-prawna ...*, op.cit., s. 190 i nast,

<sup>97</sup> *Die Völkerrechtsgrundlagen ...*, op.cit., s. 57 i nast.

<sup>98</sup> Patrz: M. Dobrosielski, *Konferencja...*, op.cit., s. 14.

Możliwość pokojowej, zgodnej z prawem międzynarodowym i przewidzianej umową zmiany granic państwowych należy do suwerennej decyzji państwa, do zakresu regulowania jego stosunków z państwami sąsiednimi<sup>99</sup>. W deklaracji zasad Aktu końcowego KBWE uczestnicy konferencji potwierdzili prawo państw do określania i kształtowania według swojego uznania stosunków z innymi państwami zgodnie z prawem międzynarodowym i duchem tej deklaracji<sup>100</sup>.

Formuła o możliwości pokojowej zmiany granic została następująco określona w zasadzie suwerennej równości państw i poszanowania praw wynikających z suwerenności:

"Uważają one (państwa uczestniczące – JB), że ich granice mogą być modyfikowane zgodnie z prawem międzynarodowym, środkami pokojowymi oraz w drodze porozumienia"<sup>101</sup>.

Zgodnie z tymi postanowieniami zmiana granic państwowych może nastąpić przy spełnieniu łącznie trzech przesłanek:

- 1) zgodności z prawem międzynarodowym,
- 2) środkami pokojowymi,
- 3) w drodze porozumienia.

A.D. Rotfeld podkreśla, że umieszczenie formuły o możliwości pokojowej modyfikacji granic w kontekście zasady suwerennej równości i poszanowania praw wynikających z suwerenności oznacza:

- wykluczenie możliwości narzucenia zmiany granic przez czynniki zewnętrzne;
- potwierdzenie prawa do swobodnego dysponowania przez państwo

---

<sup>99</sup> Por. J. Symonides, *Deklaracja zasad...*, op.cit., s. 28.

<sup>100</sup> *Wielka Karta...*, op.cit., s. 13.

<sup>101</sup> *Ibidem*, s. 13.

własnym terytorium;

- podkreślenie wyjątkowego charakteru zmian granic dokonywanych w warunkach europejskich;
- sprowadzenie formuły o pokojowej modyfikacji granic do jednego z elementów zasady, potwierdzającej suwerenne prawo państw<sup>102</sup>.

Akt końcowy KBWE jako całość posiada szczególny charakter polityczno-moralny i jest źródłem międzynarodowych norm politycznych, zabezpieczonych sankcjami politycznymi. Niemniej niektóre części Aktu końcowego (przede wszystkim .Deklaracja zasad) odzwierciedlają podstawowe zasady i inne normy powszechnego prawa międzynarodowego. Dotyczy to w szczególności podstawowych zasad, zawartych w Karcie Narodów Zjednoczonych oraz ich konkretyzacji w Deklaracji w sprawie zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współpracy między państwami z 24 października 1970 r.<sup>103</sup>. Akcie końcowym wielokrotnie podkreślano jego powiązanie z postanowieniami Karty NZ<sup>104</sup>. Wymienione w Deklaracji zasad Aktu końcowego zasady zostały wielokrotnie potwierdzone i skonkretyzowane w dwu- i wielostronnych układach, w międzynarodowym prawie zwyczajowym oraz w orzecznictwie sądownictwa międzynarodowego<sup>105</sup>. Postanowienia Deklaracji zasad Aktu końcowego, które odzwierciedlają normy prawa międzynarodowego posiadają *eo ipso* dla państw zobowiązujące, prawno-międzynarodowe znaczenie. Polityczno-moralny charakter

---

<sup>102</sup> *Republika Federalna...*, op.cit., s. 68.

<sup>103</sup> Zbiór Dokumentów 1970, nr 10, s. 1646 i nast.

<sup>104</sup> *Wielka Karta ...*, op.cit., s. 12 i 22.

<sup>105</sup> Analiza problemu: M. Dobrosielski, *Konferencja...*, op.cit., s. 20 i nast.; S. Dąbrowa, *Zasady nienaruszalności granic...*, s. 7 i nast.; J. Symonides, *Deklaracja zasad...*, op.cit., s. 23 i nast.; B. Rychłowski, J. Symonides, *Bezpieczeństwo i współpraca europejska a koncepcja pokojowego współistnienia*, *Sprawy Międzynarodowe* 1975, nr 9, s. 10 i nast.; S. Bock, *Festigung der...*, op.cit., s. 1629; M. Mohr, *Die Grundprinzipien des allgemein-demokratischen Völkerrechts und die Konferenz von Helsinki*, *Deutsche Aussenpolitik* 1977, nr 2, s. 24 i nast.; I.P. Bliszchenko, *Zaključitelnyj Akt Soveszczanja po bezopasnoati i sotrudnicestvu v Jevropie - dalniejsze rozvitje meždunarodnogo parava*, *Sovetakoje gosudarstvo i pravo* 1976, nr 12, s. 83; G.V. Ingatienko, *Zaključitelnyj Akt Obazcijejropejskovo soveszczanja*, *Pravovedienje* 1976, nr 3, s. 94 i nast.

Aktu końcowego jako całości nie może naruszać ich prawno-międzynarodowej mocy zobowiązującej<sup>106</sup>. Wręcz przeciwnie, Akt, końcowy dodatkowo potwierdza na płaszczyźnie polityczno-moralnej istniejące już normy prawno-międzynarodowe i wyraża wolę państw przestrzegania tych norm w stosunkach międzynarodowych.

Formuła o możliwości pokojowej zmiany granic znajduje pełne potwierdzenie w prawie międzynarodowym. W doktrynie prawa międzynarodowego panuje zgoda co do tego, że możliwość pokojowej zmiany granic jest oczywista<sup>107</sup>. Zostało to także wielokrotnie potwierdzone w praktyce<sup>108</sup>. Przykładowo, zmiany granic miały miejsce w Europie w stosunkach między Polską a Związkiem Radzieckim, Polską a Czechosłowacją, czy NRD a Berlinem Zachodnim (w związku z wejściem w życie Układu czterostronnego o Berlinie Zachodnim z 3 września 1971 r.)<sup>109</sup>. Ścisłe przestrzeganie przesłanek wymienionych w Akcie końcowym przyczyniło się do ostatecznego ustalenia przebiegu granicy w rejonie Triestu (układ między Włochami a Jugosławią z 10 listopada 1975 r.)<sup>110</sup>. Także między NRD a Republiką Federalną podpisano w dniu 29 listopada 1978 r. Protokół o sprawdzeniu i uzupełnieniu demarkacji granicy istniejącej między Republiką Federalną Niemiec a Niemiecką Republiką Demokratyczną, o dokumentacji granicznej i o uregulowaniu pozostałych problemów związanych z przebiegiem granicy<sup>111</sup>. Można uznać, że

---

<sup>106</sup> Por. J. Symonides, *Deklaracja zasad...*, op.cit., s. 26.

<sup>107</sup> V. Kravcov, *Obszczejevropojakoje...*, op.cit., s.44; L.I. Volova, *Meždunarodno-pravovj...*, op.cit., s. 137; J. Symonides, *Terytorium państwowe...*, op.cit., s. 95 i nast.; B. Wiewióra, *Uznanie nabytków...*, op.cit., s.62 i nast.; I.Seidl-Hochenveldem, *Völkerrecht*, Köln, Berlin, Bonn 1969, s. 1745 A. Verdross, *Völkerrecht*, Wien 1964, s. 265; M. Mohr podkreśla: "Die Passage (możliwość zmiany granic – JB), die eigentlich so selbstverständlich ist, daß sie an keiner Stelle in der UN-Prinzipien-Deklaration erscheint...", *Die Grundprinzipien...*, op.cit., 3.30 i nast. Inaczej W. Poeggel, który zaznacza, że możliwość pokojowej zmiany granic występuje w praktyce jako wyjątek. *Akt końcowy KBWE a interpretacja zasady nienaruszalności granic w RFN*, Przegląd Stosunków Międzynarodowych 1977, nr 1, s. 9.

<sup>108</sup> Por. A.D. Rotfeld, *Republika Federalna...*, op.cit., s. 68.

<sup>109</sup> *Von Helsinki nach Belgrad. Europäische Sicherheit und Zusammenarbeit*, Brüssel (Internationales Komitee für Europäische Sicherheit und Zusammenarbeit), s. 15.

<sup>110</sup> Tamże.

<sup>111</sup> Protokoll zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik über die Überprüfung, Erneuerung und Ergänzung der Markierung der zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik bestehenden Grenze, die

możliwość pokojowej zmiany granic stanowi więc obecnie normę zwyczajową prawa międzynarodowego.

Analiza trzech elementów formuły o możliwości zmiany granic mogłaby sugerować, że właściwie punkt drugi i trzeci zawarte są w punkcie pierwszym, a więc ich wyszczególnienie, praktycznie rzecz biorąc, nie jest potrzebne. Współczesne prawo międzynarodowe wyklucza bowiem jednoznacznie wszystkie przedsięwzięcia, które realizowane są przy pomocy zabronionej przez nie siły. Do podstawowych zasad prawa międzynarodowego obecnej doby należą między innymi zakaz użycia lub groźby użycia siły, suwerenna równość państw, obowiązek załatwiania sporów międzynarodowych wyłącznie środkami pokojowymi. Podobnie, jeśli w punkcie trzecim wymienione jest porozumienie jako jedna z przesłanek zmiany granic, to należy ono przecież do istoty współczesnego prawa międzynarodowego. Jego rozwój jest obecnie możliwy jedynie w wyniku porozumienia pomiędzy podmiotami prawa międzynarodowego. Nawet jeśli byłoby możliwe przytoczenie zmiany terytorium, które nie wymaga porozumienia z państwami sąsiednimi, to dla niniejszego zagadnienia nie ma to szczególnego znaczenia, ponieważ - jak słusznie podkreślił J. Symonides<sup>112</sup> - problemy nabytków terytorialnych w stosunkach międzynarodowych nie występują abstrakcyjnie, w kategoriach czystego rozumowania, lecz zawsze w kontekście określonych sporów terytorialnych.

Próba wykazania zbędności szerokiego sformułowania przesłanek określających możliwość pokojowej zmiany granic nie jest jednak prawidłowa. W Akcie końcowym KBWE, będącym załącznikiem przyszłego systemu bezpieczeństwa zbiorowego w Europie, nie przypadkowo tak wyczerpująco obwarowano możliwość zmiany granic państwowych. Formuła ta uwzględnia specyficzną sytuację europejską i uwypukla najważniejsze elementy prawa międzynarodowego, dotyczące możliwości zmiany granic. Służy to bezpośrednio wzmocnieniu roli zasady nienaruszalności granic i ograniczeniom możliwości jej nieprzestrzegania.

---

Grenzdokumentation und die Regelung sonstiger mit dem Grenzverlauf im Zusammenhang stehender Probleme, Europa Archiv 1979, nr 1, s. D 8 i nast. Patrz w związku z tym: J. Barcz, *Wybrane aspekty procesu normalizacji NRD-RFN w świetle Aktu Końcowego KBWE*, Przegląd Zachodni 1979, nr 4.

<sup>112</sup> J. Symonides, *Terytorium państwowe...*, op.cit., s.100 i nast.

Trafność i praktyczne znaczenie tych postanowień (w połączeniu z jednoznacznością postanowień zasady nienaruszalności granic) w szczególności jeśli chodzi o zapobieganie wszelkiego rodzaju żądaniom rewizjonistycznym, jest szczególnie widoczna przy krytycznej analizie doktryny polityczno-prawnej Republiki Federalnej.

Postanowienia przesłanki pierwszej, że granice mogą być zmieniane jedynie zgodnie z prawem międzynarodowym, podkreślają przede wszystkim konieczność przestrzegania podstawowych zasad prawa międzynarodowego, w tym zasady suwerennej równości państw, zakazu użycia siły lub groźby jej użycia w stosunkach międzynarodowych, niemieszania się w sprawy wewnętrzne innych państw, prawa narodów do samostanowienia. Szczególne znaczenie ma to w stosunkach między RFN i NRD<sup>113</sup> - gdzie podstawą procesu normalizacji stosunków musi być przyjęcie założenia, że NRD jest państwem suwerennym<sup>114</sup>.

W poważnym stopniu utrudnia też proces normalizacji fakt istnienia w wewnętrznym prawie zachodnioniemieckim ustawodawstwa sprzecznego ze współczesnymi realiami polityczno-terytorialnymi oraz z normami prawno-międzynarodowymi<sup>115</sup>. Ten stan rzeczy spreczny jest między innymi również z art. 25 konstytucji RFN, który mówi, że ogólne zasady prawa międzynarodowego stanowią część prawa federalnego. Muszą być z nimi zgodne ustawy wewnętrzne i stwarzają one prawa i obowiązki bezpośrednio dla mieszkańców obszaru RFN. Inny, związany z tym problem polega na tym, że ustawodawstwo zachodnioniemieckie w podanym wyżej kształcie, jest przyczyną nierealizowania przez RFN wielu porozumień międzynarodowych (na przykład umowy rentowej z Polską z 1975 r.), a niekwestionowaną zasadą prawa międzynarodowego jest, że państwo nie może

---

<sup>113</sup> Por. P.A. Steiniger, *Konfrontation mit dem Frieden. 12 Fragen zur europäischen Friedenspolitik in der 70er Jahren*, Berlin 1970, s. 62 i nast.

<sup>114</sup> Tamże.

<sup>115</sup> Por. J. Barcz, Zakres obowiązywania ustawodawstwa zachodnioniemieckiego a podstawy procesu normalizacji PRL-RFN w świetle nowelizacji ustawy o podatku obrotowym, *Przegląd Stosunków Międzynarodowych* 1980, nr 4, s. 7 i nast.

powoływać się na swoje ustawodawstwo wewnętrzne, a także i na konstytucję, dla uzasadnienia zaniedbań w wykonaniu umów międzynarodowych (zasada potwierdzone w art. 27 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów)<sup>116</sup>.

Przesłanka ta oznacza także konieczność wzięcia pod uwagę postanowień Układu poczdamskiego z 2 sierpnia 1945 r., Układu zgorzeleckiego z 6 lipca 1950 r., postanowień układów normalizacyjnych między RFN a państwami socjalistycznymi oraz Układu czterostronnego o Berlinie Zachodnim z 3 września 1971 r. Inaczej mówiąc, podstawą wszelkiego rodzaju porozumień i działalności, dotyczących zmiany granic musi być uznanie obecnie istniejącego w Europie polityczno-terytorialnego status quo. Oficjalna wykładnia formuły o możliwości pokojowej zmiany granic w Republice Federalnej, nie pozostawia natomiast wątpliwości co do tego, że formuła ta traktowana jest jako środek realizowania i kontynuowania polityki rewizji granic europejskich, przy łamaniu podstawowych postanowień Układu poczdamskiego i innych wspomnianych wyżej umów międzynarodowych. Minister spraw zagranicznych RFN H.-D. Genscher, mówił na przykład w czasie debaty w *Bundestagu*, w dniu 25 czerwca 1975 r.:

"(...) i tak nie jest dla Zachodu możliwe, ostateczne uznanie i legitymowanie na tego rodzaju konferencji (KBWE – JB), stworzonego w wyniku wojny *status quo*" - i następnie - "(...) według pojęcia Zachodu, odprężenie jest procesem, który podlega historii, który nie stabilizuje na wieczność *status quo*, lecz otwiera możliwość nowego, dynamicznego rozwoju. Dla nas oznacza to zarówno możliwość jedności Niemiec, jak też zakończenia jedności europejskiej."<sup>117</sup>.

---

<sup>116</sup> Tamże.

<sup>117</sup> H.D. Genscher, *Ein wichtiger Schritt in Entspannung*, Das Parlament 1975, nr 31. W swoim przemówieniu podczas trzeciej fazy KBWE H. Schmidt stwierdził: "Die BRD hat von jeher den Verzicht auf die Androhung und den Verzicht auf die Anwendung von Gewalt als Grundlage ihrer Politik betrachtet. Das gilt auch und gerade in bezug auf die Änderung von Grenzen. Grenzen sind unverletzlich; sie müssen aber friedlich und einvernehmlich verändert werden können. Unser Ziel bleibt es, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt". Archiv der Gegenwart z 1 sierpnia 1975 r., s.



Należy podkreślić, że obecna polityka wschodnia rządu federalnego RPH, mimo wyraźnego zwrotu w kierunku nawiązania kontaktów z państwami socjalistycznymi, w dalszym ciągu bazuje na elementach rewizjonistycznych, łamiąc w ten sposób zawarte umowy międzynarodowe, które traktuje jedynie jako elementy *modus vivendi*, do czasu urzeczywistnienia jej strategicznych celów („*Friedensordnung*” w znaczeniu RFN)<sup>118</sup>. Podkreślanie szczególnego znaczenia formuły o możliwości pokojowej zmiany granic<sup>119</sup> ma przede wszystkim za zadanie utrzymanie rewizjonistycznych elementów doktryny polityczno-prawnej Republiki Federalnej. Wskazywanie zaś związku z tym, obok "problemu niemieckiego", także na możliwość "zjednoczenia europejskiego" ma złagodzić wrażenie o ambicjach terytorialnych Republiki Federalnej<sup>120</sup>.

Celowe wydaje się w tym kontekście przypomnienie sformułowania zawartego w zasadzie nienaruszalności granic Aktu końcowego KBWE, że państwa uczestniczące w konferencji "będą się również powstrzymywać od wszelkich żądań lub działań zmierzających do zawładnięcia i uzurpacji części lub całości terytorium któregokolwiek z Państw uczestniczących"<sup>121</sup>.

---

19613. Stanowisko to potwierdzone jest także w literaturze zachodnioniemieckiej: K. Blech. *Die Prinzipienklärung der KSZE-Schlussakte*, Europa Archiv 1976, nr 8, s.164 i nast.; tenże: *Die KSZE als Schritt im Entspannungsprozess (Bemerkungen zu allgemeinen Aspekten der Konferenz)*, Europa Archiv 1975, nr 22, s. 688; H.H. Mahnke, *Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit (KSZE) und die deutsche Frage*, Deutschland Archiv 1975, nr 9, s.922 i nast.; W. Wagner, *Eine Station auf dem langen Wege. Zur geschichtlichen Einordnung der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Europa Archiv 1975, nr 15, s. 479.

<sup>118</sup> Por. Rezolucja wszystkich frakcji Bundestagu..., op.cit. Z krytycznych opracowań w RFN można wskazać na przykład: L. Knorr, *Das Weissbuch, die Politik der Bundesregierung und die KSZE*, Blätter für deutsche und internationale Politik 1976, nr 3, s. 274 i nast.; H. Ridder, *Europa nach Helsinki. Zur Perspektive von Akzeptanz und Widerstand*, Blätter für deutsche und internationale Politik 1975, nr 12, a.1313 i nast.

<sup>119</sup> Por. W. Poeggel, *Akt Końcowy...*, op.cit., s. 9; J. Dankert, *Akt Końcowy KBWE w polityce państw zachodnioeuropejskich*, Przegląd Stosunków Międzynarodowych 1977, nr 2, s. 54 i nast.

<sup>120</sup> Por. W. Poeggel, *Akt Końcowy...*, op.cit., s.10.

<sup>121</sup> *Wielka Karta...*, op.cit., s. 14.

W świetle tej przesłanki nie wytrzymuje krytyki także twierdzenie wysuwane w RFN, że ostateczne ustalenie granic może nastąpić dopiero po zjednoczeniu, w wyniku układu (traktatu pokojowego)<sup>122</sup> podpisanego z "rządem ogólnoniemieckim", sugerujące w ten sposób możliwość zmiany polskiej granicy zachodniej, podważające jej legalność; i sprawiające wrażenie jej tymczasowości. Nawet bowiem jeżeli dwa państwa niemieckie stworzyłyby w przyszłości wspólne państwo (co w świetle rozwoju sytuacji politycznej wydaje się bardzo mało prawdopodobne), to jego rząd, jako sukcesor prawno-międzynarodowy byłby związany dotychczasowymi umowami granicznymi lub dotyczącymi granic (przede wszystkim Układem poczdamskim, Układem zgorzeleckim, a także układami normalizacyjnymi z państwami socjalistycznymi)<sup>123</sup>.

Przesłanka druga uzależnia zmiany granicy od przeprowadzenia jej środkami pokojowymi. Jak już zostało wspomniane, zakaz użycia siły lub groźby jej użycia, oraz obowiązek państw do rozstrzygania sporów wyłącznie środkami pokojowymi<sup>124</sup>, zalicza się do podstawowych zasad prawa międzynarodowego. Niemniej jednak, dokonana w Akcie końcowym konkretyzacja tych ogólnych przesłanek współczesnego prawa międzynarodowego w stosunku do możliwości zmiany granic, jest na gruncie europejskim w pełni celowa. Jest ona słuszna co najdalej z trzech powodów.

- **Po pierwsze**, w Europie sąsiadują bezpośrednio dwa systemy o odmiennej strukturze społeczno-politycznej, tu nagromadzone są największe potencjały zbrojeniowe. Każdy konflikt więc mieć

---

<sup>122</sup> Por. Rezolucja wszystkich frakcji... op.cit.

<sup>123</sup> Jest to zauważone także przez autorów zachodnioniemieckich - por. A. Uschakow, *Die Ostverträge in östlicher Sicht*, (w:) *Ostverträge...*, op.cit., s.96. Koncepcja ta jest krytykowana w RFN również z tego powodu, że zagraża ona "Rechtsposition". B.D. Rauschnig pisze na przykład: "Die Erklärung, die Verträge binden ein wiedervereinigtes Deutschland nicht, ist nicht nur entweder falsch oder gegenstandslos, sondern auch politisch schädlich. Wenn sie erst genommen wird, muss sie Polen und seine Verbündeten mobilisieren, die Wiedervereinigung mit allen Mitteln zu verhindern". *Die Endgültigkeit der in dem Vertrag mit Polen getroffenen Gebietsregelung*, (w:) *Ostverträge...*, op.cit., s. 167.

<sup>124</sup> Por. M. Iwanejko, *Spory międzynarodowe. Studium prawno-polityczne*, Warszawa 1976, s. 12.

nieobliczalne skutki<sup>125</sup>.

- **Po drugie**, zagadnienie nienaruszalności terytorium państwowego i jego granic ma podstawowe znaczenie dla rozwoju procesu odprężenia i normalizacji wzajemnych stosunków w Europie.
- **Po trzecie**, uprawiana przez lata w Republice Federalnej polityka odwetu i rewizji istniejącego *status quo* w stosunku do państw socjalistycznych, powoduje dążenie tych państw do uzyskania dodatkowych, bardziej szczegółowych, także prawnomiędzynarodowych gwarancji swojego terytorium i jego granic.

Analizując w tym kontekście politykę wschodnią Republiki Federalnej należy stwierdzić, że rewizjonistyczne strategiczne cele jej doktryny polityczno-prawnej, jak również prowadzona przez Republikę Federalną polityka militarystyki, są sprzeczne z jej formalnymi deklaracjami o wyrzeczeniu się siły w stosunkach międzynarodowych. Realizacja podstawowych celów strategicznych doktryny polityczno-prawnej Republiki Federalnej, wobec stanowczej postawy NRD i pozostałych państw socjalistycznych w stosunku do "*Wiedervereinigung Deutschlands*" i konieczności uznania *status quo* w Europie, byłaby bowiem możliwa jedynie przy użyciu siły. I tu właśnie wyłania się podstawowa sprzeczność zachodniemieckiej "*Ostpolitik*": z jednej strony zapewnienie o pokojowych intencjach, o dążeniu do odprężenia i normalizacji stosunków, z drugiej zaś stawianie strategicznych celów w polityce zagranicznej, których realizacja możliwa jest jedynie przy użyciu siły, i które na obecnym etapie rozwoju stosunków międzynarodowych stanowią poważną barierę w procesie odprężenia i normalizacji<sup>126</sup> oraz deprecjację prawnych podstaw normalizacji

---

<sup>125</sup> Szerzej: R. Bierzanek, *Bezpieczeństwo regionalne...*, op.cit., s. 170 i nast.; *Problemy sovremiennoj jevropy*, Moskwa 1974, s. 87 i nast.

<sup>126</sup> Por. L. Knorr, *Das Weissbuch...*, op.cit., s. 276 i nast.

wzajemnych stosunków, uzgodnionych w porozumieniach prawnomiędzynarodowych.

Trzecia przesłanka stanowi, że granice mogą być zmieniane wyłącznie w drodze porozumienia. Jest to postanowienie niezmiernie istotne, podkreśla bowiem, że zmiana granic może być wynikiem jedynie suwerennej decyzji państw<sup>127</sup>. W literaturze podkreśla się, że na gruncie europejskim zmiany granic mogą dotyczyć w zasadzie stosunkowo niewielkich odcinków, co może wynikać ze stosunków dobrosąsiedzkich lub z działania przyrody<sup>128</sup>, chociaż wydaje się, że z teoretycznego punktu widzenia formuła o możliwości pokojowej zmiany granic obejmowałaby także i większe zmiany terytorialnej - jak na przykład połączenie się dwóch czy większej ilości państw w jedno<sup>129</sup>. W każdym jednak przypadku musiałyby być przestrzegane trzy wymienione w Akcie końcowym KBWE przesłanki zmiany granic.

W tym miejscu należy także zaznaczyć, że nie każda dowolna - nawet uzgodniona - zmiana granic jest w warunkach europejskich możliwa do przeprowadzenia. Cały system regulacji terytorialnej po zakończeniu drugiej wojny światowej, którego podstawę tworzą postanowienia Układu poczdamskiego i rozstrzygnięcia zapadłe w wyniku rozwoju sytuacji w okresie powojennym, ma na celu stworzenie takiej sytuacji, w której nigdy nie zostałaby zagrożony pokój i bezpieczeństwo europejskie. Zapadłe rozstrzygnięcia terytorialne tworzą także podstawę dla rozwoju pokojowej współpracy między państwami na kontynencie europejskim<sup>130</sup>. Wynika z tego, że prawnomiędzynarodowa regulacja zabrania uzgodnienia takiego rodzaju zmiany granic, która byłaby sprzeczna z tym stanem, która zagrażałaby więc w jakikolwiek sposób pokojowi i bezpieczeństwu w Europie.

---

<sup>127</sup> Por. W. Hänisch, D. Vogel, *Helsinki - Ergebnisse und Perspektiven*, Berlin 1977, s. 20.

<sup>128</sup> *Für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Die DDR und die Schlussakte von Helsinki*, Berlin 1977, s. 14.

<sup>129</sup> Inaczej: W. Poeggel, *Akt Końcowy...*, op.cit., s. 10.

<sup>130</sup> Por. R. Frelek, *Poczdamski ład pokojowy i bezpieczeństwo Europy*, (w:) *Polityka zagraniczna PRL w świetle Układu Poczdamskiego*, Warszawa 1972, s. 7 i nast.; J. Kokot, *Logika Poczdamu...*, op.cit., s. 15 i nast.

Zwrócić w związku z tym należy uwagę na fakt, że od początku lat 70-tych rozwija się szeroka koncepcja bezpieczeństwa, której istota polega na wielopłaszczyznowej, rozległej współpracy (stworzeniu prawnomiędzynarodowej, gospodarczej, społecznej infrastruktury pokoju i bezpieczeństwa) państw o odmiennych ustrojach<sup>131</sup>. Możliwość zmiany granic w warunkach europejskich jest więc powiązana z różnorodnymi implikacjami, wynikającymi z konieczności utrzymania pokoju oraz rozwoju bezpieczeństwa i współpracy.

Formuła o zmianie granic w zasadzie suwerennej równości państw Deklaracji zasad Aktu końcowego KBWE przewiduje jedynie możliwość zmiany granic (zależnej od trzech wymienionych tam przesłanek). Nie ma natomiast mowy o obowiązku zmiany granic. Wynikają z tego poważne konsekwencje dla stosunków pomiędzy Republiką Federalną a państwami socjalistycznymi. Zmiana granicy pomiędzy RFN i NRD zależy nie tylko od chęci i celów Republiki Federalnej, ale także w równym stopniu od woli wyrażonej przez NRD (oraz od norm prawnomiędzynarodowych dotyczących tych kwestii). Jeśli zaś chodzi o granicę na Odrze i Nysie Łużyckiej, to o jej zmianie rozstrzygać mogą wyłącznie państwa, pomiędzy którymi granica ta przebiega. Państwa socjalistyczne wyraźnie podkreślały i podkreślają, że podstawę zabezpieczenia pokoju i normalizacji stosunków w Europie widzą w ostatecznym uznaniu prawnomiędzynarodowego statusu, uznaniu nienaruszalności i niezmienności granicy pomiędzy NRD i RFN<sup>132</sup> oraz granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej<sup>133</sup>. Suwerenne stanowiska Polski i Niemieckiej Republiki Demokratycznej w stosunku do

---

<sup>131</sup> R. Bierzanek, *Bezpieczeństwo...*, op.cit., s. 34 i nast.

<sup>132</sup> W wyżej wymienionym opracowaniu NRD stwierdzono: "Diese in der Schlussakte enthaltene Aussage hat weder den Charakter eines Prinzips, noch ist sie die Ausnahmeregel des Prinzips der Unverletzlichkeit der Grenzen. Für die DDR hat die Aussage über die Möglichkeit der friedlichen Änderung von Grenzen nur im Rahmen der üblichen Zusammenarbeit der Staaten in Grenzangelegenheiten praktische Bedeutung, wie z.B. bei zwischenstaatlichen vereinbarten Regelungsmaßnahmen an Grenzgewässer". *Für Sicherheit und...*, op.cit., s. 14.

<sup>133</sup> Por. J. Sułek, *Wybrane aspekty polityczne-prawne działalności rządu RFN w odniesieniu do procesu normalizacji stosunków PRL*, (w:) *Główne problemy prawne...*, op.cit., s.44 i nast.

możliwości zmiany granicy między NRD i RFN oraz granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej znalazło prawno-międzynarodowy wyraz w art. 2 Układu o Przyjaźni, Współpracy i Wzajemnej Pomocy, podpisanym w dniu 28 maja 1977 r. Artykuł ten zawiera między innymi następujące postanowienia:

"Wysokie umawiające się strony nieustannie działać będą na rzecz utrwalenia bezpieczeństwa europejskiego, którego najważniejszą przesłanką jest nienaruszalność i niezmienność granic państwowych ukształtowanych w Europie w wyniku drugiej wojny światowej i powojennego rozwoju, w tym granicy państwowej między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Niemiecką Republiką Demokratyczną na Odrze i Nysie Łużyckiej oraz granicy państwowej między Niemiecką Republiką Demokratyczną a Republiką Federalną Niemiec."<sup>134</sup>.

Postanowienia powyższe są wyrazem suwerennych decyzji Polski i NRD, które musi przyjąć do wiadomości także Republika Federalna. Są one całkowicie zgodne z obowiązującym prawem międzynarodowym (przede wszystkim z jego normami regulującymi europejskie polityczno-terytorialne *status quo* w Europie po drugiej wojnie światowej) - także z zawartymi w Deklaracji zasad Aktu końcowego KBWE zasadami stosunków międzypaństwowych, w tym z zawartą w zasadzie suwerennej równości państw i poszanowania praw wynikających z suwerenności, formułą o możliwości zmiany granic. W pełni bezpodstawne są głosy w RFN, iż postanowienia te naruszają formułę o możliwości zmiany granic<sup>135</sup>.

Podsumowując należy stwierdzić, że zawarta w Deklaracji zasad Aktu końcowego KBWE formuła o możliwości zmiany granic nie stanowi wyjątku od

---

<sup>134</sup> Trybuna Ludu z 31 maja 1977, nr 127.

<sup>135</sup> J. Winters, *Der neue Vertrag zwischen Ost-Berlin und Warschau*, Frankfurter Allgemeine Zeitung z 3 czerwca 1977; H.H. Mahnke, *Die neuen Freundschafts- und Beistandsverträge der DDR*, Deutschland Archiv 1977, nr 11, s. 1172 i nast.

zasady nienaruszalności granic i nic daje żadnych podstaw do wysuwania rewizjonistycznych żądań. Zachodnioniemiecka koncepcja "*friedlicher Grenzänderung*", bazująca na nieuznawaniu polityczno-terytorialnych realiów europejskich i skierowana na jednostronną zmianę granic europejskich, jest sprzeczna zarówno z duchem i literą Aktu końcowego, jak również z całym systemem zobowiązań prawnomiędzynarodowych, ustanawiających lub potwierdzających obecne europejskie polityczno-terytorialne *status quo*.

## 5. Podsumowanie

- 1) Proces normalizacji wzajemnych stosunków między Polską a Republiką Federalną Niemiec może rozwijać się tylko na podstawie uznania polityczno-terytorialnego *status quo* w Europie, w tym polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej. Znalazło to wyraz w postanowieniach zasady nienaruszalności granic, tak jak została ona sformułowana w układach normalizacyjnych pomiędzy RFN a państwami socjalistycznymi.
- 2) Dla właściwej interpretacji postanowień zasady nienaruszalności granic niezmiernie ważnym problemem jest określenie jej stosunku do zasady zakazu użycia siły lub groźby jej użycia w stosunkach międzynarodowych. Wynika to z tego, iż z jednej strony problem nienaruszalności granic i integralności terytorialnej wiązany był dotychczas z zakazem użycia siły lub groźby jej użycia przeciwko granicom (względnie terytorium), z drugiej zaś strony z tego powodu, że strona zachodnioniemiecka usiłowała i nadal usiłuje (tak w obecnej doktrynie polityczno-prawnej Republiki Federalnej) ograniczyć podstawy normalizacji wzajemnych stosunków z państwami socjalistycznymi (w tym z Polską) wyłącznie do zakazu użycia siły lub groźby jej użycia przeciwko granicom, eliminując jednocześnie kwestie ich legalności i uznania - czyli te problemy, które przez państwa socjalistyczne uważane są za podstawowe warunki rozwoju normalnych stosunków z Republiką Federalną. Ten kierunek interpretacji zachodnioniemieckiej (ograniczenie) zasady nienaruszalności granic ma na celu podtrzymywanie na arenie międzynarodowej koncepcji *modus vivendi* - prowizoryczności obecnych uregulowań

polityczno-terytorialnych w Europie. Kierunek ten znajduje zastosowanie przede wszystkim w odniesieniu do układów normalizacyjnych i do zasady nienaruszalności granic Aktu końcowego KBWE.

- 3) Podstaw procesu normalizacji wzajemnych stosunków między Republiką Federalną a państwami socjalistycznymi nie można ograniczyć jedynie do zakazu użycia siły lub groźby jej użycia przeciwko granicom (tak interpretacja zachodnioniemiecka). W specyficznych europejskich warunkach zdecydowanie nie wystarcza zapewnienie, że granice nie będą "naruszane" czy "zmieniane" przy pomocy użycia siły lub groźby jej użycia. Układy normalizacyjne, formułując podstawy normalizacji wzajemnych stosunków, rozpoczęły prawno-międzynarodowe "oddzielanie się" nienaruszalności granic od zasady zakazu użycia siły lub groźby jej użycia i wykształcenia się samodzielnej zasady nienaruszalności granic, wzbogaconej o nowe elementy. Proces ten został potwierdzony - na płaszczyźnie moralno-politycznej - w Akcie końcowym KBWE.
- 4) Treść zasady nienaruszalności granic w sformułowaniu układów normalizacyjnych i Aktu końcowego KBWE zawiera następujące elementy:
  - Zasada nienaruszalności granic zawiera zakaz użycia siły lub groźby jej użycia przeciwko granicom (zaznaczyć należy, że występujące w tej zasadzie pojęcie "siły" trzeba interpretować szeroko, to znaczy nie tylko w rozumieniu siły militarnej);
  - Zasada ta zawiera szeroko pojęte zobowiązanie państw do pełnego uznania i szanowania istniejących granic, nieuznawanie tych granic, stanowiąc poważną zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa, jest sprzeczne z postanowieniami zasady nienaruszalności granic. W konkretnym sformułowaniu tej zasady w układach normalizacyjnych zawiera ona uznanie przez



Republikę Federalną polityczno-terytorialnego *status quo* w Europie, w tym polskiej granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej;

- Na treść zasady nienaruszalności granic składa się również zakaz podejmowania - teraz i w przyszłości - wszelkiego rodzaju roszczeń terytorialnych (w Akcie końcowym - "wszelkich działań lub żądań"). Potwierdza to konieczność szerokiej interpretacji zasady nienaruszalności granic.
- 5) Poważne miejsce w forsowaniu przez RFN na arenie międzynarodowej, sprzecznych z postanowieniami układów normalizacyjnych celów doktryny polityczno-prawnej Republiki Federalnej, odgrywa tzw. koncepcja pokojowej zmiany granic (*friedlicher Grenzänderung*). W interpretacji zachodniemieckiej koncepcja ta skierowana jest na jednostronną, sprzeczną z prawem międzynarodowym zmianę, europejskiego, polityczno-terytorialnego *status quo* oraz na osłabienie znaczenia zasady nienaruszalności granic. Tradycjami sięga ona do osławionej koncepcji "*peaceful change*" z okresu międzywojennego, która legła u podstaw układów z Locarno, "*Anschlussu*" Austrii i Układu monachijskiego. Według zasady suwerennej równości państw i poszanowania praw wynikających z suwerenności Aktu końcowego KBWE (do której włączono formułę o możliwości zmiany granic), zmiana granic uzależniona jest od łącznie trzech przesłanek: 1) zgodności z prawem międzynarodowym, 2) przeprowadzenia jej środkami pokojowymi i 3) w drodze porozumienia. Formuła ta konkretyzuje w specyficznych warunkach europejskich te elementy prawa międzynarodowego, które dotyczą zmiany granic. Oprócz tego, z formuły tej wynika konieczność uwzględniania całego systemu norm prawnomiędzynarodowych, określających porządek polityczno-terytorialny w Europie po drugiej wojnie światowej. Tym samym formuła ta nie może stanowić wsparcia dla idei rewizjonistycznych. Formuła o możliwości zmiany granic nie stanowi wyjątku od zasady nienaruszalności granic, służy ona urzeczywistnieniu postanowień tej zasady w stosunkach międzynarodowych.

## 7. Doktryna polityczno-prawna RFN a stosunki z Polską

(w:) Edukacja Polityczna 1982, vol. 1 ( s. 145-164).

### 1. Czy w RFN wciąż istnieje oficjalna doktryna rewizjonistyczna?

W dniu 7 grudnia 1970 r. Polska i Republika Federalna Niemiec podpisały Układ o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków<sup>1</sup>. W punkcie I art. I układu oba państwa stwierdziły, że

„istniejąca linia graniczna, której przebieg został ustalony w rozdziale IX uchwał Konferencji Poczdamskiej z dnia 2 sierpnia 1945 r. od Morza Bałtyckiego bezpośrednio na zachód od Świnoujścia i stąd wzdłuż rzeki Odry do miejsca, gdzie wpada Nysa Łużycka, oraz wzdłuż Nysy Łużyckiej do granicy z Czechosłowacją, stanowi zachodnią granicę państwową Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”.

W punkcie 2 art. I oba państwa potwierdziły nienaruszalność ich istniejących granic, teraz i w przyszłości, i zobowiązały się do bezwzględnego poszanowania ich integralności terytorialnej, zaś w punkcie 3 tegoż artykułu oświadczyły, że nie mają żadnych roszczeń terytorialnych wobec siebie i nie będą takich roszczeń wysuwać także w przyszłości<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Zob. podstawowe prace w literaturze polskiej na temat układu: A. Klafkowski: *Układ Polska-NRF z 7 grudnia 1970 r. Podstawy interpretacji w świetle prawa międzynarodowego*. Warszawa 1973; L. Gelberg: *Układ PRL-RFN z 7 grudnia 1970 r. Analiza prawna*. Wrocław 1974; K. Skubiszewski: *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*. Poznań 1975; L. Gelberg: *Normalizacja stosunków PRL-RFN*. Warszawa 1978. Ostatnio: A. Klafkowski: *Prawne aspekty wykonywania Układu Polska-RFN z 1970 r.* *Sprawy Międzynarodowe* 1981, nr 2.

<sup>2</sup> Zob.: „Zbiór Dokumentów” 1970, nr 12, s. 2034 i n.

Wagę układu z 7 grudnia 1970 r. należy dostrzegać w dwóch podstawowych aspektach.

**Po pierwsze**, układ zapoczątkował zasadniczą zmianę w stosunkach między Polską a Republiką Federalną w wyniku jednoznacznego przyjęcia do wiadomości przez RFN, że linia na Odrze i Nysie Łużyckiej stanowi zachodnią granicę państwową Polski. Można nawet stwierdzić, oceniając układ w kategoriach historycznych, że rozpoczął on - obok Układu Zgorzeleckiego, zawartego między Polską a NRD - zasadniczą, pozytywną zmianę w stosunku naszych zachodnich sąsiadów do narodu polskiego i polskiej państwowości.

**Po drugie**, pełne znaczenie układu ujawnia się w szerszym kontekście - zapewnienia pokoju w Europie, a tym samym i na świecie. Jest bowiem rzeczą jasną, że układ z 7 grudnia 1970 r. stanowi immanentną część pakietu umów normalizacyjnych z początku lat siedemdziesiątych, potwierdzających nienaruszalny charakter obecnego polityczno-terytorialnego *status quo* w Europie. Zawarcie układu przyczyniło się w zasadniczy sposób do zrealizowania idei europejskiej Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy oraz podpisania jej dokumentu końcowego. Tym samym układ z 7 grudnia 1970 r. należy do aktów inicjujących w sposób bezpośredni proces odprężenia w skali europejskiej.

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie prawnych problemów, występujących w stosunkach między Polską a Republiką Federalną po zawarciu układu. Zajęcie się tymi problemami wynika z kilku powodów:

- nie ulega wątpliwości, że regulacja prawna odgrywa wiodącą rolę, jeśli chodzi o określenie podstaw i metod współpracy międzypaństwowej w zasadzie we wszystkich dziedzinach;
- problemy prawne w stosunkach między Polską a Republiką

Federalną należą obecnie do najbardziej kontrowersyjnych;

- problemy te należy rozumieć znacznie szerzej, są one bowiem wyrazem kontrowersji dotyczących zasadniczych kwestii politycznych;
- wreszcie trzeba mieć na uwadze fakt, że tutaj właśnie w sposób najbardziej jasny i konkretny można dostrzec występowanie kwestii spornych.

Pisząc o „kwestiach spornych” mam na myśli fakt, że Republika Federalna, mimo zawarcia układu, do dzisiaj nie realizuje jego postanowień w sferze prawnej - głównie w zakresie uznania polityczno-terytorialnych skutków II wojny światowej oraz rozwoju sytuacji w okresie powojennym. Minister spraw zagranicznych PRL Józef Czyrek, zapytany w wywiadzie dla „Życia Warszawy” (6—7 grudnia 1980 r.) o trudności występujące w procesie normalizacji, stwierdził:

„... nie oczekiwaliśmy ze strony instytucji oficjalnych w RFN tak uporczywych różnych zabiegów interpretacyjnych podważających literę i ducha układu. Zastrzeżenia te nie mają mocy międzynarodowo-prawnej, w odróżnieniu od porozumień zawartych przez oba państwa i ratyfikowanych przez ich parlamenty. Ale działania te przyczyniły się do osłabienia zaufania, albo nawet do uniemożliwienia zawarcia pewnych porozumień...”<sup>3</sup>.

Trudności stwarzane przez Republikę Federalną w procesie normalizacji stosunków z Polską w sferze prawnej rozpatrywać można w trzech podstawowych płaszczyznach:

---

<sup>3</sup> Zob. również referat kierownika Wydziału Zagranicznego KC PZPR Wacława Piątkowskiego wygłoszony w Darmstadt na III Forum Polska-RFN. Sprawy Międzynarodowe 1980, nr 11, s. 111 i n.

- zabiegów interpretacyjnych, mających zdeprecjonować postanowienia (głównie terytorialne) zawartych przez RFN porozumień prawno-międzynarodowych odpowiednio do jednostronnych interesów Republiki Federalnej;
- odzwierciedlenia tych kierunków interpretacyjnych, sprzecznych z duchem i literą zawartych porozumień, w zachodnioniemieckim systemie prawa wewnętrznego (zarówno w ustawodawstwie, jak i w orzecznictwie sądowym);
- skutków, które takie stanowisko wywiera w praktyce stosunków między Polską a Republiką Federalną, powodując między innymi trudności w realizacji zawartych porozumień i niemożności zawarcia nowych oraz utrudniając rozwiązywanie problemów właściwie we wszystkich dziedzinach współpracy<sup>4</sup>.

Zdawać sobie należy sprawę z tego, że wszystkie te poczynania po stronie RFN podporządkowane są funkcjonalnie jednemu zasadniczemu celowi - stwarzaniu wrażenia prowizoryczności uregulowań polityczno-terytorialnych w Europie, w tym również prowizoryczności polskiej granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej. Z tego punktu widzenia można mówić o zwartej - oficjalnej -

---

<sup>4</sup> J. Sułek w referacie wygłoszonym na konferencji w dniach 26-27.11.1979 r. stwierdził: „Po stronie negatywnej dorobku normalizacyjnego naczelną rolę przypada aspektom prawno-politycznym stosunków PRL-RFN. Nie jest to sprawa o znaczeniu drugorzędym czy o przejściowym charakterze. Przeciwnie: doświadczenie lat 1970-1978 poucza nas całkowicie jednoznacznie, iż mamy tu do czynienia z kwestią, która dotyka samego sedna procesu normalizacji - i to nie tylko w relacji Polska-RFN, ale generalnie w relacji RFN-państwa socjalistyczne. Chodzi tu bowiem o problem stosunku RFN do terytorialno-politycznego status quo w Europie Środkowej, w tym także do ostatecznego i nienaruszalnego charakteru granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej (...) Dla mnie nie ulega wątpliwości, iż za główny powód trudności normalizacyjnych należy uznać właśnie prawno-polityczne stanowisko, jakie rząd RFN zajmował i nadal zajmuje w odniesieniu do kardynalnej sprawy - do realnie istniejącego terytorialno-politycznego status quo w Europie Środkowej". J. Sułek: *Wybrane aspekty prawno-polityczne działalności rządu RFN w odniesieniu do procesu normalizacji stosunków z PRL*. W: *Główne problemy prawne normalizacji stosunków PRL--RFN. Materiały z konferencji naukowej 26-27.11.1979 r., Warszawa—Popowo*. Warszawa 1979, s. 44.

zachodnioniemieckiej doktrynie polityczno-prawnej, stawiającej pod znakiem zapytania europejskie uregulowania polityczno-terytorialne<sup>5</sup>. Należy podkreślić, że nie chodzi tu o stanowisko partii opozycyjnych, lecz obecnej koalicji rządzącej SPD/FDP.

## 2. Jak dowieść prowizoryczności europejskiego *status quo*?

Próbie określenia najbardziej charakterystycznych cech zachodnioniemieckiej doktryny polityczno-prawnej podjęto między innymi na konferencji naukowej zorganizowanej przez Instytut Prawa Sądowego Ministerstwa Sprawiedliwości w lutym 1976 r.<sup>6</sup>. Stwierdzono tam, iż:

- główne siły polityczne w RFN reprezentują podobne pozycje strategiczne odnośnie normalizacji stosunków z państwami socjalistycznymi, w tym z Polską. Cele te skierowane są bezpośrednio przeciwko uznaniu ostatecznego charakteru polityczno-terytorialnego status quo w Europie. Różnice w koncepcjach głównych sił politycznych w RFN koncentrują się na taktyce realizacji podstawowych celów strategicznych, nie dotyczą jednak, jak wspomniano wyżej, materialnej ich treści;
- reprezentowane przez obecną koalicję rządową SPD/FDP stanowisko deprecjonuje znaczenie układów normalizacyjnych (w tym układu z 7 grudnia 1970 r.), w szczególności podważa ono podstawy normalizacji wzajemnych stosunków - uznanie nienaruszalności polityczno-

---

<sup>5</sup> Zob. A. D. Rotfeld: *Prawno-polityczne problemy normalizacji stosunków między Polską a RFN*. Sprawy Międzynarodowe 1977, nr 1; J. Barcz: *Podstawowe elementy pozycji prawnej (Rechtsposition) rządu federalnego SPD/FPD w RFN w związku z tzw. polityką wschodnią*. Przegląd Zachodni 1980, nr 1; J. Skibiński: *Polityka w sprawie Niemiec (Deutschlandpolitik) w doktrynie rządu koalicyjnego SPD/FDP*. Przegląd Stosunków Międzynarodowych 1979, nr 4.

<sup>6</sup> Zob.: *Główne problemy prawne...*, op. cit.

terytorialnego *status quo* w Europie. Polityczno-prawne stanowisko rządu federalnego jest główną przyczyną zahamowania procesu normalizacji wzajemnych stosunków między PRL a RFN. Rosnąca pozycja RFN w stosunkach międzynarodowych w skali światowej skłania do przypuszczenia, że będzie ona jeszcze aktywniej i konsekwentniej niż dotychczas podtrzymywać swoje rewizjonistyczne stanowisko;

- szczególne znaczenie dla rozwoju procesu odprężenia i normalizacji ma zagadnienie zgodności prawa wewnętrznego w RFN z treścią procesu normalizacji, z powszechnie uznawanymi zasadami prawa międzynarodowego i innymi zobowiązaniami prawnomiędzynarodowymi Republiki Federalnej. Oficjalna doktryna rządowa w RFN umożliwia istnienie i powstawanie ustawodawstwa wewnętrznego w tym państwie o jednoznacznie rewizjonistycznym wydźwięku, sprzecznego z tekstem układów normalizacyjnych oraz z duchem procesu odprężenia<sup>7</sup>.

Doktryna polityczno-prawna rządu SPD/FDP opiera się w dalszym ciągu na elementach rewizjonistycznych, reprezentowanych w przeszłości przez rządy chadeckie<sup>8</sup>. Nie ulega wątpliwości, że wspólnym mianownikiem całej tej doktryny jest teza, iż rok 1945 nie oznaczał końca państwa ogólnoniemieckiego, lecz że istnieje ono nadal<sup>9</sup>. Wagę przyjęcia lub odrzucenia tej tezy uzmysławiają sobie

---

<sup>7</sup> Tamże, s. 80 i n.

<sup>8</sup> Por. S. Cholewiak: *Koncepcje bezpieczeństwa europejskiego partii politycznych w RFN*. Warszawa 1976, s. 13.

<sup>9</sup> Widać to wyraźnie w pracach opublikowanych ostatnio w RFN, na przykład: G. Ress: *Die Rechtslage Deutschlands nach dem Grundlagenvertrag vom 21. Dezember 1972*. Berlin, Heidelberg, New York 1978; W. Fiedler: *Das Kontinuitätsproblem im Völkerrecht. Zum funktionalen Zusammenhang zwischen Völkerrecht, Staatsrecht und Politik*. Freiburg, München 1978; H. J. Bucking: *Der Rechtsstatus des Deutschen Reiches*. Berlin 1979; K. Schmidt: *Die deutsche Frage im Staats- und Völkerrecht*. Baden-Baden 1980. Zasadnicze

dobrze autorzy zachodnioniemieccy. H. Hacker stwierdził na przykład ostatnio, że odpowiedź na pytanie dotyczące sytuacji prawnej Niemiec, tego jak pojmuje siebie Republika Federalna w prawie państwowym i międzynarodowym oraz tego, jaki jest stosunek wzajemny obu państw w Niemczech, uzależniona jest w decydującej mierze od okoliczności, czy uważa się, że odziedziczony podmiot prawa międzynarodowego „Rzesza Niemiecka” przestał istnieć w sensie prawnym czy też nie.<sup>10</sup>

Przyjęcie teorii o dalszym istnieniu Rzeszy (*Fortbestandstheorie*) prowadziło po powstaniu NRD i RFN bezpośrednio do teorii kontynuacji (*Kontinuitätstheorie*)<sup>11</sup>. Teoria kontynuacji była w różnych formach głoszona przez kolejne rządy Republiki Federalnej. Rządy chadeckie reprezentowały różne odmiany teorii identyczności (*Identitätstheorie*), w myśl której RFN jest identyczna z Rzeszą, a władza zwierzchnia jest ograniczona do części państwa ogólnego. Rząd drugiej części Niemiec (NRD) należałoby traktować jako lokalny rząd *de facto*, w przeciwieństwie do rządu *de jure* - RFN. Ten ostatni jest jedynym rządem uprawnionym do działalności w imieniu całego państwa<sup>12</sup>. Teoria ta tworzyła punkt wyjściowy dla wszystkich

---

elementy doktryny rządu SPD/FDP jednoznacznie reprezentuje praca B. Zündorfa: *Die Ostverträge. Die Verträge von Moskau. Warschau, Prag, das Berlin-Abkommen und die Verträge mit der DDR*. München 1979.

<sup>10</sup> Por. *Ist das Deutsche Reich rechtlich untergegangen?* Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.IX.1980 r. R. Quist stwierdził dużo bardziej jednoznacznie: „...poprzez przyjęcie „teorii upadku” nie można uzasadnić żadnych roszczeń prawnomiędzynarodowych przeciwko państwom” (tj. przeciwko Polsce, NRD, ZSRR - przyp. J. B.) *Völkerrecht und Grundgesetz*. Starnberg 1972, s. 23.

<sup>11</sup> Zestawienie różnego rodzaju teorii zachodnioniemieckich na temat stosunku między Rzeszą a obu państwami niemieckimi - zob.: K. M. Wilke: *Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik. Grundlagen und ausgewählte Probleme des gegenseitigen Verhältnisses der beiden deutschen Staaten*. Berlin 1976, s. 52 i n.

<sup>12</sup> Por.: I. von Münch: *Dokumente des Geteilten Deutschlands*, Stuttgart 1968, s. XXVIII (wprowadzenie).



rewizjonistycznych ataków przeciwko uznaniu polityczno-terytorialnego *status quo* w Europie.

W latach siedemdziesiątych, w dobie odprężenia, teoria ta nie mogła być utrzymana. Prowadziła ona do izolacji RFN w stosunkach międzynarodowych, nie odpowiadała również jej sojusznikom zachodnim. Jak się wydaje, obecna doktryna polityczno-prawna rządu federalnego stoi na stanowisku tzw. teorii systemów częściowych (*Teilordnungstheorie*, określanej również jako *Dachtheorie*). Punktem wyjścia tej koncepcji jest również teza o dalszym istnieniu Rzeszy, przy czym zastosowano tutaj teorię opracowaną jeszcze przez Ericha Kaufmanna bezpośrednio po zakończeniu wojny<sup>13</sup>, że Rzesza Niemiecka przetrwała klęskę 1945 r. jako podmiot prawa międzynarodowego mający zdolność prawną, ale nie mający zdolności do czynności prawnych. To „ogólnoniemieckie państwo” tworzy ramy (tzw. *Reichsdach* - z tego powodu nazwa *Dachtheorie*), w których mogą działać RFN i NRD jako „systemy częściowe” (*Teilordnungen*). Nie można również zapomnieć o tym, że teoria ta jako punkt odniesienia przyjmuje terytorium Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r. Najnowszym przykładem - dokumentującym trwanie koalicji rządowej SPD/FDP przy koncepcji dalszego istnienia Rzeszy Niemieckiej - jest jej stosunek do uchwalonych w dniu 12 lutego 1981 r. przez Stałą Konferencję Ministrów Oświaty krajów związkowych RFN „wytycznych” w sprawie sposobu oznakowania granic na mapach przeznaczonych do użytku szkolnego. W myśl tych wytycznych<sup>14</sup> na współczesnych mapach mają być zaznaczane specjalną sygnaturą granice Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r.<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Por.: E. Kaufmann: *Deutschlands Rechtslage unter Besatzung*. Stuttgart 1948, s. 11.

<sup>14</sup> Tekst w tłumaczeniu na język polski, zob. PAP RFN-BZ, nr 8—9/894-895, 21—28.11.1981, s. 3 i 4.

<sup>15</sup> Szerzej na ten temat - zob. J. Barcz: *Oznaczenie granic na mapach zachodnioniemieckich - ważny problem w procesie normalizacji stosunków PRL-*

Według polityczno-prawnej doktryny rządu SPD/FDP istniejące obecnie polityczno-terytorialne *status quo* w Europie należy rozumieć jako stan tymczasowy - *modus vivendi*. Z wysuwanych w związku z tym przez stronę zachodniemiecką argumentów na szczególną uwagę zasługują następujące:

- wszystkie zobowiązania Republiki Federalnej (także prawno-międzynarodowe) należy traktować jako *modus vivendi* do czasu zjednoczenia Niemiec.
- Zasadniczy cel strategiczny Republiki Federalnej - „odziaływanie w kierunku takiego stanu pokoju w Europie, w którym naród niemiecki odzyska swoją jedność” (w kształcie ustrojowym RFN - por. art. 7 tzw. Układu niemieckiego) określa ramy czasowe dla „polityki wschodniej”. W punkcie pierwszym rezolucji wszystkich frakcji *Bundestagu* z 17 maja 1972 r. w związku z ratyfikacją układów z Polską i Związkiem Radzieckim stwierdzono na przykład, że układy te są traktowane jako ważne elementy *modus vivendi*, który RFN chce stworzyć ze swoimi wschodnimi sąsiadami<sup>16</sup>.
- W stosunku do ostatecznego uznania granic teza ta znajduje wsparcie w „wysłużonej” koncepcji związanej z traktatem pokoju (*Friedensvertragvorbehalt*). W myśl tej koncepcji ostateczne uznanie granic może nastąpić wyłącznie w układzie pokojowym z Niemcami, przy czym jako jedyny podmiot właściwy do podpisania takiego układu traktowane są „przyszłe zjednoczone Niemcy”.
- W ten sposób pomiędzy kwestią „zjednoczenia Niemiec” a problemem „ostatecznego uregulowania polskiej granicy

---

RFN. Referat wygłoszony w dniu 23 kwietnia 1981 r. na konferencji naukowej zorganizowanej przez GKBZHwP i IBPS.

<sup>16</sup> Por. Zbiór Dokumentów 1972, nr 5, s. 843 i n.

zachodniej" istnieje w doktrynie zachodnio-niemieckiej bezpośredni związek.

W oświadczeniach oficjalnych dotyczących układów normalizacyjnych strona zachodnioniemiecka mocno podkreślała, że zawarte układy są zobowiązujące jedynie w stosunku do RFN. I tak w punkcie drugim wspomnianej wyżej rezolucji *Bundestagu* stwierdzono: „Zobowiązania, które Republika Federalna Niemiec przyjęła na siebie w układach, podjęła we własnym imieniu”<sup>17</sup>. W. Scheel powiedział zaś o polskiej granicy zachodniej: „Oświadczyliśmy tylko dla Republiki Federalnej Niemiec, że linia na Odrze i Nysie tworzy zachodnią granicę Polski”<sup>18</sup>. Sens tego rodzaju stwierdzeń ujawnia się w pełni dopiero w powiązaniu z innymi wywodami, w myśl których „ogólnoniemieckiego suwerena, którego jeszcze nie ma i o którym nie wiemy kiedy powstanie, układy te nie mogą wiązać”<sup>19</sup>. W ten sposób rząd RFN stworzył sobie możliwość zupełnie dobrowolnej (i niezgodnej z prawem międzynarodowym) interpretacji układów normalizacyjnych.

Dla uzasadnienia prowizoryczności obecnego polityczno-terytorialnego status quo w Europie przytacza się również w RFN problem istnienia „praw i odpowiedzialności czterech mocarstw za Niemcy jako całość” (terytorialny punkt odniesienia stanowi obszar Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r.) Koncepcja ta zasługuje na szczególną uwagę w związku z najnowszymi poglądami głoszonymi w literaturze zachodnioniemieckiej. Na

---

<sup>17</sup> Tamże, s. 844.

<sup>18</sup> Bulletin des Presse und Informationsamtes des Bundesregierung 1972, nr 162, s. 1720.

<sup>19</sup> Por. np.: *Denkschrift der Bundesregierung zum Warschauer Vertrag*. W: *Die Ostverträge. Seminarmaterial des Gesamtdeutschen Instituts Bundesanstalt für gesamtdeutsche Aufgaben*. Bonn (b.r.w), s. 15.

przykład J. Abr. Frowein<sup>20</sup> podkreśla, że dalsze istnienie Rzeszy Niemieckiej, rozciągające się poza terytorium Republiki Federalnej jest niejasne z prawnomiędzynarodowego punktu widzenia. Poza Republiką Federalną nie istnieje praktyka prawnomiędzynarodowa. stojąca na tym stanowisku. Następnie Frowein wyraźnie zmierza do zastąpienia dotychczasowej klamry, spinającej zachodnioniemiecką koncepcje „otwartego problemu niemieckiego”, którą była teza o dalszym istnieniu Rzeszy Niemieckiej, nowym mianownikiem, wyrażającym się w istnieniu „praw i odpowiedzialności mocarstw za Niemcy jako całość” (w granicach. z 1937 r.) Jest to właściwie tylko przesunięcie akcentu, gdyż obie te koncepcje prezentowane były w różnym nasileniu w literaturze zachodnioniemieckiej i oficjalnych stanowiskach od początku istnienia Republiki Federalnej. W zasadzie chodzi tu o taktyczny wybór środków dla realizacji tych samych celów - podważania trwałości uregulowań polityczno-terytorialnych w Europie. Takie przesunięcie akcentu wynika z tego, że Frowein widzi tu możliwość praktycznego działania również na zewnątrz Republiki Federalnej, gdy tymczasem koncepcja dalszego istnienia Rzeszy Niemieckiej możliwości takiej - jego zdaniem - nie zapewnia<sup>21</sup>.

Są to główne nurty argumentacji, którą strona zachodnioniemiecką stara się podważyć jednoznaczne postanowienia terytorialne Układu Poczdamskiego, potwierdzone deklaratywnie w układzie z 7 grudnia 1970 r. Bezzasadność tej

---

<sup>20</sup> Zob.: *Die deutschen Grenzen in völkerrechtlicher Sicht. W: Informationen über Bildungsmedien in der Bundesrepublik Deutschland VIII.* Frankfurt/M 1979.

<sup>21</sup> Frowein stwierdza m.in. „Oznacza to więc, że na wzajemne szanowanie integralności terytorialnej, do którego zobowiązała się w układzie podstawowym Republika Federalna i NRD nie można wpływać poprzez dalsze istnienie Rzeszy Niemieckiej w żaden sposób, również konstytucyjno-prawnie. W praktyce oznacza to, że nie można wyciągać żadnych konkretnych następstw z dalszego istnienia Rzeszy Niemieckiej dla swojego postępowania w stosunkach międzynarodowych wobec NRD i w stosunku do terytorium NRD”. Tamże, s. 22.

argumentacji została już wykazana w polskiej literaturze<sup>22</sup>. Trzeba jednak zdawać sobie sprawę, iż właściwie wszystkie poczynania RFN, mające jakikolwiek związek z problemem trwałości terytorialno-politycznego *status quo* podporządkowane są ukazaniu jego prowizoryczności. Tak na przykład Republika Federalna od chwili swego powstania forsuje na arenie międzynarodowej tzw. koncepcją „wyrzeczenia się siły”, próbując z ogólnie uznanej zasady prawa międzynarodowego- zakazu użycia siły lub groźby jej użycia - uczynić jedyną przesłankę normalizacji stosunków z państwami socjalistycznymi, eliminując całkowicie konieczność uznania polityczno-terytorialnego *status quo*.

Koncepcja ta w pełni rozkwitła w okresie rządów koalicji SPD/FDP i jest przez nią na każdym kroku wykorzystywana w stosunkach międzynarodowych. Interpretując układy normalizacyjne w sensie „układów o wyrzeczeniu się siły” Republika Federalna podkreśla, że układy te nie stanowią podstawy prawnej dla istniejących granic, a kwestia pokojowej ich zmiany pozostaje otwarta. W związku z tą koncepcją nasuwa się od razu analogia do słynnej polityki „*peaceful change*” (pokojowej zmiany), realizowanej przez imperializm niemiecki w okresie międzywojennym<sup>23</sup>, która to polityka legła przecież u podstaw układów z Locarno czy układu monachijskiego. Obecnie nie może ulegać wątpliwości, że konsekwentna realizacja zasady zakazu użycia

---

<sup>22</sup> Ostatnio np.: L. Janicki: *Prawno-polityczna argumentacja RFN podważająca trwałość polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej*. W: *Prawno-polityczne aspekty zachodniemieckiego rewizjonizmu*. Warszawa 1980, cz. I, s. 72 i n.; W. M. Góralski: *Konstytucyjno-prawne założenia „jedności Niemiec” i ich konsekwencje*. W: tamże, s. 29 i n.; A. Klafkowski: op. cit. J. Symonides: *Nienaruszalność granic i integralność terytorialna w układach Polska-RFN*. Sprawy Międzynarodowe 1981, nr 1. s. 15 i n.; J. Barcz.: *Wybrane zagadnienia normalizacji wzajemnych stosunków NRD-RFN w świetle Aktu Końcowego KBWE*. Przegląd Zachodni 1979, nr 4. s. 75 i n.

<sup>23</sup> Por.: W. Petsch: *Międzynarodowo-prawna ochrona terytorium państw w systemie bezpieczeństwa zbiorowego*. Warszawa 1978, s. 190 i n.

siły lub groźby jej użycia w stosunkach europejskich może zachodzić jedynie w warunkach uznania polityczno-terytorialnego *status quo*<sup>24</sup>.

### **3. Federalny Trybunał Konstytucyjny - strażnik „jedności” Niemiec**

A. Klafkowski słusznie podkreśla, że forma aktu prawnego, jakim jest układ PRL-RFN, nie może nasuwać żadnych wątpliwości, iż celem układu jest sprowadzenie stosunków między obu państwami do określonych podstaw prawnych - właśnie prawnych, a nie politycznych. Tytuł tego aktu mówi, że problemy prawne między obu państwami nie mogą być przez nie odsuwane na dalszy plan, ani też na dalszą metę wyłączone<sup>25</sup>. Po zawarciu układu Republika Federalna zobowiązana została (por. art. 25 Ustawy Zasadniczej RFN, art. 27 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, zasadę X Deklaracji Zasad Aktu Końcowego KBWE) do uwzględnienia jego postanowień w sferze swojego prawa wewnętrznego.

Niestety, w latach siedemdziesiątych możemy zaobserwować odchodzenie RFN od ustalonych w układach prawnych podstaw normalizacji stosunków wzajemnych, przy czym w procesie tym zasadnicza rola przypada argumentacji prawnej. Charakterystyczne jest przy tym, że strona zachodnioniemiecka główne akcenty argumentacji uzasadniającej „otwartość problemu niemieckiego” przenosi stopniowo ze sfery prawa międzynarodowego do sfery swojego prawa wewnętrznego.

Czołową rolę w tym procesie odgrywa orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK). Trybunał ten poddał badaniu porozumienia normalizacyjne, zawarte przez

---

<sup>24</sup> Szerzej na temat tej koncepcji zob. J. Barcz: *Zachodnioniemiecka koncepcja „wyrzeczenia się siły” a rewizjonistyczne cele RFN*. W: *Prawno-polityczne aspekty...*, op. cit., s. 102 i n.

<sup>25</sup> Por.: A. Klafkowski: *Prawne aspekty wykonania...*, op. cit., s. 10.

Republikę Federalną z ZSRR, Polską oraz Układ Podstawowy z NRD, w celu ustalenia ich zgodności z Ustawą Zasadniczą. Dokonał on tego w dwóch zasadniczych orzeczeniach: w orzeczeniu z dnia 7 lipca 1975 r. w sprawie układów z ZSRR i z Polską, w którym ustosunkował się do podstawowych problemów uregulowanych przez te układy<sup>26</sup>; w orzeczeniu z dnia 31 lipca 1973 r. w sprawie Układu Podstawowego z NRD, w którym przedstawił wykładnię wielu podstawowych problemów z zakresu stosunków między RFN a NRD, mających znaczenie również dla procesu normalizacji między Polską a RFN<sup>27</sup>.

FTK odgrywa niezwykle ważną polityczno-prawną rolę w RFN. Jest on upoważniony do kontroli zgodności z konstytucją działalności traktatowej i ustawodawczej organów władzy. W zakresie dokonywanej przez FTK wykładni konstytucji jego orzeczenia mają moc wiążącą dla wszystkich urzędów<sup>28</sup>. W wymienionych wyżej orzeczeniach z 1973 i z 1975 r. FTK, badając ich zgodność z konstytucją, w poważnym stopniu dokonał - z jednej strony - przewartościowania podstaw normalizacji stosunków wzajemnych między państwami socjalistycznymi a RFN w myśl zachodnioniemieckiej doktryny polityczno-prawnej, z drugiej zaś - skonkretyzował założenia tej doktryny, nadając jej moc obowiązującego prawa. Wynika to z faktu, że FTK po raz pierwszy w swojej praktyce za obowiązujące uznał całe orzeczenie (z 1973 r.), a więc jego sentencję oraz obszernie uzasadnienie<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Tekst orzeczenia - zob. W: *Prawno-polityczne aspekty...*, op. cit., cz. 2, s. 165 i n.

<sup>27</sup> Tekst orzeczenia - zob. W: *Zbiór Dokumentów 1973*, nr 7, s. 1245 i n. Niezmiernie istotne jest również orzeczenie FTK z 26 lutego 1980 r. Do jego treści powrócę w dalszej części artykułu.

<sup>28</sup> Szerzej na ten temat zob. W. M. Góralski: *Wykładnia ustaw w działalności Związkowego Trybunału Konstytucyjnego RFN*. Warszawa-Wrocław 1976.

<sup>29</sup> Por.: *Główne problemy prawne...*, op. cit., s. 87.

Orzeczenie FTK z dnia 7 lipca 1975 r. dotyczyło skarg indywidualnych ośmiu osób, zarzucających niezgodność układów z PRL i z ZSRR z Ustawą Zasadniczą RFN. Istotę skargi stanowił zarzut, że układy te, uznające prawnie terytorialne *status quo*, naruszyły w konsekwencji uprawnienia Niemców. FTK odrzucił skargi, uznając zgodność układów (ściślej: ustaw ratyfikujących układy) z Ustawą Zasadniczą i stwierdzając, że układy te nie przesądzają problemów terytorialnych, nie naruszają więc roszczeń majątkowych Niemców ani obywatelstwa niemieckiego. W sentencji orzeczenia FTK stwierdził, że:

- układy regulują jedynie ogólne stosunki polityczne RFN z Polską i ZSRR (są „najwyższej natury politycznej”), nie pociągają więc za sobą żadnych skutków wewnątrzprawnych;
- układy nie wpływają na prawa jednostek (nie naruszają praw majątkowych, nie powodują utraty obywatelstwa niemieckiego, nie ograniczają starań o łączenie podzielonych rodzin).

W uzasadnieniu FTK pozbawił układy ich zasadniczej treści normalizacyjnej, stwierdzając między innymi:

- układy nie decydują o statusie terytorialnym Niemiec, a przyszłe zjednoczone Niemcy nie mogą być związane ich postanowieniami;
- postanowienia terytorialne układów należy rozumieć jedynie jako konkretyzację wyrzeczenia się siły w stosunku do granic, nie zaś jako ich uznanie;
- układy „nie mogą zastąpić regulacji pokojowej dla całych Niemiec, a uprawnienia i odpowiedzialność czterech mocarstw w odniesieniu do Niemiec jako całości pozostają niezmienione”.



Orzeczenie z dnia 31 lipca 1973 r.<sup>30</sup>, mimo że dotyczy bezpośrednio Układu Podstawowego z NRD, ma duże znaczenie dla określenia doktryny państwowej RFN w związku z normalizacją stosunków z Polską. Zawarta w tym orzeczeniu koncepcja dalszego istnienia „ogólnoniemieckiej państwowości” zawiera pewne elementy, próbując pogodzić dawną „teorię identyczności” (*Identitätstheorie*) z *Teilordnungstheorie*. Według orzeczenia FTK z dnia 31 lipca 1973 r.:

- Rzesza Niemiecka przetrwała klęskę 1945 r. i nie upadła ani z chwilą kapitulacji, ani wskutek sprawowania w Niemczech obcej władzy państwowej przez sojusznicze mocarstwa, ani później;
- Rzesza Niemiecka istnieje nadal; nadal posiada zdolność prawną, jednakże jako całe państwo (*Gesamtstaat*) sama nie jest zdolna do działań z powodu braku organizacji, zwłaszcza zaś braku zinstytucjonalizowanych organów;
- wraz z utworzeniem RFN nie powstało nowe państwo zachodnioniemieckie, lecz zorganizowana na nowo część Niemiec; RFN nie jest więc „sukcesorem prawnym” Rzeszy Niemieckiej, lecz jest z nią jako państwo identyczna; jednakże z uwagi na swój zasięg terytorialny tylko częściowo identyczna (*teilidentisch*);
- RFN nie obejmuje więc - co się tyczy jej narodu i jej terytorium państwowego - całych Niemiec.

W orzeczeniu tym nadano także prawny charakter programowemu obowiązkowi dążenia do zjednoczenia Niemiec

---

<sup>30</sup> Zob.: L, Gelberg: *Stare mity prawne a nowa rzeczywistość. (Na temat wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 31 lipca 1973 r.)*. Przegląd Stosunków Międzynarodowych 1974, nr I, s. 43 i n.

(*Wiedervereinigungsgebot*)<sup>31</sup>. Został on uzupełniony zakazem rezygnacji z tego celu politycznego. W orzeczeniu z 1973 r. FTK stwierdził mianowicie:

„Z wymogu ponownego zjednoczenia wynika, co następuje: żadnemu organowi konstytucyjnemu nie wolno rezygnować z politycznego celu, jakim jest przywrócenie jedności państwowej do dawnego stanu”.

Obowiązek dążenia do zjednoczenia Niemiec rozszerzony został o zakaz wyrzeczenia się przez RFN tytułu prawnego (*Rechtstitel*), wypływającego z Ustawy Zasadniczej, za pomocą którego może ona działać w kierunku urzeczywistnienia ponownego zjednoczenia oraz zakaz tworzenia tytułu prawnego niezgodnego z Ustawą Zasadniczą, albo brania udziału w uzasadnieniu takiego tytułu prawnego, który można by zastosować przeciwko niej w dążeniu do tego celu<sup>32</sup>.

Dokonana przez FTK wykładnia znaczenia układów normalizacyjnych z ZSRR, PRL i NRD stoi w jaskrawej sprzeczności z duchem i literą tych układów. Stanowi ona spekulację przeprowadzoną poza tekstem układów i wbrew ich treści, co jest błędne z metodologicznego punktu wadzenia i nie może pociągać żadnych prawnomiędzynarodowych konsekwencji dla wiążącej obie strony interpretacji układów<sup>33</sup>. Stwierdzenie to nie może pomniejszać wagi problemu, jeśli zważymy, że orzecznictwo FTK jest - w zakresie wykładni konstytucji - wiążące dla wszystkich organów państwowych Republiki Federalnej. W dziedzinie określenia głównych założeń tzw. *Ostpolitik* jest więc ono

---

<sup>31</sup> Por.: *Główne problemy prawne...*, op. cit. s. 89.

<sup>32</sup> Na ten temat zob.: L. Janicki: *Ogólnoniemieckie odniesienia ustawy zasadniczej RFN*. Państwo i Prawo 1980, nr 12, s. 93 i n.

<sup>33</sup> Zob.: L. Janicki: *Sporne problemy prawne w stosunkach PRL-RFN*. Przegląd Zachodni 1977, nr 4, s. 103 i n.

podstawą praktyki organów państwowych, sprzecznej ze zobowiązaniami prawnomiędzynarodowymi.

W ten sposób argumentacja zachodnioniemiecka próbuje odwrócić kolej rzeczy - mierząc zobowiązania prawnomiędzynarodowe kategoriami prawa wewnętrznego, gdy tymczasem jedną z zasad powszechnego prawa międzynarodowego jest, iż żadne państwo nie może powoływać się na swoje prawo wewnętrzne, w tym również na konstytucję, w celu uzasadnienia niewykonywania zobowiązań prawnomiędzynarodowych (por. art. 27 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów)<sup>34</sup>.

#### **4. Ziemie Zachodnie i Północne podlegają zachodnioniemieckiemu ustawodawstwu!**

Opisane wyżej zachodnioniemieckie zabiegi interpretacyjne w płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej, jak też ich rozwinięcia w orzecznictwie FTK, przyczyniają się do podtrzymania i powielenia infrastruktury wewnętrznej (ustawodawstwa) RFN, sprzecznej całkowicie zarówno z realiami europejskimi, jak też ze stanem zobowiązań prawnomiędzynarodowych tego państwa. Koncepcje takie znajdują odbicie w ustawodawstwie Republiki Federalnej, w określeniu zakresu jego obowiązywania terytorialnego i personalnego.

---

<sup>34</sup> W dniu 12 maja 1981 r. Instytut Badania Prawa Sądowego Ministerstwa Sprawiedliwości zorganizował konferencję naukową, na której podjęto próbę całościowej krytyki orzecznictwa FTK w zakresie dotyczącym procesu normalizacji stosunków wzajemnych PRL-RFN. Wygłoszone zostały następujące referaty: dr W. M. Góralski: *Polityczno-prawna pozycja FTK*; dr P. Maćkowiak, mgr J. Rozalicz: *Orzecznictwo FTK w latach 1950—1972*; doc dr hab. J. Skibiński: *Orzeczenie FTK z 31 lipca 1973 r. w sprawie Układu Zasadniczego z NRD*; doc. dr hab. L. Janicki: *Orzeczenie FTK z 7 lipca 1975 r. w sprawie układów z Polską i z ZSRR*; dr J. Barcz.: *Orzeczenie FTK z 26 lutego 1980 r. - kontynuacja tendencji rewizjonistycznych*. Materiały te przygotowywane są do druku.

W odniesieniu do terytorialnego zakresu obowiązywania ustawodawstwa zachodnoniemieckiego treści sprzeczne z układem występują w kilku formach. Skrajną koncepcją jest formuła „*Inland*” (wnętrze państwa) czyli zakres obowiązywania ustawy, równoznaczna z terytorium Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r. Tak na przykład w § 1 ust. 2 ustawy o podatku obrotowym (*Umsatzsteuergesetz*) według tekstu jednolitego z 16 listopada 1973 r. (ustawa ta została następnie zmieniona pod koniec 1979 r. - o czym dalej) stwierdzono: „Pojęcie *Inland* w rozumieniu niniejszej ustawy oznacza terytorium Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r. (terytorium Rzeszy) z wyjątkiem wyłączeń celnych i obszarów wolnoctwowych. *Ausland* w rozumieniu niniejszej ustawy oznacza terytorium, które nie stanowi *Inland*”<sup>35</sup>.

Akty prawne o charakterze fiskalnym (głównie z zakresu prawa ubezpieczeniowego) interpretowane są natomiast w myśl tzw. zasady trójpodziału terytorialnego. Według tej zasady zakres obowiązywania ustawy jest jednoznaczny z terytorium Republiki Federalnej, zagranicą są obszary leżące poza granicami Rzeszy z 31 grudnia 1937 r., a tereny należące do obszaru Rzeszy Niemieckiej, lecz nie wchodzące w skład RFN, traktowane są jako „ziemia niczyja” (*Niemandsland*). I tak na przykład Federalny Trybunał Socjalny w swoim orzecznictwie, zapoczątkowanym wyrokiem z dnia 30 września 1976 r.<sup>36</sup>, interpretując ordynacją ubezpieczeniową (§§ 1315-1323) o wypłacie świadczeń (*Zahlung von Leistungen*) stwierdził, że ustawa ta nie wychodzi z podziału terytorium na

---

<sup>35</sup> BGBl 1973, TL I, s. 1681. Z innych ustaw, zawierających podobną formułę *Inland* warto wskazać na: *Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes zur Änderung von Vorschriften des Fideikomiss- und Stiftungsrechts* z 3 sierpnia 1973 r. BGBl 1976, TL I, s. 829; *Soldatenversorgungsgesetz* według tekstu jednolitego z 5 marca 1976 r. BGBl 1976, TL I, s. 457; *Bundesversorgungsgesetz* według tekstu jednolitego z 22 czerwca 1976 r. BGBl 1976, s. 1633.

<sup>36</sup> Tekst wyroku w języku niemieckim oraz w tłumaczeniu na język polski - zob.: *Stosunki rentowe PRL-RFN a orzecznictwo Federalnego Trybunału Socjalnego. Materiały z konferencji naukowej 2.X.1979 r. Warszawa-Popowo*. Warszawa 1980, s. 109 i n.

*Ausland* i *Inland*, a przyjęła raczej trójpodział terytorialny (*Dreiteilung*) na: 1) zakres obowiązywania ustawy (*Geltungsbereich dieses Gesetzes*), który obejmuje terytorium Republiki Federalnej Niemiec łącznie z Berlinem Zachodnim; 2) zagranicę (*Ausland*), obejmującą terytoria obcych państw; 3) obszary poza zakresem obowiązywania ustawy (*Gebiete außerhalb des Geltungsbereiches dieses Gesetzes*), w skład których wchodziły części obszaru Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r., które nie należą do Republiki Federalnej Niemiec lub Berlina Zachodniego. W trzecim punkcie chodzi więc o obszary należące do NRD oraz obszary przyznane w Układzie Poczdamskim Polsce i ZSRR.

Cel przeprowadzania tak skomplikowanej operacji finansowej jest stosunkowo jasny: chodzi o uniknięcie uiszczenia określonej kategorii świadczeń finansowych, a jednocześnie o utrzymanie jednego z kanonów zachodnioniemieckiej doktryny polityczno-prawnej - tezy o dalszym istnieniu Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r. We wspomnianym wyżej konkretnym przypadku, interpretacja zawarta w orzecznictwie Federalnego Trybunału Socjalnego uniemożliwia pełną realizację umowy o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym z 9 października 1975 r. Zawarte w art. 16 tej umowy zobowiązania Republiki Federalnej do podjęcia wypłaty rent dla obywateli polskich, zamieszkałych w Polsce na Ziemiach Zachodnich i Północnych, którzy w przeszłości nabyli odpowiednie uprawnienia w niemieckich instytucjach ubezpieczeniowych, do dzisiaj nie pozostało zrealizowane (osobom mieszkającym na „ziemi niczyjej” nie możemy płacić - tak argumentują zachodnioniemieckie instytucje ubezpieczeniowe)<sup>37</sup>.

Ten sposób wykładni ordynacji ubezpieczeniowej podtrzymany został w orzeczeniu FTK z 26 lutego 1980 r. Orzeczenie to stanowi

---

<sup>37</sup> Szerzej na ten temat zob.: J. Barcz: *Podstawy normalizacji wzajemnych stosunków między PRL a RFN a orzecznictwo Federalnego Trybunału Socjalnego w związku z realizacją umowy rentowej z dnia 9 października 1975 r.* W: *Stosunki rentowe PRL-RFN...*, op. cit., s. 11 i n.

szczególne zagrożenie dla procesu normalizacji. Kontynuuje ono rewizjonistyczną linię w orzecznictwie tego Trybunału, zapoczątkowaną wyrokami z 31 lipca 1973 r. i 7 lipca 1975 r. Wyroki te są w oczywisty sposób sprzeczne z duchem i literą układów normalizacyjnych oraz z postanowieniami Aktu końcowego KBWE. Orzeczenie FTK z 26 lutego 1980 r. dodatkowo jeszcze próbuje inspirować i sankcjonować akcję migracyjną z Polski do Republiki Federalnej stanowiąc, że osoby mieszkające w Polsce, które mają uprawnienia do renty od zachodnioniemieckiej instytucji ubezpieczeniowej otrzymują taką rentę w przypadku wyjazdu do RFN. Sprawa ta ma jeszcze jeden aspekt<sup>38</sup>. Jeśli uwzględnimy, że prawie wszystkie osoby narodowości niemieckiej (o których mówi „Informacja” rządu polskiego z 1970 r.) wyemigrowały z Polski, to obecnie chodzić może przede wszystkim o autochtoniczną ludność polskich Ziem Zachodnich i Północnych, która nie ma nic wspólnego z narodowością niemiecką<sup>39</sup>.

Formuła trójpodziału terytorialnego spełnia po zawarciu układu z 7 grudnia 1970 r. także inną funkcję. Miała ona stanowić formułę, która zdaniem strony zachodnioniemieckiej stałaby z jednej strony w zgodności z postanowieniami układu, z drugiej zaś gwarantowałaby utrzymanie zasadniczych, rewizjonistycznych elementów zachodnioniemieckiej doktryny polityczno-prawnej. W tym charakterze formuła ta wystąpiła po raz pierwszy w § 45 punkt (9) i (10) ustawy o winie (*Weingesetz*). Określenie zasięgu terytorialnego pojęcia *Inland* zostało tam sformułowane następująco: „(9) *Inland* w rozumieniu tej ustawy oznacza zakres obowiązywania ustawy. (10) *Ausland* w rozumieniu tej ustawy oznacza obszary, które nie należą ani do zakresu obowiązywania

---

<sup>38</sup> Tamże.

<sup>39</sup> Por.: L. Janicki: *Niektóre aspekty prawne procesu normalizacji*. W: *Polska Rzeczpospolita Ludowa - Republika Federalna Niemiec. Bilans stosunków wzajemnych. Problemy i perspektywy normalizacji*. Warszawa 1979, s. 92 i n.

ustawy, ani do obszarów walutowych Niemieckiej Republiki Demokratycznej"<sup>40</sup>.

W sformułowaniu tym, jak widać, zastosowano koncepcję trójpodziału terytorialnego (ujętą inaczej semantycznie) w jej formie zawężonej (jedynie w stosunku do NRD). Formuła ta przez długi czas uchodziła za klauzulę kompromisową między koalicją rządową a opozycją, w przypadku konieczności uchwalenia ustaw, w których należało zająć stanowisko co do zasięgu terytorialnego pojęcia *Inland* i *Ausland* (przyjęta została przez Bundestag i Bundesrat w 1971 r. bez sprzeciwów)<sup>41</sup>. Formuły tej nie można jednak uznać za zadowalającą z punktu widzenia układu z 7 grudnia 1970 r. (tylko pozornie traktuje ona polskie Ziemie Zachodnie i Północne jako *Ausland*). Układy normalizacyjne, zawarte między RFN a państwami socjalistycznymi, traktować należy jako „jedolitą polityczną całość”. Wynika to jednoznacznie z układu z 12 sierpnia 1970 r. między ZSRR a RFN oraz z podpisanej wówczas „deklaracji intencji”. Tezę tę potwierdza fakt, iż wszystkie te układy wspólnie tworzą podstawę procesu normalizacji wzajemnych stosunków w Europie oraz stanowiły zasadniczą przesłankę dojścia do skutku KBWE. Z drugiej strony „specjalne” traktowanie przez Republikę Federalną NRD należy do podstawowych elementów tej doktryny polityczno-prawnej<sup>42</sup>, stawiającej pod znakiem zapytania polityczno-terytorialne *status quo* w Europie, a więc również polską granicę na Odrze i Nysie Łużyckiej (por. punkt 2).

---

<sup>40</sup> Gesetz über Wein, Likörwein, Schaumwein, weinhaltige Getränke und Brandwein aus Wein (Weingesetz) z 14 czerwca 1971 r., BGBl 1971, TL I, s. 893 i n.

<sup>41</sup> Zob.: Hintergrund Dienst, 18.VTI.1979 r. Formułę tę zawierają między innymi następujące ustawy: *Strassenverkehrs-Zulassungs-Ordnung* według tekstu z 26 września 1974 r. BGBl 1974, TL I, s. 3193 i n. *Bundesjagdgesetz* według tekstu z 26 września 1976 r. BGBl 1976, TL I, s. 2849 i n.; *Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen* z 9 grudnia 1976 r. BGBl 1976, TL I, s. 3117 i n.

<sup>42</sup> Zob.: J. Skibiński: „Polityka niemiecka” RFN. W: *Polityczno-prawne aspekty...*, op. cit, s. 129 i n.

W głośnej w Republice Federalnej dyskusji na temat nowelizacji ustawy o podatku obrotowym, rząd federalny wystąpił z propozycją zmiany jej § 1 ust. 2 w myśl wspomnianej wyżej, zawężonej zasady trójpodziału terytorialnego<sup>43</sup>, uzasadniając to między innymi zobowiązaniami wynikającymi z układu z 7 grudnia 1970 r.<sup>44</sup> Tym razem doszło jednak do znacznych kontrowersji z opozycją, a przyjęta ostatecznie w dniu 8 listopada 1979 r. klauzula brzmiała: „Obszarem ściągania podatku (*Erhebungsgebiet*) w rozumieniu tej ustawy jest obszar, na którym ustawa ma moc obowiązującą, z wyjątkiem wyłączeń celnych i obszarów wolnoctwowych. Obszarem zewnętrznym (*Aussengebiet*) w znaczeniu tej ustawy jest obszar, który nie należy do obszaru ściągania (podatku) ani do obszaru NRD i Berlina (Wschodniego)”. W formule tej zrezygnowano co prawda z szerokiego, rewizjonistycznego zakresu pojęcia *Inland* (obszaru Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r.), zastąpiono go jednak koncepcją trójpodziału terytorialnego (w stosunku do NRD). Formuła ta stanowi zawężenie i tak mocno ograniczonego - pozytywnego wydźwięku pierwotnego projektu rządowego, który przynajmniej polskie Ziemie Zachodnie i Północne uznawał za „zagranicę”. Użyte w tej formule wyrażenie „obszar zewnętrzny” może być różnie interpretowane. Autorom tej formuły chodziło nie tyle o dostosowanie ustawy o podatku obrotowym do zobowiązań prawnomiędzynarodowych RFN, co raczej o uniemożliwienie podjęcia rzeczowej polemiki, w wyniku zastosowania mętnej terminologii. Terminologia ta bynajmniej nie ma jedynie znaczenia semantycznego, lecz posiada wyraźne zabarwienie polityczne. Chodzi o to, aby polskich Ziem Zachodnich i Północnych nie kwalifikować jako *Ausland*.

---

<sup>43</sup> Por. Deutscher Bundestag - 8. Wahlperiode.Drucksache,8/1779,s. 27.

<sup>44</sup> Na ten temat zob.: J. Barcz: *Zakres obowiązywania ustawodawstwa zachodnioniemieckiego a podstawy procesu normalizacji PRL-RFN w świetle nowelizacji ustawy o podatku obrotowym*. Przegląd Stosunków Międzynarodowych 1980, nr 4, s. 7 i n.; B. Demby: *Problem Inlandu a sprawa nowelizacji zachodnioniemieckiej ustawy o podatku obrotowym*. Przegląd Zachodni 1980, nr 2, s. 140 i n.



Dyskusje nad nowelizacją ustawy o podatku obrotowym pozwalają również na określenie bardzo charakterystycznego stanowiska, jakie zajmuje rząd federalny, gdy zachodzi potrzeba przeciwstawienia rewizjonistycznych elementów jego doktryny polityczno-prawnej postanowieniom układu z 7 grudnia 1970 r. W tym przypadku rząd federalny za wszelką cenę usiłuje uniknąć zajęcia stanowiska pryncypialnego w sprawie zasięgu terytorialnego pojęć *Ausland* i *Inland*, próbując zachować jak największą swobodę manewru. Kierunek ten był wyraźny w przemówieniu sekretarza stanu w bońskim MSZ z dnia 10 maja 1979 r., w którym stwierdził on między innymi, że: „należy oceniać w sposób zróżnicowany, zależnie od celu poszczególnej ustawy, czy użyte w niej pojęcie *Inland* dotyczy stanów faktycznych, które wynikają z przeszłości, jak to np. dzieje się w wielu sprawach socjalnych, wówczas może być uzasadnione stosowanie szerokiego pojęcia *Inland*, nie stanowiące naruszenia art. I Układu warszawskiego” (w terminologii zachodniemieckiej - układ z 7 grudnia 1970 r.)<sup>45</sup>. Wypowiedź ta nie zawiera określenia zakresu pojęcia *Ausland*, co implikuje możliwość nieuznawania części terytorium Polski za „zagranicę”, z drugiej strony, według tej wypowiedzi możliwe jest rozciągnięcie na część terytorium PRL pojęcia *Inland* w szerokim, rewizjonistycznym znaczeniu. Sugestia co do konieczności indywidualizacji

---

<sup>45</sup> Deutscher Bundestag - 8.Wahlperiode. Drucksache 12050. Dr von Dohnanyi stwierdził m.in.: „Polska Rzeczypospolita Ludowa wielokrotnie wyrażała w stosunku do rządu federalnego pogląd, że pojęcie *Inland* w ustawodawstwie Republiki Federalnej Niemiec powinno odpowiadać Układowi Warszawskiemu. Pogląd rządu federalnego w związku z tym jest następujący. Według art. I Układu Warszawskiego Republika Federalna Niemiec od chwili wejścia w życie tego układu nie stawia już pod znakiem zapytania jako takiego zwierzchnictwa terytorialnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nad obszarami Odry-Nysy. Pojęcie *Inland* używane w ustawach niemieckich musi więc uwzględniać istniejące polskie zwierzchnictwo terytorialne. Zależnie od celu danej ustawy należy ocenić czy użyte w niej pojęcie *Inland* w poszczególnym przypadku odpowiada aktualnemu stanowi prawnemu. Jeżeli określenie *Inland* dotyczy stanów faktycznych wynikających z przeszłości, jak to się często zdarza przy realizacji praw socjalnych, to może usprawiedliwiać użycie szerokiego określenia *Inland*, przy czym nie należy tego traktować jako wykroczenia przeciwko art. I Układu Warszawskiego”.

poszczególnych ustaw, dotycząca ich zakresu obowiązywania terytorialnego, wyraźnie zmierza w kierunku uniknięcia pryncypialnej wypowiedzi co do zakresu pojęć *Ausland* i *Inland*.

Pozycja ta została jeszcze wyraźniej określona w stanowisku rządu federalnego, ogłoszonym 20 sierpnia 1979 r., w którym stwierdzono między innymi: „definicja pojęcia *Inland* w ustawie o podatku obrotowym nie ma charakteru konstytucyjnego. Definicja obowiązuje tylko w ramach ustawy o podatku obrotowym i tylko dla jej celów (...)”<sup>46</sup>.

Takie stanowisko rządu federalnego w stosunku do zobowiązań wynikających dla Republiki Federalnej z układu z 7 grudnia 1970 r. nabiera w ostatnim okresie coraz większego znaczenia praktycznego, między innymi znajduje ono wyraz w stosunku rządu do sposobu oznaczania granic na mapach zachodnioniemieckich<sup>47</sup>.

Jeśli chodzi o zwierzchnictwo personalne, to wykładnikiem zachodnioniemieckich konstrukcji prawnych sprzecznych z prawem międzynarodowym jest ogólnoniemiecka przynależność państwowa (*deutsche Staatsangehörigkeit*)<sup>48</sup>. Obowiązująca ustawa o przynależności państwowej Rzeszy z 22 lipca 1913 r. zmieniana kilkakrotnie w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych rozciąga się również na polską ludność rodzimą Ziemi Zachodnich i Północnych. Zaznaczyć natomiast należy, że ustawodawstwo polskie regulujące zagadnienie obywatelstwa i normalizujące stosunki ludnościowe na

---

<sup>46</sup> Frankfurter Rundschau, 20.VII.1979 r.

<sup>47</sup> Zob. J. Barcz: *Oznaczanie granic na mapach...*, op. cit.

<sup>48</sup> Zob.: L. Janicki: *Główne aspekty problematyki prawnej w stosunkach PRL-RFN ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień obywatelstwa*. W: *Główne problemy prawne...*, op. cit., s. 22 i n.

tych terenach jest zgodne z normami prawa międzynarodowego, w tym przede wszystkim z postanowieniami Umowy Poczdamskiej<sup>49</sup>.

Republika Federalna Niemiec nie posiada własnego obywatelstwa federalnego, lecz posługuje się dwoma konstrukcjami o wydźwięku rewizjonistycznym: „niemiecką przynależnością państwową” (*deutsche Staatsangehörigkeit*) i „Niemcem” (*Deutscher*) w rozumieniu art. 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej. Ustawa Zasadnicza nie reguluje bliżej „niemieckiej przynależności państwowej”. W art. 16 ust. 1 normuje jedynie możliwość jej utraty, natomiast w art. 116 ust. 2 stwierdza, że przynależność tę odzyskują na własny wniosek wszystkie osoby, które zostały jej pozbawione w okresie rządów hitlerowskich, jak również zstępni tych osób. Tych zaś, spośród nich, którzy po 8 maja 1945 r. zamieszkują w „Niemczech” (w granicach z 31 grudnia 1937 r.) nie uważa w ogóle za pozbawionych niemieckiej przynależności państwowej. Określenie „Niemca” zawarte jest w art. 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej: według tych postanowień „Niemcem” jest zarówno każda osoba posiadająca „niemiecką przynależność państwową”, jak również każdy, kto jako „uciekinier lub wypędzony narodowości niemieckiej lub jako jego małżonek lub zstępny” znalazł przyjęcie (*Aufnahme*) na obszarze Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r. Podkreślić również należy, iż oprócz ustaw, których zakres obowiązywania terytorialnego lub personalnego stoi w sprzeczności z układem z 7 grudnia 1970 r., w Republice Federalnej obowiązuje w dalszym ciągu bardzo wiele ustaw o wyjątkowej wrogości i agresywności wobec Polski i innych państw socjalistycznych. Reprezentatywnym przykładem jest tu ustawa o wypędzonych i uciekinierach z 19 maja 1953 r., znowelizowana w 1971 r.<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Zob.: A. Klafkowski: *Umowa poczdamska z dnia 2.VIII.1945 r. Podstawy prawne likwidacji skutków wojny polsko-niemieckiej z lat 1939-1945*. Warszawa 1960, s. 391 i n.

<sup>50</sup> Na ten temat zob.: R. Jasica: *Zachodnioniemiecka ustawa o „wypędzonych i uciekinierach” a program normalizacji stosunków między PRL i RFN*. Państwo i Prawo 1974, nr 3, s. 59 i n.

## 5. Czy to jest normalizacja?

Omówione wyżej zachodnioniemieckie konstrukcje prawne pociągają za sobą poważne, negatywne skutki w praktyce procesu normalizacji wzajemnych stosunków między Polską a Republiką Federalną Niemiec. Mają one przede wszystkim fatalny wpływ na realizację umów dwustronnych, zawartych między obu państwami. Można stwierdzić, że prawie wszystkie umowy bilateralne - poczynając od układu z 7 grudnia 1970 r. - nie zostały w pełni zrealizowane. Dotyczy to między innymi umowy o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym z 1975 r., umowy kulturalnej z 1976 r., do której do dzisiaj nie podpisano protokołu wykonawczego, decydującego o jej wcieleniu w życie. W dalszym ciągu nie są realizowane w RFN zalecenia podręcznikowe, uchwalone w 1976 r. przez Wspólną Komisję PRL-RFN, a mające szczególnie doniosłe znaczenie dla rozwoju procesu normalizacji. Dopatruję się tutaj problemu z zakresu sfery prawnej z dwojakich powodów:

**po pierwsze**, zalecenia, nie będąc same umową prawnomiędzynarodową, zostały w sferze prawnomiędzynarodowej wzmocnione w art. 4 umowy kulturalnej z 1976 r.;

**po drugie**, głównej przyczyny nierealizowania zaleceń nie należy szukać - jak to sugeruje strona zachodnioniemiecka - w sferze zakresu formalno-prawnych kompetencji; u podstaw takiego stanu rzeczy tkwią bowiem rewizjonistyczne elementy zachodnioniemieckiej doktryny polityczno-prawnej<sup>51</sup>.

Stanowisko zachodnioniemieckie blokuje również zawarcie nowych porozumień, takich jak umowa konsularna czy umowa o

---

<sup>51</sup> Por.: J. Barcz, G. Janusz, P. Maćkowiak: *Zalecenia Wspólnej Komisji Podręcznikowej PRL-RFN a proces odprężenia i normalizacji*. Przegląd Stosunków Międzynarodowych 1980, nr I, s. 107 i n.

pomocy prawnej, których wagi dla ludności obu państw nie trzeba uzasadniać<sup>52</sup>.

Sytuacja taka wywołuje naturalnie refleksje dotyczące dalszego kształtu procesu normalizacji stosunków wzajemnych między Polską a Republiką Federalną. Można stwierdzić - nic nie uszczuplając z poważnych pozytywnych dokonań, zwłaszcza na polu kulturalnym i humanitarnym - iż proces normalizacji między Polską a RFN nie wyszedł jeszcze ze stadium praktycznego utwierdzenia podstaw stosunków wzajemnych, określonych w układzie z 7 grudnia 1970 r. Mnożące się pod koniec lat siedemdziesiątych problemy były skutkiem intensyfikacji wzajemnych stosunków i tym samym konieczności rozwiązywania wielu kwestii. Wbrew natomiast głoszonym w Republice Federalnej poglądom, poruszane w tym artykule kwestie prawne nie mają jedynie „czysto formalnego” znaczenia, lecz ciążą na możliwości rozwiązania właściwie wszystkich problemów praktycznych. Dlatego też bez jednoznacznego przyjęcia do wiadomości przez Republikę Federalną obecnych realiów polityczno-terytorialnych w Europie trudno będzie mówić o „pełnej normalizacji wzajemnych stosunków”.

Patrząc perspektywicznie, w związku ze stale rosnącą pozycją RFN na arenie międzynarodowej, na lata osiemdziesiąte przewidywać należy dalsze natężenie konfrontacji pozycji normalizacyjnych Polski i Republiki Federalnej Niemiec we wszystkich płaszczyznach współpracy.

---

<sup>52</sup> Szerzej zob.: J. Barcz: *Die aktuellen juristischen Probleme des Normalisierungsprozesses der gegenwärtigen Beziehungen zwischen der VRP und BRD*. W: *10 Jahre Warschauer Vertrag. Bestandsaufnahme*. Düsseldorf 1980, s. 96 i n.

## 8. Federalny Trybunał Konstytucyjny a zobowiązania międzynarodowe RFN (zagadnienia konstytucyjno-prawne)

(w:) Przegląd Stosunków Międzynarodowych 1983, nr 3 (strony 7-27).

### 1. Uwagi wstępne

Problem wpływu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK) na zobowiązania międzynarodowo-prawne Republiki Federalnej Niemiec stanowi część dużo szerszego problemu, wywołującego w literaturze i zachodnioniemieckiej praktyce konstytucyjnej wiele kontrowersji. Chodzi tu o kwestie wpływu FTK na wykonywanie władzy w stosunkach zewnętrznych<sup>1</sup> (tzw. *auswärtige Gewalt*) oraz o ogólniejszą kontrowersję, dotyczącą roli Trybunału w zachodnioniemieckim systemie konstytucyjnym<sup>2</sup>. Omówienie tych problemów wykracza jednak znacznie poza ramy artykułu.

---

<sup>1</sup> Patrz: F. Schuppert: *Die verfassungsrechtliche Kontrolle der auswärtigen Gewalt*, Baden-Baden 1973; W. Grewe: *Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik*, Veröffentlichungen der deutschen Staatsrechtler 1954, H. 12, (VVDStRL); Ch. Tomuschat: *Auswärtige Gewalt und verfassungsrechtliche Kontrolle*, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1973, H. 23. W polskiej literaturze: W. M. Góralski: *Federalny Trybunał Konstytucyjny a polityka zagraniczna RFN. Wybór orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego polityki zagranicznej RFN*, Warszawa 1980 (wstęp). Maszynopis. (w posiadaniu Instytutu Prawa Sądowego).

<sup>2</sup> Patrz na przykład: E. Friesenhahn: *Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland*, Köln-Berlin-Bonn-München 1963; J. Seifert: *Grundgesetz und Restauration. Verfassungsrechtliche Analyse und dokumentarische Darstellung des Textes des Grundgesetzes mit sämtlichen Änderungen*, Neuwied und Darmstadt 1974; G. Brunner: *Kontrolle in Deutschland. Eine Untersuchung zur Verfassungsordnung in beiden Teilen Deutschlands*, Köln 1972; K. Hesse: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Karlsruhe 1969; C. Arndt: *Sondervotum - Richterstatus - Nichtigkeitswirkung. Zur Inkrafttreten des vierten Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes*, Deutsche Richterzeitung 1972, H. 2, s. 38 i n.; C. Arndt: *Parlamentarische Gesetzgebung und Bundesverfassungsgericht. W: Die Freiheit des Anderen. Festschrift für Martin Hirsch*, Hrsg. H. J. Vogel, H. Simon, A. Podlech, Baden-Baden 1981, s. 423 i n. W literaturze polskiej W. M. Góralski: *Wykładnia ustaw w działalności Związkowego Trybunału Konstytucyjnego RFN*, Warszawa-Wrocław 1976;

Przedmiotem rozważań, przy uwzględnieniu praktyki konstytucyjnej w Republice Federalnej Niemiec, będą te elementy kompetencji FTK, które pozwalają mu na bezpośrednią ingerencję w zakres zobowiązań międzynarodowo-prawnych RFN (wynikających tak z prawa traktatowego, jak też i z międzynarodowego prawa zwyczajowego). Chodzi tu po pierwsze o możliwość poddania kontroli co do zgodności z ustawą zasadniczą (UZ) ustaw dotyczących układów (*Vertragsgesetze*), uchwalanych przez ciała ustawodawcze (*Bundestag* i *Bundesrat*) na podstawie art. 59 ust. 2 ad. 2 UZ oraz - po drugie - o wynikającą z art. 100 ust. 2 UZ kompetencję Trybunału do rozstrzygania co do istnienia lub nie „ogólnej reguły prawa międzynarodowego” w myśl art. 25 UZ, a tym samym do stwierdzenia, czy dana „ogólna reguła prawa międzynarodowego (...) stanowi część składową prawa federalnego”.

## **2. Konstytucyjno-sądowa kontrola ustaw dotyczących układów (*Vertragsgesetze*)**

Właściwość FTK obejmuje cały szereg trybów postępowań 'konstytucyjnych'<sup>3</sup>:

- skargę konstytucyjną (art. 93 ust. 1, nr 4a UZ),
- konkretną kontrolę norm (art. 100 UZ),
- abstrakcyjną kontrolę norm (art. 93 ust. 1. nr 2 UZ),
- spory między organami federacji - (*Organstreitigkeiten*) (art. 93 ust. 1, nr I UZ),
- spory między federacją a krajami federalnymi (*Bund-Länder-Streitigkeiten*) (art. 84 ust. 4 zd. 2; art. 93 ust. I nr 3, 4 UZ),
- kwestie sporne dotyczące wyborów (art. 41 ust. 2 UZ),
- zakaz działalności partii (art. 21 ust. 2 UZ),

---

t e n ż e : *Teorie interpretacji praw zasadniczych w nauce i praktyce konstytucyjnej RFN*, Państwo i Prawo 1977, nr 5, s. 63 i n.

<sup>3</sup> Por. Brunner, op. cit., s. 149.

- postępowanie przeciwko prezydentowi, posłom itp.

W literaturze tryby postępowań przed FTK są różnie systematyzowane<sup>4</sup>. W literaturze polskiej próbę takiej systematyzacji podjął W. M. Góralski, rozróżniając:

- tryb kontradyktoryjny, obejmujący spory między organami federacji oraz spory między federacją a krajami federalnymi;
- tryb obiektywny, obejmujący kontrolę normy prawnej w formie abstrakcyjnej i w formie konkretnej oraz wykładnię konstytucji, w przypadku sądowej wątpliwości co do zgodności prawa z ustawą zasadniczą, lub zamiaru odstąpienia od wykładni konstytucji dokonanej przez Trybunał;
- tryb *quasi* karny, obejmujący postępowanie dotyczące delegalizacji partii politycznych, postępowanie o pozbawienie praw zasadniczych przeciwko obywatelowi oraz postępowanie przeciwko prezydentowi, posłom i sędziom;
- tryb skargowy, obejmujący skargę wyborczą, skargę komunalną, skargę konstytucyjną oraz skargę przeciwko decyzji o wynikach referendum, dotyczącego zmian w terytorialnym układzie federacji<sup>5</sup>.

Pomimo licznie zgłaszanych w doktrynie zastrzeżeń w stosunku do sądowej kontroli wykonywania władzy w stosunkach zewnętrznych<sup>6</sup>, FTK w licznych orzeczeniach dopuścił możliwość

---

<sup>4</sup> Por. i. S t a f f: *Verfassungsrecht*, Baden-Baden 1976. s. 89 i n.; W. Fürst. H. Günther: *Grundgesetz. Das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland in den Grundzügen*, Berlin 1978, s. 209 i n.

<sup>5</sup> W. M. Góralski: *Federalny Trybunał Konstytucyjny a polityka zagraniczna* .... s. 3 i n.

<sup>6</sup> Por. A. Bleckmann: *Grundgesetz und Völkerrecht*, Berlin 1975, s. 246 i nast.



stosowania w odniesieniu do ustaw dotyczących układów (*Vertragsgesetze*) takich postępowań, które w art. 93 UZ przewidziane są ogólnie w stosunku do ustaw. Tak np. w orzeczeniu z dnia 4 maja 1955 r. FTK stwierdził, że:

„również ustawy dotyczące układów międzynarodowych podlegają zasadniczo kontroli norm przed Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym. Pod pojęciem prawa federalnego w sensie art. 93 ust. 1 nr 2 UZ należy rozumieć przede wszystkim formalną ustawę (...). Już sam fakt, że ustawa zasadnicza (art. 59 ust. 2) przewiduje ustawy dotyczące układu «w formie ustawy», czyni je potencjalnym przedmiotem kontroli”<sup>7</sup>.

Tak więc FTK ma możliwość wpływu na międzynarodowe zobowiązania Republiki Federalnej w drodze postępowania w stosunku do ustaw dotyczących układów w formie abstrakcyjnej i konkretnej kontroli norm oraz w formie skargi konstytucyjnej<sup>8</sup>.

Przeprowadzając abstrakcyjną kontrolę norm (*abstrakte Normenkontrolle*) FTK wyjaśnia różnice zdań lub wątpliwości o formalnej i merytorycznej zgodności prawa federalnego lub prawa kraju federalnego z ustawą zasadniczą lub prawa kraju federalnego z prawem federalnym (art. 93 ust. 1 nr 2 UZ; § 13 nr 6; § 76 i nast. ustawy o FTK). Postępowanie to określa się mianem abstrakcyjnej kontroli norm, ponieważ prowadzone jest ono niezależnie od konkretnego sporu<sup>9</sup>. W przypadku abstrakcyjnej kontroli ustawy dotyczącej układu międzynarodowego nie jest konieczne, aby ustawa ta dokonywała transformacji postanowień

---

<sup>7</sup> Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen (BVerfGE) 4, s. 157. Również: BVerfGE I, s. 396 i 410; 6, s. 309; 24, s. 33; 29, s. 348 i n.

<sup>8</sup> Por. Bleckmann, op. cit., s. 247 i n.

<sup>9</sup> Por. Fürst. H. Günther, op. cit., s. 242.

traktatu do prawa wewnętrznego Republiki Federalnej; nie jest również konieczne, aby postanowienia traktatu nadawały się do bezpośredniego stosowania<sup>10</sup> (według przeważających głosów w literaturze zachodnioniemieckiej oraz stanowiska praktyki transformacji podlegają tylko te układy, które nadają się do bezpośredniego stosowania).

Konkretną kontrolę normy (*konkrete Normenkontrolle*) FTK przeprowadza na wniosek sądu w ramach toczącego się postępowania (art. 100 ust. I UZ; § 13 nr 11 i § 80 i nast. ustawy o FTK)<sup>11</sup>. Podlegające transformacji postanowienia traktatu muszą więc posiadać znaczenie dla toczącego się procesu. Konkretniej kontroli norm nie podlegają więc traktaty, które nie zostały transformowane do prawa wewnętrznego RFN, których postanowienia nie nadają się więc do bezpośredniego stosowania<sup>12</sup>.

Skarga konstytucyjna (*Verfassungsbeschwerde*) służy ochronie przez FTK praw indywidualnych, zagwarantowanych w ustawie zasadniczej (art. 93 ust. I nr 4a UZ; § 13 nr 8, § 90 i następne ustawy o FTK). Trybunał stwierdził wielokrotnie, że skarga konstytucyjna dopuszczalna jest również w stosunku do ustaw dotyczących układów międzynarodowych<sup>13</sup>. Skarga konstytucyjna zakłada jednak, że prawa skarżącego zostały bezpośrednio

---

<sup>10</sup> Por. Bleckmann, op. cit., s. 248.

<sup>11</sup> Por. Fürst, Günther, op. cit., s. 212.

<sup>12</sup> Por. Bleckmann, op. cit., s. 248. W przypadku stwierdzenia - w procesie kontroli norm - naruszenia ustawy zasadniczej, FTK może podjąć rozstrzygnięcie trojakiemu rodzaju: po pierwsze - może orzec nieważność ustawy; po drugie - może orzec o sprzeczności ustawy z konstytucją; po trzecie - może wezwać ustawodawcę do zmiany regulacji prawnej w ustalonym czasie, ibidem, s. 214 i n.

<sup>13</sup> Por. na przykład: orzeczenie FTK z dnia 21 marca 1957 r., BVerfGE 6 s. 290; orzeczenie FTK z dnia 25 czerwca 1988 r. BVerfGE 24, s. 33. Por. w związku z tym: G. Leibholz, H. J. Rinck, K. Helberg: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, Köln 1968, s. 386.

naruszone przez ustawę. Tym samym skarga konstytucyjna możliwa jest jedynie w stosunku do takiej ustawy dotyczącej układu międzynarodowego, gdy postanowienia układu zostały transformowane do prawa wewnętrznego, a więc mogą być bezpośrednio stosowane<sup>14</sup>.

W normalnych warunkach kontrola możliwa jest jedynie w stosunku do ustaw uchwalonych i ogłoszonych. Odmienne wygląda to w odniesieniu do ustaw dotyczących układów międzynarodowych, które mogą podlegać kontroli norm w chwili zakończenia procesu legislacyjnego, ale przed ich ostatecznym sporządzeniem przez prezydenta i ogłoszeniem<sup>15</sup>. W orzeczeniu z dnia 30 lipca 1952 r. FTK stwierdził, że

„konstytucyjno-sądowe sprawdzenie ustawy dotyczącej układu w drodze kontroli norm jest dopuszczalne już przed ratyfikacją układu, ponieważ inaczej zachodziłoby niebezpieczeństwo, że Republika Federalna mogłaby wypełnić zobowiązania międzynarodowe jedynie przy naruszeniu jej prawa konstytucyjnego. Z tego powodu kontrola norm musi być dopuszczalna przed ogłoszeniem ustawy dotyczącej układu międzynarodowego”<sup>16</sup>.

Podobnie rzecz się ma w odniesieniu do skargi konstytucyjnej. I tutaj wniesienie skargi jest możliwe po zakończeniu procesu legislacyjnego, ale przed ostatecznym sporządzeniem ustawy przez prezydenta i jej ogłoszeniem<sup>17</sup>. Z drugiej jednak strony FTK

---

<sup>14</sup> Por. Bleckmann, op. cit., s. 248.

<sup>15</sup> BVerfGE I, s. 396. Por. F. Giese, E. Schunck: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, Frankfurt a.M. 1961, s. 111.

<sup>16</sup> BVerfGE I, s. 396.

<sup>17</sup> Orzeczenie FTK z dnia 21 marca 1957 r., BVerfGE 6, s. 290; orzeczenie FTK z dnia 25 czerwca 1968 r., BVerfGE 24, s. 33.

dopuszczyć postępowanie w trybie kontroli norm również w stosunku do ustawy dotyczącej obowiązującego już układu międzynarodowego. W orzeczeniu z dnia 21 marca 1957 r. Trybunał stwierdził, że

„konstytucyjno-prawna kontrola ustawy dotyczącej układu nie jest wykluczona w wyniku tego, że zaczął on właśnie obowiązywać. Możliwe jest, że ustawa dotycząca układu narusza konstytucję, podczas gdy sam układ obowiązuje w płaszczyźnie prawa międzynarodowego. W takich przypadkach państwo może być co prawda zobowiązane - na podstawie prawa międzynarodowego - do wypełnienia układu; może ono być jednak zobowiązane do zlikwidowania - w miarę możliwości - powstałej sytuacji sprzecznej z konstytucją”<sup>18</sup>.

Niebezpieczeństwo naruszenia w tym przypadku norm prawa międzynarodowego jest oczywiste, tym bardziej że Trybunał nie stwierdza, w zasadzie (w takich przypadkach) sprzeczności z konstytucją, lecz ustala interpretację układu z nią zgodną (czyli odpowiadającą prawu wewnętrznemu RFN) — tzw. *Verfassungskonforme Auslegung* (por. dalej). Co prawda FTK stwierdził, że kontroli podlega jedynie ustawa dotycząca układu międzynarodowego a nie układ jako taki<sup>19</sup>, to jednak jest rzeczą oczywistą, że rozciąga się ona na treść układu, gdyż tylko w takim przypadku można stwierdzić, czy wejście układu w życie nie jest sprzeczne z ustawą zasadniczą. FTK podkreślał również wielokrotnie<sup>20</sup>, że żaden sąd państwowy, również sąd konstytucyjny, nie jest w stanie rozstrzygać ze skutkiem

---

<sup>18</sup> BVerfGE 6, s. 290. Por. Leibholz, Rinck, Helberg, op. cit., s. 366.

<sup>19</sup> BVerfGE 29, s. 348.

<sup>20</sup> Por. F.A. Mann: *Zur Wirkung des Zustimmungsgesetzes nach Artikel 59 Abs. 2 des Grundgesetzes*, Jahrbuch für Internationales Recht 1975, s. 337; O. Kimminich: *Einführung in das Völkerrecht*, Pullach bei München 1975. s. 260.

międzynarodowo-prawnym o obowiązywaniu układu, a jego orzeczenia, zapadłe w stosunku do ustaw dotyczących układów międzynarodowych w trybie kontroli norm mogą mieć jedynie wewnętrzne znaczenie<sup>21</sup>. Jest to stwierdzenie słuszne. Trybunał zastrzegł sobie jednocześnie możliwość rozstrzygania w takich sprawach ze skutkiem wewnętrznym. W orzeczeniu z dnia 26 marca 1957 r. (tzw. *Konkordatsurteil*) stwierdził on, że:

„Federalny Trybunał Konstytucyjny nie może co prawda rozstrzygać o ważności konkordatu między stronami; nie widzi jednak nic przeciwko temu, aby skutkiem dla stron będących w sporze z konstytucyjnym, czyli ze skutkiem wewnętrznym, rozstrzygać o ważności umowy międzynarodowej, jeżeli ma to znaczenie jako przesłanka rozstrzygnięcia sporu konstytucyjno-prawnego”<sup>22</sup>.

Zważywszy znaczenie orzeczeń Trybunatu, kształtujących w zasadzie praktykę organów państwowych RFN - niebezpieczeństwo wytworzenia się w związku z tym sytuacji sprzecznej z normami prawa międzynarodowego jest oczywiste.

FTK może oddziaływać na politykę traktatową federacji nie tylko za pomocą omówionych wyżej środków. Na mocy § 32 ustawy o FTK, w przypadku sporu może on tymczasowo uregulować istniejący stan „tymczasowym zarządzeniem” (*einstweilige Anordnung*), jeżeli jest to konieczne do zapobieżenia poważnym negatywnym konsekwencjom, do odparcia grożącej siły

---

<sup>21</sup> Orzeczenie FTK z dnia 29 lipca 1952 r., BVerfGE I, s. 351; orzeczenie FTK z dnia 30 lipca 1952 r., BVerfGE I, s. 396; Patrz w związku z tym: O. Kimminich: *Das Völkerrecht. in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, Archiv des öffentlichen Rechts 1963, H. 4 s. 485 i n.

<sup>22</sup> BVerfGE 6, s. 309.

lub z innego poważnego powodu<sup>23</sup>. Orzecznictwo FTK określiło wyraźnie, że tymczasowe zarządzenie może być stosowane również do ustawy dotyczącej układu międzynarodowego. W drodze tymczasowego zarządzenia FTK może więc zabronić prezydentowi sporządzenia i promulgowania ustawy dotyczącej układu międzynarodowego, jak też dokonania ratyfikacji układu do czasu zapadnięcia decyzji Trybunału w toczącym się postępowaniu głównym<sup>24</sup>. L. Janicki podkreśla, że instytucja ta oznacza bez wątpienia możliwość bezpośredniej ingerencji Trybunału w działalność legislatywy i egzekutywy. Szczególnie zaś kontrowersje musi przy tym budzić ewentualność jej zastosowania wobec ustaw dotyczących umów międzynarodowych, zważywszy negatywne reperkusje takiej decyzji w stosunkach międzynarodowych<sup>25</sup>. Sam zresztą Trybunał bardzo ostrożnie podchodzi - jak dotychczas - do możliwości ingerowania za pomocą tymczasowego zarządzenia<sup>26</sup> w zakres władzy w stosunkach zewnętrznych.

Znaczenie FTK w systemie konstytucyjnym Republiki Federalnej Niemiec ujawnia się w pełni dopiero przy uwzględnieniu wagi jego orzeczeń. Prawne znaczenie orzeczeń (*Entscheidungen*) Trybunału opisywane jest trzema terminami: prawomocność (*Rechtskraft*), moc wiążąca (*bindende Kraft, Bindungswirkung*), moc ustawy (*Gesetzeskraft*).

Orzeczenia Trybunału posiadają - tak jak i orzeczenia innych sądów - materialną i formalną prawomocność (*Rechtskraft*). Prawo-

---

<sup>23</sup> Por. L. Janicki: *Republika Federalna Niemiec wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy. Zagadnienia, prawne*, Poznań 1982, s. 273 i n.

<sup>24</sup> BVerfGE I, s. 281.

<sup>25</sup> Janicki, op. cit., s. 274.

<sup>26</sup> BVerfGE I, s. 281. Por. Bleckmann, op. cit., s. 249.

mocność materialna orzeczeń FTK oznacza, że strony nie mogą ponownie prowadzić przed sądem procesu w przedmiocie, co do którego zapadło rozstrzygnięcie. Prawomocność formalna oznacza natomiast, że orzeczenie nie podlega zaskarżeniu<sup>27</sup>. Obejmuje ona sentencję (tenor) orzeczenia, a uzasadnienie tylko o tyle, o ile jest to konieczne do interpretacji sentencji<sup>28</sup>. Prawomocność orzeczenia rozciąga się jedynie na strony wiodące spór. Szersze znaczenie nadaje orzeczeniom Trybunału § 31 ust. 1 ustawy o FTK, który stwierdza:

„Orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wiążą wszystkie organy konstytucyjne federacji i krajów federalnych oraz wszystkie sądy i urzędy”.

To oddziaływanie orzeczeń Trybunału określa się mianem „mocy wiążącej” (*bindende Kraft, Bindungswirkung*). Moc wiążąca rozciąga się na sentencję orzeczenia, natomiast problem, czy rozciąga się ona również na uzasadnienie był przedmiotem dyskusji w literaturze<sup>29</sup>. W zasadzie uznana została teza W. Geigera, że § 31 ust. 1 ustawy o FTK nie wyklucza, iż również uzasadnienie może posiadać moc wiążącą. Tezę tę W. Geiger umotywowował dwoma czynnikami: po pierwsze - określone elementy uzasadnienia powiązane są z sentencją orzeczenia; po drugie - teza taka wynika z roli Trybunału, jego szczególnej funkcji, polegającej na możliwie szybkim i skutecznym usuwaniu wątpliwości w zakresie wykładni ustawy zasadniczej<sup>30</sup>. Nie oznacza to jednak aby całe uzasadnienie

---

<sup>27</sup> Por. Fürst, Günther, op. cit., s. 218.

<sup>28</sup> BVerfGE 4, s. 31, 38 i n.

<sup>29</sup> Patrz: O. Kimminich: *Das Urteil über die Grundlagen der staatsrechtlichen Konstruktion der Bundesrepublik Deutschland*, Deutsches Verwaltungsblatt (DVB1) 1973, H. 8, s. 657.

<sup>30</sup> W. Geiger: *Gesetz über das Bundesverfassungsgericht, Kommentar*, Berlin-Frankfurt a.M. 1952, s. 114.

posiadało moc wiążącą. W literaturze przyjmuje się jednolicie, że chodzi tu o te elementy uzasadnienia, które - poprzez interpretację ustawy zasadniczej oraz innych norm prawnych - bezpośrednio służą uzasadnieniu sentencji (tzw. *tragende Gründe*)<sup>31</sup>.

W praktyce konstytucyjnej podstawowe znaczenie miało w związku z tym orzeczenie FTK z dnia 31 lipca 1973 r. w sprawie układu zasadniczego NRD-RFN<sup>32</sup>. W sentencji tego orzeczenia Trybunał stwierdził, że ustawa z dnia 6 czerwca 1973 r. do układu między RFN a NRD „jest zgodna w interpretacji wynikającej z uzasadnienia z ustawą zasadniczą”. Trybunał wskazał więc bezpośrednio w sentencji na moc wiążącą uzasadnienia (elementów zasadniczych dla wykładni). W dalszej części orzeczenia Trybunał wyszedł poza ten - uznany w literaturze - zakres rozciągania się mocy wiążącej, stwierdzając, że „wszystkie wywody zawarte w uzasadnieniu orzeczenia, również te, które nie dotyczą wyłącznie treści samego układu, są konieczne, a więc w myśl orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego stanowią podstawowe elementy orzeczenia (*tragende Gründe*), które zdecydowały o jego treści”. Tak więc - w myśl postanowienia samego Trybunału - moc obowiązująca tego orzeczenia rozciąga się na jego całość (nie tylko na sentencje i zasadnicze elementy uzasadnienia). Jak zostanie wskazane dalej, ma to również wpływ na określenie zakresu mocy ustawy orzeczenia.

FTK podkreślił również, że moc wiążącą posiada także wykładnia prawa konstytucyjnego, gdy znajduje ona wyraz w zgodnej z ustawą zasadniczą wykładni ustaw zwykłych (*verfassungskonforme Auslegung*)<sup>33</sup>. Moc wiążąca orzeczeń nie dotyczy natomiast samego

---

<sup>31</sup> Por. ibidem, s. 115; O. Kimminich: *Das Urteil ...*, s. 658; H. Lechner: *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, München. 1967; Th. Oppermann: *Entscheidungen. Verfassungsrecht. GG Art. 59, 23, 16, 116 - Grundvertrag. Anmerkung*, Juristenzeitung 1973, Nr 18. s. 595.

<sup>32</sup> BVerfGE 36, s. 1.

<sup>33</sup> BVerfGE 40, s. 80, 93 i n.



Trybunału. Ma to na celu umożliwienie rozwoju prawa konstytucyjnego<sup>34</sup>.

Orzeczenia Trybunału posiadają również w pewnych przypadkach moc ustawy (*Gesetzeskraft*). Według § 31 ust. 2 ustawy o FTK ma to miejsce w przypadku orzeczeń:

- dotyczących sporów lub wątpliwości co do materialnej lub formalnej zgodności prawa federalnego lub prawa kraju federalnego z ustawą zasadniczą, lub zgodności prawa krajów federalnych z pozostałym prawem federalnym (§13 nr 6 ustawy o FTK w powiązaniu z art. 93 ust. I nr 2 UZ),
- dotyczących zgodności ustawy federalnej lub ustawy kraju federalnego z ustawą zasadniczą, czy innego prawa kraju federalnego z ustawą federalną (§ 13 nr 11 ustawy o FTK w powiązaniu z art.100 ust. I UZ),
- dotyczących sprzeczności co do dalszego obowiązywania prawa jako prawa federalnego (§13 nr 14 ustawy o FTK w powiązaniu z art.126 UZ),
- dotyczących skarg konstytucyjnych (§ 13 nr 8a/ w powiązaniu z art. 93 ust. I nr 4a/ i 4b/ UZ), jeżeli FTK stwierdzi, że ustawa jest zgodna z ustawą zasadniczą lub jest z nią sprzeczna, albo jest nieważna (por. § 31 ust. 2 zd. 2 ustawy o FTK).

Orzeczenia osiągające moc ustawy (*Gesetzeskraft*) oddziałują *inter omnes*<sup>35</sup>. Moc ustawy nabywa jedynie sentencja orzeczenia<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> BVerfGE 4, s. 31, 38 i n.

<sup>35</sup> Fürst, Günther, op. cit., s. 219.

Sytuacja ta zmieniła się na początku lat siedemdziesiątych, gdy ogłoszono nowy jednolity tekst ustawy o FTK (3 lutego 1971 r.). W starym sformułowaniu § 31 ust. 2 zd. 3 stwierdzono, że minister sprawiedliwości publikuje w *Bundesgesetzblatt* „część sentencji posiadającą moc ustawy”. W nowym sformułowaniu minister sprawiedliwości zobowiązany jest do opublikowania całej sentencji orzeczenia (§ 31 ust. 2 zd. 2 ustawy c FTK)<sup>37</sup>. G. Leibholz i R. Rupprecht podkreślają w związku z tym sformułowaniem: „Zgodnie z wolą ustawodawcy, zgodna z konstytucją interpretacja umowyznaczona przez FTK w sentencji orzeczenia podlega opublikowaniu w *Bundesgesetzblatt*”<sup>38</sup>. Tak więc również głównie elementy uzasadnienia mogą nabyć moc ustawy (*Gesetzeskraft*), o ile FTK zaznaczy to w sentencji. Jak zostało wyżej wskazane, miało to miejsce w odniesieniu do orzeczenia z dnia 31 lipca 1973 r. w sprawie układu zasadniczego NRD-RFN<sup>39</sup>.

Jak widać FTK, przeprowadzając konstytucyjne postępowanie w stosunku do ustaw dotyczących układów międzynarodowych, może w bardzo szerokim zakresie kształtować praktykę państwową Republiki Federalnej, a tym samym wpływać na sposób realizowania przez nią zaciągniętych zobowiązań międzynarodowych. Uwzględniając przy tym metody interpretacji

---

<sup>36</sup> Por. BVerfGE 33, s. 199, 203. Por. Lechner, op. cit., s. 195 i n. G. Leibholz. R. Rupprecht: *Kommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz*. Köln-Marienburg 1968, s. 98.

<sup>37</sup> Por. O. Kimminich: *Das Urteil ...*, s. 658.

<sup>38</sup> G. Leibholz, R. Rupprecht: *Kommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Nachtrag*, Köln-Marienburg 1971, s. N 32.

<sup>39</sup> Por. Oppermann, op. cit., s. 59. Pisze on: „Mittels des «Kunstgriffes» des Bundesverfassungsgerichts, die Maßgeblichkeit der Gründe hier im Tenor festzustellen, werden die tragenden Gründe im Falle des Grundlagenvertrags-Urteils jedoch mittelbar in die Gesetzeskraft einbezogen. Sie werden auf diese Weise zu einer Art «authentischen Erläuterung» des gesetzeskräftigen Tenors”.

umów międzynarodowych, stosowane przez FTK, możliwość podporządkowania sposobu realizacji norm prawa międzynarodowego interesom wewnętrznym RFN jest ewidentna.

Zakres dokonywanej przez FTK kontroli ustaw dotyczących układów międzynarodowych określony jest tymi samymi zasadami, które określają zakres pozostałych uprawnień Trybunału<sup>40</sup>. Oznacza to, iż kontrola może się rozciągać na stwierdzenie:

- czy wykładnia i stosowanie układu jest zgodne z ustawą zasadniczą, tzn. czy nie jest samowolne,
- czy nie opiera się na zasadniczo nieprawidłowym poglądzie co do znaczenia ustawy zasadniczej<sup>41</sup>,
- czy nie jest sprzeczne z innymi przepisami prawa konstytucyjnego<sup>42</sup>.

Przeprowadzając kontrolę ustaw dotyczących układów międzynarodowych FTK dokonuje jednocześnie wykładni samych układów. Jak dotychczas, Trybunał ustalił zasady wykładni międzynarodowych w dwóch zasadniczych orzeczeniach<sup>43</sup> - w orzeczeniu w sprawie statusu Saary z dnia 4 maja 1955 r.<sup>44</sup> oraz w orzeczeniu z dnia 31 lipca 1973 r. w sprawie układu zasadniczego

---

<sup>40</sup> Patrz Leibholz, Rinck, Helberg, op. cit., s. 292.

<sup>41</sup> BVerfGE 18, s. 450 ze wskazaniem na 13, s. 150; 18 s. 92 i n.

<sup>42</sup> BVerfGE 18, s. 450.

<sup>43</sup> Por. H. Weber, H. Wede: *Grundkurs. Völkerrecht. Das Internationale Recht des Friedens und der Friedenssicherung*, Frankfurt a.M. 1977, s. 101.

<sup>44</sup> BVerfGE 4, s. 157 i n.

NRD-RFN<sup>45</sup>. W orzeczeniu z dnia 4 maja 1955 r. FTK stwierdził przede wszystkim, że dla wykładni traktatów międzynarodowych „miarodajne są zasady ogólnie przyjęte dla umów międzynarodowych”<sup>46</sup>. W literaturze zachodniemieckiej podkreśla się, że stwierdzenie to stanowi pozytywny dorobek orzecznictwa sądowego<sup>47</sup>. W. M. Góralska słusznie podkreśla, że:

„nie potwierdza tego jednak praktyka orzecznictwa Trybunału. W licznych orzeczeniach z tego zakresu Trybunał w celu utrzymania w systemie prawa kontrolowanej umowy międzynarodowej stosował szereg nowych, zróżnicowanych w treści i jednoznacznie specyficznych dyrektyw interpretacyjnych, które trudno zakwalifikować do któregoś ze znanych systemów interpretacji prawa”<sup>48</sup>.

Sam zresztą Sąd Najwyższy (BGH) stwierdził, iż wraz z uchwaleniem ustawy dotyczącej układu międzynarodowego, układ ten podlega szczególnym zasadom wykładni, nie pokrywającym się całkowicie z zasadami wykładni ustaw wewnętrznych<sup>49</sup>, sugerując w ten sposób, że nie chodzi tu wyłącznie o zasady ustalone na

---

<sup>45</sup> BVerfGE 36, s. 1 i n. Na inne orzeczenia, które również konkretyzują zasady wykładni umów międzynarodowych w praktyce konstytucyjnej RFN wskazuje W. M. Góralski: *Federalny Trybunał Konstytucyjny a polityka zagraniczna ..*, s. 21.

<sup>46</sup> BVerfGE 4, s. 157, 168 i n. Ostatnio w wyroku z dnia 13 grudnia 1977 r. - BVerfGE 46, s. 342.

<sup>47</sup> Por. H. Mosler: *Das Völkerrecht in der Praxis der deutschen Gerichte*, Schriftenreihe der Juristischen Studiengesellschaft Karlsruhe, Karlsruhe 1957, H. 32/33, s. 25.

<sup>48</sup> W. M. Góralski: *Federalny Trybunał Konstytucyjny a polityka zagraniczna ..*, s. 21 i n.

<sup>49</sup> Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen (BGHZ) 52, s. 216. 219. Por. Mann, op. cit., s. 378.

płaszczyźnie prawa międzynarodowego lecz również ustalone na płaszczyźnie wewnętrznej.

FTK sformułował dwie szczególne zasady wykładni umów międzynarodowych. Po pierwsze - zdaniem Trybunału - każdy układ międzynarodowy musi być interpretowany w taki sposób, aby strony układu z jednej strony nie mogły zostać potraktowane jako zobowiązane ponad zamierzony zakres, z drugiej zaś strony, aby mogły one osiągnąć zamierzony cel<sup>50</sup>. Po drugie - i tu dochodzimy do sedna problemu - Trybunał stwierdził, iż:

„w wypadku sprawdzania układu międzynarodowego co do jego zgodności z konstytucją należy zasadniczo wychodzić z założenia, że polityczne organy Republiki Federalnej biorąc udział przy formułowaniu układu, nie zamierzały zaciągnąć zobowiązań sprzecznych z konstytucją. Należy raczej przyjąć, że dokonały one ich sprawdzenia co do zgodności z Ustawą Zasadniczą i w dalszym ciągu będą szanowały wykładnię i stosowały układ zgodnie z konstytucją. O ile w grę wchodzi kilka możliwości interpretacji, należy dać pierwszeństwo tej, która jest zgodna z Ustawą Zasadniczą”<sup>51</sup>.

W ten sposób Trybunał zastosował w odniesieniu do ustaw dotyczących umów międzynarodowych (a tym samym również do samego układu)<sup>52</sup> zasadę tzw. wykładni zgodnej z konstytucją (*verfassungskonforme Auslegung*), stosowanej zwykle przez Trybunał w odniesieniu do zwykłych ustaw wewnętrznych<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> BVerfGE 4, s. 157.

<sup>51</sup> Ibidem, s. 168.

<sup>52</sup> Por. O. Kimminich: *Das Völkerrecht in der ...*, s. 513.

<sup>53</sup> FTK potwierdził obowiązywanie tej zasady w odniesieniu do ustaw dotyczących układów międzynarodowych w orzeczeniu w sprawie układu zasadniczego NRD-RFN - BVerfGE 36, s. I i n.

Przesłanką stworzenia przez Trybunał tej zasady wykładni zwykłych ustaw wewnętrznych było przeświadczenie, że pozbawienie ustawy mocy obowiązującej z powodu jej sprzeczności z konstytucją narusza poczucie bezpieczeństwa prawnego (*Rechtssicherheit*), stanowiąc jednocześnie wtargnięcie Trybunału w zakres kompetencji legislatywy<sup>54</sup>. Zdaniem Trybunału ustawa zasadnicza wpływa również na interpretację ustawy. Z tego powodu tylko wtedy można przyjąć sprzeczność ustawy z konstytucją, co prowadzi do nieskuteczności ustawy, gdy żadna z możliwych interpretacji nie jest zgodna z ustawą zasadniczą. Granica wykładni zgodnej z konstytucją przebiega tam, gdzie przepis zostałby sfalszowany lub błędnie przedstawiony<sup>55</sup>. W literaturze zachodniemieckiej podkreśla się jednak w związku z tym, że zasada wykładni zgodnej z konstytucją nie stanowi podstawy rozszerzania kompetencji FTK na „poprawianie” ustaw<sup>56</sup>.

Trybunał zastosował więc zasadę wykładni zwykłych ustaw wewnętrznych wprost do wykładni umów międzynarodowych w sposób nakazujący interpretację norm prawa międzynarodowego odpowiednio do postanowień ustawy zasadniczej (a więc prawa wewnętrznego)<sup>57</sup>.

W stosunku do układów regulujących „stosunki polityczne federacji” (por. art. 59 ust. 2 zd. 2) Trybunał ustalił dodatkowe jeszcze zasady interpretacyjne, zapewniające większą swobodę działania organom konstytucyjnym na płaszczyźnie wewnętrznej. I

---

<sup>54</sup> BVerfGE 2, s. 266, 282.

<sup>55</sup> BVerfGE 8, s. 28, 34.

<sup>56</sup> H. Ehmke: *Prinzipien der Verfassungsinterpretation*. W: *Probleme der Verfassungsinterpretation. Dokumentation einer Kontroverse* (Hrsg. von Prof. R. Dreier und Dr. F. Schegmann), Baden-Baden 1976, s. 184.

<sup>57</sup> Patrz - krytycznie na ten temat - P. Lerche, *Sti1: Methode, Ansicht. Polemische Bemerkungen zum Methodenproblem*. W: *ibidem*, s. 133 i n.

tak Trybunał podkreślił, że przy interpretacji układów „regulujących stosunki polityczne federacji” należy w szczególnym stopniu uwzględnić polityczną sytuację, jaka miała miejsce w momencie zawarcia układu<sup>58</sup>. Następnie Trybunał zapewnił egzekutywie duże pole manewru w odniesieniu do tego rodzaju układów, stwierdzając, że mogą być one uznane za zgodne z ustawą zasadniczą nawet w takich przypadkach, gdy nie odpowiadają jej całkowicie. Zdaniem Trybunału wystarczy, jeżeli przedsięwzięcia określone w układzie odzwierciedlają wolę i tendencję zbliżenia się do stanu zgodnego z konstytucją w takim stopniu, w jakim jest to w danym momencie możliwe z politycznego punktu widzenia:

„(...) Wynika z tego, że jeśli chodzi o wybór konkretnych działań przewidzianych w układzie, organom konstytucyjnym zawierającym układ zapewniona jest szeroka swoboda polityczna. Układy takie w dużym stopniu nie podpadają pod kompetencją Trybunału. Konstytucyjnoprawne granice, przeprowadzane również w takim przypadku, a których przekroczenie prowadziłoby do nieważności traktatu, przebiegają tam gdzie naruszane są nie podlegające zrzeczeniu podstawowe zasady Ustawy Zasadniczej. Ograniczenie innych norm konstytucyjnych może być zaakceptowane w okresie przejściowym, jeżeli stoi to w bezpośrednim związku z uregulowaniem skierowanym na zbliżenie się do stanu w pełni odpowiadającemu konstytucji. W wyżej określonych granicach organy RFN, zawierające układ, odpowiedzialne są politycznie za działania uzgodnione w umowie. Prawne stwierdzenie sprzeczności z konstytucją jest zasadniczo wykluczone w wyniku tego, że stan powstały na mocy układu znajduje się ‘bliżej konstytucji’ niż stan istniejący uprzednio”<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> BVerfGE 4, s. 157. Stwierdzenie to tradycjami sięga do orzecznictwa Trybunału Rzeszy - por. Mann, op. cit., s. 378.

<sup>59</sup> BVerfGE 4, s. 169 i n. Por. BVerfGE 36, s. I i n.

Zasady interpretacji umów międzynarodowych, określone w orzecznictwie FTK wiążą - w interpretacji Trybunału - wykładnię umowy przede wszystkim z postanowieniami ustawy zasadniczej (a więc prawa wewnętrznego). Natomiast jeżeli nawet zasady te zapewniają organom konstytucyjnym RFN stosunkowo dużą swobodę przy zawieraniu umów międzynarodowych, to jedynie w ramach realizacji interesów wewnętrznych Republiki Federalnej.

### **3. FTK a „ogólne reguły prawa międzynarodowego” w myśl art. 25 UZ**

Artykuł 25 UZ stwierdza, że:

„ogólne reguły prawa międzynarodowego stanowią część składową prawa federalnego. Mają one pierwszeństwo przed ustawami i stwarzają bezpośrednie prawa i obowiązki dla mieszkańców obszaru federalnego”.

Określenie w konkretnym przypadku o jaka „ogólną regułę prawa międzynarodowego” chodzi, może powodować trudności<sup>60</sup>. Pojawia się wtedy problem organu państwowego, posiadającego uprawnienia do ustalania istnienia „ogólnych reguł prawa międzynarodowego”, mających podlegać włączeniu do wewnętrznego porządku prawnego państwa<sup>61</sup>. W Republice

---

<sup>60</sup> Por. J. Pütz: *Allgemeines Staatsrecht und Bundesstaatsrecht*, Berlin 1967, 63; A. Verdross, B. Simma: *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*, Berlin 1976. s. 434; R. Wenig: *Die gesetzeskräftige Feststellung einer allgemeinen Regel des Völkerrechts durch das Bundesverfassungsgericht*, Berlin 1971, s. 15.

<sup>61</sup> W USA na przykład sądy muszą uwzględniać stanowisko *State Department* przy rozstrzyganiu problemów dotyczących prawa międzynarodowego (są one związane jedynie co do stwierdzeń rzeczywistych a nie prawnych): we Francji sądy muszą uwzględniać opinię rządu i są tą opinią związane, o ile orzeczenie może wywrzeć wpływ na stosunki międzynarodowe; we Włoszech, Holandii i RFN sądy nie są zobowiązane do uwzględniania opinii rządu przy rozstrzyganiu tego rodzaju spraw - por. Wenig, op. cit., s. 15 i n.



Federalnej Niemiec kompetencja w tym zakresie należy do sądów. Sąd stosuje daną „ogólną regułę prawa międzynarodowego” w myśl art. 25 UZ, jeżeli nie ma żadnych wątpliwości co do jej zastosowania jako prawa federalnego oraz co do wynikających z niej uprawnień dla jednostek. Jeżeli natomiast ma w tym względzie wątpliwości, to przysługuje mu „prawo sprawdzenia” (*Prüfungsrecht*) - przy pomocy dokumentacji, literatury, ekspertyz itp. - czy dana reguła rzeczywiście istnieje<sup>62</sup>. W przypadku, gdy sąd w dalszym ciągu ma wątpliwości, zwraca się o rozstrzygnięcie do FTK. Tę kompetencję FTK określa art. 100 ust. 2 UZ, a jej podstawowe zadanie polega na „zapewnieniu jednolitego orzecznictwa w zakresie stosowania ‘ogólnych reguł prawa międzynarodowego’ na podstawie art. 25 UZ w Republice Federalnej”<sup>63</sup>.

Art. 100 ust. 2 UZ stwierdza, że:

„jeżeli, w sporze prawnym występuje wątpliwość, czy ogólna reguła prawa międzynarodowego stanowi część składową prawa federalnego oraz czy stwarza ona bezpośrednio prawa i obowiązki dla jednostek (artykuł 25), to sąd musi zwrócić się o rozstrzygnięcie do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego”.

Kompetencja ta powtórzona jest w § 13 nr 12 ustawy o FTK, a postępowanie w tego rodzaju sprawach regulowane jest w § 83 - 84 tej ustawy<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Mosler. op. cit., s. 45.

<sup>63</sup> Por. Leibholz, Rinck, Helberg, op. cit.. s. 483.

<sup>64</sup> Por. *Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar)*, Hamburg 1950 i n. s. 163 i n. Giese, Schunck, op. cit., s. 186 i n.

Obowiązek przedłożenia sprawy do rozstrzygnięcia Federalnemu Trybunałowi Konstytucyjnemu zachodzi wtedy, gdy sąd ma wątpliwości, „czy ogólna reguła prawa międzynarodowego stanowi część składowa prawa federalnego oraz czy stwarza ona bezpośrednio prawa i obowiązki dla jednostek”. E. Friesenhahn zaznacza, iż kwestia zaistnienia „wątpliwości” nie jest sformalizowana - w szczególności może chodzić tu o „wątpliwości” sądu, w łonie sądu oraz o poważne „wątpliwości” uczestników postępowania<sup>65</sup>. Orzecznictwo sądów zachodniemieckich oraz większość przedstawicieli doktryny reprezentuje jednak węższe stanowisko - obowiązek przedłożenia sprawy do rozstrzygnięcia przez FTK zachodzi jedynie w przypadku, gdy sam sąd ma „wątpliwości” (określone w art. 100 ust. 2 UZ), nie zaś, gdy „wątpliwości” takie mają inni uczestnicy postępowania<sup>66</sup>. Federalny Trybunał Skarbowy (*Bundesfinanzhof*) w orzeczeniu z dnia 18 grudnia 1963 r. stwierdził, iż:

„obowiązek przedłożenia Federalnemu Trybunałowi Konstytucyjnemu według art. 100 ust. 2 zachodzi jedynie wtedy, gdy przedkładający sąd ma wątpliwości, czy istnieje określona reguła prawa międzynarodowego oraz czy stanowi ona część składową prawa federalnego; dla uzasadnienia obowiązku przedłożenia nie wystarczy wątpliwość, występująca jedynie po stronie uczestników postępowania”<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Friesenhahn, op. cit., s. 65.

<sup>66</sup> Tak jak Friesenhahn (tzn. z uwzględnieniem również „wątpliwości” uczestników postępowania) - Geiger, op. cit., Bem. 3 zu § 83, Lechner, op. cit., Bem. 4 zu § 13 Ziff. 12.

<sup>67</sup> BStBL 1964 III, s. 253. Również orzeczenie Sądu Najwyższego (BGH) z dnia 26 września 1978 r. (*Neue Juristische Wochenschrift* - NJW - 1979, s. 1101). W literaturze np. Mosler, op. cit., s. 4G. Uzasadnia on to powiązaniem art. 100 ust. 2 UZ z art. 100 ust. 1 UZ oraz wskazuje, iż w ten sposób stworzono by dla jednostek możliwość zwoływania FTK, co - z wyjątkiem skargi konstytucyjnej - obce jest sądownictwu konstytucyjnemu RFN. R. Wenig stwierdza natomiast – „Einzig und allein wenn das Gericht selbst zweifelt oder wenn es bei pflichtgemäßer Prüfung, da seine eigene Ansicht im Gegensatz zu

Obowiązek przedłożenia problemu przed FTK zachodzi tylko w tym przypadku, gdy wątpliwości określone w art. 100 ust. 2 UZ mają poważny wpływ na wynik postępowania głównego<sup>68</sup>. „Przedłożenie” wymagane jest więc jedynie w przypadku „poważnej wątpliwości” (*ernsthafter Zweifel*), a nie tylko z tego powodu, że problem jest sporny między stronami<sup>69</sup>. Uzasadnienie przedłożenia na podstawie art. 100 ust. 2 powinno więc wykazywać, w jakim stopniu orzeczenie sądu przedkładającego uzależnione jest od rozstrzygnięcia „wątpliwości” określonych w tym artykule<sup>70</sup>.

Obowiązek „przedłożenia” powstaje w dwóch zasadniczych przypadkach: w razie wątpliwości, czy „ogólna reguła prawa międzynarodowego” stanowi część składową prawa federalnego; oraz w przypadku wątpliwości, czy stwarza ona bezpośrednie prawa i obowiązki dla jednostek. Okoliczności uzasadniające „przedłożenie” zostały następnie rozwinięte w orzecznictwie i w doktrynie. FTK w orzeczeniu z dnia 30 października 1962 r. stwierdził<sup>71</sup>, że „przedłożenie” na podstawie art. 100 ust. 2 UZ jest również dopuszczalne:

---

Auffassungen steht, die von gewichtigen Stimmen auf nationaler oder internationaler Ebene geäußert werden, Zweifeln hegen muss, ist es verpflichtet, die zweifelhafte Frage dem BVerfGE vorzulegen". *Die gesetzeskräftige ...*, s. 43. Również W. Wengler: *Anmerkung zum Urteil BGH v. 18.12.1963*, *Juristenzeitung* 1985, s. 23 i n.

<sup>68</sup> BVerfGE 4, s. 318 i n. 15, s. 30; 18: s. 279; 18, s. 447.

<sup>69</sup> Orzeczenie Sądu Najwyższego (BGH) z dnia 18 grudnia 1963 r. oraz w związku z tym - Wengler, op. cit., s. 23 i n.

<sup>70</sup> BVerfGE 13, s. 30 ze wskazaniem na BVerfGE 7, s. 174; 13. s. 180. Szerzej : Leibholz, Rinck, Helberg, op. cit., s. 484; B. Schmidt-Bleibtreu, F, Klein: *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Neuwied und Berlin 1969, s, 754.

<sup>71</sup> BVerfGE 15, s. 25.

- 1) gdy przedkładający sąd ma wątpliwości jedynie co do znaczenia „ogólnej reguły prawa międzynarodowego”<sup>72</sup>,
- 2) gdy przedkładający sąd ma wątpliwości, czy istnieje „ogólna reguła prawa międzynarodowego”, nie w takim jednak przypadku, gdy wątpliwości dotyczą problemu, czy reguła prawa międzynarodowego jest „ogólną regułą prawa międzynarodowego”,
- 3) gdy reguła prawa międzynarodowego z powodu swojej treści nie jest w stanie stwarzać bezpośrednich praw i obowiązków dla jednostek lecz zwraca się jedynie do państw i ich organów<sup>73</sup>.

W literaturze krytykę wywołały stwierdzenia FTK podane w punkcie 2. O. Kimminich określa je jako bardzo zawite i stwierdza, że mogą one oznaczać tylko to, że przed FTK mogą być przedłożone dwa pytania: po pierwsze - czy w ogóle istnieje reguła prawa międzynarodowego? po drugie - czy reguła x stanowi ogólną regułę prawa międzynarodowego? Jeżeli nie istnieją wątpliwości co do pytania pierwszego, to może zostać przedłożone jedynie pytanie drugie<sup>74</sup>. Również R. Wenig zaznacza, że „przedłożenie” jest także dopuszczalne w tym przypadku, gdy „wątpliwości dotyczą istnienia reguły prawa międzynarodowego”. Rozciąga się to również na „wątpliwości” co do „ogólności” reguły<sup>75</sup>.

Postanowienia art. 100 ust. 2 UZ stoją w ścisłym związku z art. 25 UZ. Art. 100 ust. 2 UZ stanowi uzupełnienie art. 25 UZ, stąd - jak

---

<sup>72</sup> Patrz również: BVerfGE 16, s. 27 i n. (...) lub napotyka w tym względzie na odpowiednio poważne wątpliwości” - BVerfGE 28, s. 288 i n.

<sup>73</sup> Patrz również: BVerfGE 16, s. 33; 46, 362 i n.

<sup>74</sup> O. Kimminich: *Das Völkerrecht in der...*, s. 488. przypis 6.

<sup>75</sup> Wenig, op. cit., s. 44.

podkreśla R. Wenig - przedmiotem postępowania mogą być jedynie problemy wynikające z art. 25 UZ<sup>76</sup>. Postępowanie na podstawie art. 100 ust. 2 UZ określa się w literaturze jako postępowanie kontrolne co do norm (*Normenkontrollverfahren*)<sup>77</sup>. Pojawiły się również głosy postulujące stosowanie - jako bardziej właściwej - nazwy: postępowanie kwalifikacyjne co do norm (*Normenqualifikationsverfahren*)<sup>78</sup>.

Postępowanie na podstawie art. 100 ust. 2 UZ jest postępowaniem obiektywnym (*objektives Verfahren*), tzn. nie znającym stron<sup>79</sup>. W piśmiennictwie istnieją dwa poglądy w zakresie zaszeregowania postępowania na podstawie art. 100 ust. 2 UZ<sup>80</sup>.

Pierwszy z nich zalicza postępowanie kwalifikacyjne co do norm, jak też ogólnie abstrakcyjną i konkretną kontrolę norm<sup>81</sup> do działalności orzeczniczej FTK<sup>82</sup>. Drugi natomiast pogląd przypisuje im charakter aktów legislacyjnych<sup>83</sup>. B. Schmidt-Bleibtreu i F. Klein piszą na przykład, że art. 100 ust. 2 UZ służy weryfikacji norm, a nie ich kontroli. W rezultacie zastępuje on proces legislacyjny. Ustawa

---

<sup>76</sup> Ibidem, s. 19.

<sup>77</sup> Th. Schramm: *Staatsrecht*, Köln-Berlin-Bonn-München 1971, Bd I, s. 281; Friesenhahn, op. cit., s. 64.

<sup>78</sup> Por. H. Goesse: *Organstreitigkeiten innerhalb des Bundes*, Köln 1961, s. 32. Zdanie to podziela również Wenig, op. cit., s. 18

<sup>79</sup> Por. Leibholz, Rinck, Helberg, op.cit., s. 483; Schmidt-Bleibtreu-Klein, op. Cit., s. 753.

<sup>80</sup> Wenig, op.cit., s. 47.

<sup>81</sup> Szerzej na temat kompetencji FTK – por. punkt 2.

<sup>82</sup> Szersze wskazówki bibliograficzne – por. Wenig, op.cit., s. 47, przypis 6.

<sup>83</sup> M. Draht, *Die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit*, VVDStRL 1950, H. 9, s. 94 i n.; Ch. Böckenförde, *Die sogenannte Nichtigkeit verfassungswidriger Gesetze*, Schriften zum öffentlichen Recht 1966 (33), s. 67.

Zasadnicza zakłada w związku z tym, że „ogólne reguły prawa międzynarodowego” muszą być ustalane w poszczególnych przypadkach. Ich weryfikacja - w przypadkach obiektywnie wątpliwych - koncentruje się na podstawie art. 100 ust. 2 UZ przy FTK<sup>84</sup>. R. Wenig podkreśla jednak, że jeżeli chodzi o postępowanie kwalifikacyjne co do norm na podstawie art. 100 ust. 2 UZ, to istnieje prawie jedność poglądów co do tego, że ma ono charakter orzecznictwa FTK<sup>85</sup>. W związku z tym przytacza on następujące argumenty: - FTK rozstrzyga w tym przypadku bez wątpienia jako sąd; - dla charakteru prawnego tego postępowania bez znaczenia jest fakt, że orzeczenia posiadają w tym zakresie moc ustawy; - orzeczenia te nie stanowią nic innego jak orzeczenia incydentalne, które co prawda są usamodzielnione, z istoty swej nie odróżniają się jednak od incydentalnych orzeczeń innych sądów<sup>86</sup>.

Problem oddziaływania postępowania kwalifikacyjnego co do norm w wewnętrznym systemie prawnym Republiki Federalnej Niemiec przedstawił wyczerpująco R. Wenig<sup>87</sup>. Przeprowadził on analizę w trzech płaszczyznach: 1) w jakim zakresie orzeczenia zapadłe na podstawie art. 100 ust. 2 UZ posiadają moc ustawy (według § 13 nr 12 w związku z § 31 ust. 2 ustawy o FTK); 2) w jakim stopniu posiadają one moc obowiązującą (*bindende Kraft, Bindungswirkung*) w myśl § 31 ust. 1 ustawy o FTK (co dotyczy orzeczeń FTK); 3) w jakim stopniu nabywają one formalnej i materialnej prawomocności (*Rechtskraft*)<sup>88</sup>.

---

<sup>84</sup> *Kommentar zum ...*, s. 753 i n.

<sup>85</sup> Wenig, op.cit., s. 48.

<sup>86</sup> *Ibidem*, s. 48.

<sup>87</sup> *Ibidem*, s. 52 i nast.

<sup>88</sup> Do tego czasu zadowalano się w literaturze RFN stwierdzeniem, że orzeczenia te mają moc ustawy - por. *Bonner Kommentar...*, s. 184; Mosler, op. cit., s. 47.

Orzeczenia FTK wydane na mocy art. 100 ust. 2 UZ posiadają moc ustawy - „Oznacza to, że takie orzeczenia FTK są obowiązujące nie tylko w stosunku do przedkładającego sądu, lecz dla wszystkich sądów, więcej - są obowiązujące ogólnie dla każdego, w zakresie ich obowiązywania”<sup>89</sup>. Orzeczenia takie, jako ogólnie obowiązujące i nie ograniczone w czasie, są obowiązujące w stosunku do wszystkich przyszłych przypadków. Nie ulega również wątpliwości, że orzeczenia te (jak i inne prawomocne orzeczenia FTK) posiadają moc wiążącą (*bindende Kraft*). R. Wenig zaznacza, iż nie jest prawidłowy pogląd jakoby orzeczenia te obok mocy ustawy posiadały również moc wiążącą, ponieważ ta pierwsza zawiera w sobie wszystkie atrybuty mocy wiążącej<sup>90</sup>. Orzeczenia FTK na podstawie art. 100 ust. 2 UZ stają się również prawomocne formalnie, nie nabywają jednak prawomocności materialnej<sup>91</sup>.

Stosunkowo mało miejsca poświęca się w literaturze zachodniemieckiej znaczeniu orzeczeń FTK na podstawie art. 100 ust. 2 UZ na płaszczyźnie prawa międzynarodowego. Problem ten zbywany jest lapidarnym stwierdzeniem, że orzeczenia FTK w tym zakresie nie mają żadnego znaczenia na płaszczyźnie prawa międzynarodowego<sup>92</sup>. Niektórzy przedstawiciele doktryny RFN traktują tego rodzaju orzeczenia FTK jako środek pomocniczy przy stwierdzaniu istnienia normy prawa międzynarodowego<sup>93</sup>. Na możliwość konfliktu między prawem międzynarodowym a normami prawa wewnętrznego [Republiki Federalnej Niemiec (uwarunkowanego orzeczeniami FTK na podstawie art. 100 ust. 2

---

<sup>89</sup> Wenig, op. cit., s. 16, 62.

<sup>90</sup> Ibidem, s. 69.

<sup>91</sup> Ibidem, s. 70 i n.

<sup>92</sup> Por. W. Rudolf: *Völkerrecht und deutsches Recht*, Tübingen 1967, s. 250,

<sup>93</sup> O. Kimminich: *Das Völkerrecht in der . . .*, s. 487 i n.

UZ) wskazał natomiast jednoznacznie R. Wenig<sup>94</sup>. Możliwość taka wynika - jego zdaniem - z kilku powodów: - zmiany w prawie międzynarodowym zwyczajowym przebiegają ukrycie; jest więc możliwe, że prawomocne orzeczenia FTK będą nadal stosowane, mimo zaistniałej zmiany w prawie międzynarodowym; - wyraźna sprzeczność może wystąpić, gdy FTK dokona fałszywego stwierdzenia co do istnienia lub nieistnienia „ogólnej reguły prawa międzynarodowego”. Rozwiązanie tego problemu R. Wenig widzi w tym, że - jego zdaniem - sytuacja taka jest sprzeczna z celem i sensem art. 25 UZ. § 31 ust. 2 ustawy o FTK byłby w zakresie nadającym moc ustawy takiemu orzeczeniu FTK na podstawie art. 100 ust. 2 UZ sprzeczny z Ustawą Zasadniczą, a tym samym w odpowiednim zakresie nieskutecznym<sup>95</sup>.

#### 4. Zakończenie

Z powyższych rozważań wynika, że FTK posiada poważne możliwości wpływania na kształt zobowiązań międzynarodowych Republiki Federalnej Niemiec, wynikających tak z prawa umownego, jak i z międzynarodowego prawa zwyczajowego.

W odniesieniu do prawa umownego odbywa się to w drodze dokonywania kontroli zgodności ustaw dotyczących układów międzynarodowych (a tym samym i układów) z UZ. Kompetencja Trybunału w tym zakresie stwarza szereg możliwości podporządkowania norm prawa traktatowego interesom wewnętrznym Republiki Federalnej. Szczególną rolę odgrywają w związku z tym reguły wykładni, stosowane przez FTK w odniesieniu do ustaw dotyczących układów międzynarodowych. Chodzi tu w pierwszym rzędzie o zasadę tzw. wykładnię zgodną z konstytucją (*verfassungskonforme Auslegung*), stosowaną zwykle przez

---

<sup>94</sup> *Die gesetzeskräftige ...*, s. 16. 109 i n.

<sup>95</sup> *Ibidem*, s. 110. Również jednak i on minimalizuje taką możliwość (por. s. 109 i n.).



Trybunał, w stosunku do zwykłych ustaw wewnętrznych. Zastosowanie tych reguł w odniesieniu do ustawy dotyczącej umowy międzynarodowej wiąże wykładnię umowy z postanowieniami UZ (a więc prawa wewnętrznego), a nawet jeśli zapewniają one organom konstytucyjnym RFN określoną swobodę przy zawieraniu umów, to też jedynie w ramach określonych wewnętrznymi interesami Republiki Federalnej Niemiec. Natomiast orzeczenia Trybunału jako posiadające moc wiążącą w stosunku do wszystkich sądów i urzędów, a w znacznej mierze jako posiadające moc ustawy, określają praktykę państwową w zakresie realizacji umowy przez Republikę Federalną.

Tendencja do podporządkowania norm prawa międzynarodowego interesom wewnętrznym RFN jest wyraźna również w odniesieniu do zobowiązań wynikających z międzynarodowego prawa zwyczajowego. Zakres „ogólnych reguł prawa międzynarodowego” w myśl art. 25 UZ interpretowany jest w zachodnioniemieckiej praktyce konstytucyjnej bardzo restryktywnie. Znajduje to wyraz zarówno w zawężaniu pojęcia „ogólnych reguł” i ich wewnątrzpaństwowego stosowania, jak też w kompetencji FTK na podstawie art. 100 ust. 2 UZ, na mocy którego Trybunał rozstrzyga w przypadkach wątpliwych (z wewnętrznego punktu widzenia) o istnieniu i stosowaniu „ogólnych reguł” w sferze wewnętrznej Republiki Federalnej Niemiec. W ten sposób przepływ norm powszechnego prawa międzynarodowego do zachodnioniemieckiego prawa wewnętrznego przebiega przez filtr o charakterze wewnątrz-prawnym.

Nie ulega wątpliwości - i na to wskazuje praktyka orzecznicza, że FTK kieruje się przede wszystkim celowością polityczną z punktu widzenia wewnętrznych interesów Republiki Federalnej, której podporządkowuje unormowania z zakresu prawa międzynarodowego.

## 9. „Układy polityczne” w praktyce konstytucyjnej RFN

(w:) Przegląd Zachodni 1983, nr 5/6 (strony 21-38).

W doktrynie prawa międzynarodowego w różny sposób systematyzowane są umowy międzynarodowe. Ze względu na ich przedmiot wyróżnia się m. in.: umowy polityczne, gospodarcze, kulturalne. Z podziałem tym nie są jednak wiązane żadne skutki prawne. Umowy międzynarodowe - niezależnie od ich przedmiotu - powinny być wykonywane w całości i w dobrej wierze, odpowiednio do zasady *pacta sunt servanda*. Takie też stanowisko reprezentowane jest konsekwentnie w konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów<sup>1</sup>.

Inaczej problem ten ujęty jest w praktyce konstytucyjnej Republiki Federalnej Niemiec w zakresie wykonywania umów międzynarodowych. Art. 59 ust. 2 Ustawy Zasadniczej - UZ stwierdza, że:

„Układy, które regulują polityczne stosunki federacji lub dotyczą przedmiotu ustawodawstwa federalnego, wymagają zatwierdzenia lub współdziałania ciał każdorazowo kompetentnych dla ustawodawstwa federalnego. W stosunku do porozumień administracyjnych obowiązują odpowiednio przepisy o administracji federalnej”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Szerzej - Wł. Czapliński, *Układ o normalizacji stosunków PRL-RFN z 7 grudnia 1970 roku w świetle przepisów konwencji wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych z 1969 r.*, (w:) *Prawne aspekty stosunków PRL-RFN*, Warszawa 1982, ss. 149 i nast.

<sup>2</sup> „ ... Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung oder Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes. Für Verwaltungsabkommen gelten die Vorschriften über die Bundesverwaltung entsprechend”. W literaturze polskiej na

Art. 59 ust. 2 UZ rozróżnia więc: - układy, które regulują polityczne stosunki federacji (*Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln*), - układy, dotyczące przedmiotu ustawodawstwa federalnego (*Verträge, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen*) oraz — porozumienia administracyjne (*Verwaltungsabkommen*).

Z podziałem tym związane są poważne następstwa w zakresie wykonywania układu, tzn. układ zakwalifikowany jako „regulujący polityczne stosunki federacji” pozbawiony jest - w myśl praktyki konstytucyjnej RFN - jakichkolwiek skutków prawnych w sferze wewnętrznej. Zadaniem tego artykułu jest właśnie analiza praktyki konstytucyjnej RFN odnośnie do „układów, które regulują polityczne stosunki federacji”<sup>3</sup>.

## 1. Pojęcie „układu politycznego”

Określenie kategorii układów, wymienionych w art. 59 ust. 2 zd. 1 UZ - „układy, które regulują polityczne stosunki federacji” oraz układy „dotyczące przedmiotu ustawodawstwa federalnego” - było przedmiotem licznych orzeczeń Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK). Stanowisko Trybunału w tym zakresie poparte zostało w zasadzie przez doktrynę zachodnioniemiecką<sup>4</sup>. Natomiast kontrowersje w doktrynie (również bardzo poważne kontrowersje polityczne) sprawia nie tyle problem pojęcia samego układu „regulującego

---

temat art. 59 UZ - por. M. Sobolewski, *Ratyfikacja umów międzynarodowych według konstytucji Niemieckiej Republiki Federalnej*. Biuletyn Niemcoznawczy 1970 nr 6, ss. 5 i nast.; L. Gelberg, *Ratyfikacja umów międzynarodowych w prawie konstytucyjnym RFN*. Państwo i Prawo 1972 nr 4, ss. 99 i nast.

<sup>3</sup> Na temat „układów, dotyczących przedmiotu ustawodawstwa federalnego” - patrz H. Meyer-Lindenburg, *Zum Begriff der Verträge, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen (Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG)*, (w:) *Festschrift für Hermann Jahrreiss*. Köln, Berlin, Bonn, München 1964; na temat „porozumień administracyjnych” - patrz G. H. Reichel, *Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949*. Berlin 1967, ss. 134 i nast.

<sup>4</sup> Por. E. Menzel, K. Ipsen, *Völkerrecht. Ein Studienbuch*. München 1979 s. 65.

polityczne stosunki federacji", co raczej zakres kompetencji *Bundestagu* i *Bundesratu* przy uchwalaniu ustawy dotyczącej tego rodzaju układu (por. punkt 3).

FTK w orzeczeniu z 29 lipca 1952 r. stwierdził, że traktaty z państwami obcymi, zajmujące się ogólnie problemami publicznymi, dobrem ogółu czy zobowiązaniami między państwami, nie stają się jeszcze w wyniku tego układami politycznymi, regulującymi stosunki polityczne federacji i wymagającymi z tego powodu zatwierdzenia lub współdziałania ciał każdorazowo kompetentnych dla ustawodawstwa federalnego w formie ustawy federalnej. Układy te - podkreślił Trybunał - muszą ponadto dotyczyć egzystencji państwa, jego pozycji czy właściwej wagi we wspólnocie państw, lub porządku wspólnoty państw i zmierzać bezpośrednio do uregulowania tych problemów.

„Wtórne, czy może nawet nie chciane lub nie zamierzone oddziaływanie nie wystarcza do tego. Jeżeli jakaś traktat ma dla Republiki Federalnej tylko dlatego znaczenie polityczne, ponieważ zasadniczo oddziałuje na jej stosunki wewnętrzne, gospodarcze lub społeczne, to w wyniku tego nie staje się on jeszcze 'układem politycznym' w sensie art. 59 ust. 2 UZ. W tym znaczeniu układami politycznymi są zwłaszcza takie układy, które skierowane są na utwierdzenie, umocnienie i rozszerzenie pozycji politycznej państwa w stosunku do innych państw. Należą do tej kategorii układów przede wszystkim sojusze, paktów gwarancyjne, umowy o współpracy politycznej, układy pokojowe, układy o nieagresji, o neutralności, o rozbrojeniu, o arbitrażu i podobne. Układ handlowy może nabrać charakteru takiego układu w szczególnych warunkach. Ogólna odpowiedź na pytanie, czy tzw. umowy gospodarcze, regulujące stosunki handlowe i

płatnicze mogą stanowić umowy polityczne w sensie art. 59 ust. 2 UZ nie jest możliwa<sup>5</sup>.

Objęcie „układów, które regulują polityczne stosunki federacji” „współdziałaniem” (*Mitwirkung*) lub „zatwierdzeniem” (*Zustimmung*) ciał ustawodawczych stanowi kontynuację tendencji do możliwie szerokiego zakreślenia obszaru układów, podlegających kontroli legislatywy. Chodziło przede wszystkim o objęcie taką kontrolą układów o dużym znaczeniu politycznym<sup>6</sup>.

W konstytucji Rzeszy z 1871 r. (§ 11 ust. 2) jedynie wypowiedzenie wojny wymagało zatwierdzenia (*Zustimmung*) *Reichsratu*. Ustawa z 28 października 1918 r. wprowadziła w tej mierze również obowiązek zatwierdzenia (*Zustimmung*) ze strony *Reichstagu*. Następnie zatwierdzeniu parlamentarnemu poddane zostały również traktaty pokojowe. Przyjęła to w art. 45 ust. 2 konstytucja weimarska, a ponadto według art. 45 ust. 3 zgody wymagały również traktaty sojusznicze<sup>7</sup>. Postanowienia art. 59 ust. 2 zd. I UZ stanowić miało dalsze rozszerzenie tej kompetencji ciał ustawodawczych.

---

<sup>5</sup> Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen (BVerfGE), t. I, s. 372. Stanowisko to zostało poparte w literaturze: W. Rudolf, *Völkerrecht und deutsches Recht*. Tübingen 1967, ss. 190 i nast. (podano tam liczne źródła w przyp. 44); A. Bleckman, *Grundgesetz und Völkerrecht*. Berlin 1975, s. 218 i nast.

<sup>6</sup> Por. E. Menzel (w:) *Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar)*. Hamburg 1950 i nast., s. 8 do art. 59 UZ.

<sup>7</sup> G. H. Reichel, *Die auswärtige Gewalt*. . . , op. cit., s. 98.

## 2. Ustawa dotycząca układu (*Vertragsgesetz*)<sup>8</sup>

Układy, które regulują polityczne stosunki federacji lub dotyczą przedmiotu ustawodawstwa federalnego, wymagają - w myśl art. 59 ust. 2 zd. I UZ - „zatwierdzenia” lub „współdziałania” ciał każdorazowo kompetentnych dla ustawodawstwa federalnego w formie ustawy federalnej. „Zatwierdzenie” (*Zustimmung*) lub „współdziałanie” (*Mitwirkung*) może nastąpić jedynie w formie ustawy federalnej<sup>9</sup>.

FTK w orzeczeniu z 29 lipca 1952 stwierdził jednoznacznie, że określone w art. 59 ust. 2 zd. I UZ „zatwierdzenie” lub „współdziałanie” ciał ustawodawczych w stosunku do układu z „państwem obcym” stanowi akt rządzenia (*Regierungsakt*) w formie ustawy federalnej i może być wyrażone tylko w drodze formalnej ustawy. „Zatwierdzenie” lub „współdziałanie” ciał ustawodawczych w formie ustawy federalnej jest bezwzględnie obowiązujące i nie może podlegać zrzeczeniu. Z tego powodu ciała ustawodawcze nie mogą upoważnić rządu do spowodowania wejścia układu w życie przy pomocy rozporządzenia, wymagającego „zatwierdzenia” lub „współdziałania” ciał ustawodawczych<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Ustawę federalną, na mocy której ciała ustawodawcze wyrażają „zatwierdzenie” lub przy pomocy której „współdziałają” przy zawarciu układu, określa się. w literaturze zachodniemieckiej różnorodnie - jako ustawę zatwierdzającą (*Zustimmungsgesetz*), ustawę transformującą (*Transformationsgesetz*), ustawę ratyfikującą (*Ratifikationsgesetz*). Wszystkie te pojęcia są jednak wieloznaczne i nie odpowiadają treści tego rodzaju ustawy. Zgodzić się więc należy z G. Boehmerem, który - jako najwłaściwszą dla tego rodzaju ustawy - proponuje nazwę *Vertragsgesetz* (ustawa dotycząca układu) - *Der völkerrechtliche Vertrag im deutschen Recht*. Köln, Berlin 1965, ss. 7 i nast. W dalszym ciągu wywodów, określenie „ustawa dotycząca układu”, będzie oznaczało ustawę federalną, przy pomocy której ciała ustawodawcze realizują uprawnienia określone w art. 59 ust. 2 zd. I UZ.

<sup>9</sup> Na temat działalności ustawodawczej - patrz szeroko: U. Thaysen, *Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen 1976, s. 48 i nast.

<sup>10</sup> BVerfGE, t. I, s. 372.

Projekt ustawy dotyczącej układu wraz z załączonym tekstem układu podlega rozpatrzeniu przez ciała ustawodawcze w normalnym trybie ustawodawczym, co wynika z tego, że - jak stwierdzono wyżej - „zatwierdzenie” lub „współdziałanie” może być wyrażone jedynie w formie ustawy federalnej<sup>11</sup>. Występują w związku z tym jednak dwie istotne odrębności w stosunku do normalnego postępowania legislacyjnego<sup>12</sup>:

- inicjatywa ustawodawcza należy wyłącznie do rządu (stanowi to nie wynikający *expressis verbis* z UZ wyjątek od art. 76 ust. 1 UZ),
- ciała ustawodawcze nie mogą wносить poprawek do układu, będącego przedmiotem postępowania, a możliwe jest jedynie odrzucenie lub akceptacja układu jako całości<sup>13</sup>.

Ten drugi warunek nie oznacza, że parlament jest postawiony jedynie przed alternatywą - odrzucić ustawę dotyczącą układu (a tym samym układ) lub ją zaakceptować.<sup>14</sup>

W literaturze zachodniemieckiej podkreśla się oczywistość tego rodzaju uregulowania. Zwraca się uwagę, że umowy z „państwami obcymi” rokowane są przez organy egzekutywy, która odpowiedzialna jest również za wykonanie umowy. Treść umowy ustala egzekutywa w ramach swojej kompetencji. O ile następuje przy tym wkroczenie do kompetencji legislatywy, to parlament ma

---

<sup>11</sup> Por. E. Menzel, (w:) *Bonner Kommentar ...* . op. cit., s. 9 do art. 59 UZ.

<sup>12</sup> L. Garlicki, *Parlament a rząd w Republice Federalnej Niemiec*. Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 225 i nast.

<sup>13</sup> Por. G. H. Reichel, *Die auswärtige Gewalt...*, op. cit., ss. 78 i nast.; W. Bayer, *Die Aufhebung völkerrechtlicher Verträge im deutschen parlamentarischen Regierungssystem*. Köln, Berlin 1969, s. 163,

<sup>14</sup> Szerzej L. Garlicki, *Parlament...*, op. cit., s. 227.

możliwość niezatwierdzenia umowy. Nie może on jednak zmieniać poszczególnych jej przepisów<sup>15</sup>. Zdarzało się jednak, że parlament uchwalał przy rozpatrywaniu ustawy dotyczącej układu rezolucję, dokonując jednostronnej politycznej interpretacji układu, sprzecznej z jego uzgodnioną treścią<sup>16</sup>. Taki przypadek miał na przykład miejsce przy uchwalaniu ustaw, dotyczących układu normalizacyjnego PRL-RFN i ZSRR-RFN<sup>17</sup>.

Samo postępowanie ustawodawcze zależne jest od rodzaju ustawy, jaka ma być uchwalona. Rozróżnić w związku z tym należy dwa rodzaje ustaw<sup>18</sup>:

- ustawę zwykłą (tzw. *Einspruchsgesetz*), w przypadku której *Bundesrat* może - na podstawie art. 77 ust. 1 zd. 1 UZ – zgłosić sprzeciw w stosunku do postanowienia *Bundestagu*, dotyczącego ustawy,
- ustawę wymagającą zatwierdzenia (tzw. *Zustimmungsgesetz*), tzn. ustawę, do której uchwalenia konieczna jest zgoda (*Zustimmung*) *Bundesratu* (por. art. 78 UZ).

Jeżeli *Bundesrat* widzi potrzebę zmiany postanowienia *Bundestagu*, dotyczącego ustawy (zarówno w odniesieniu do ustawy zwykłej, jak też w odniesieniu do ustawy wymagającej

---

<sup>15</sup> F. Möllner, *Die Mitwirkung des Parlaments beim Abschluss von Staatsverträgen insbesondere ihre parlamentarische Behandlung in der Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien, den Vereinigten Staaten und Frankreich*. Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1963, H. 5, s. 169.

<sup>16</sup> L. Garlicki, *Parlament...*, op. cit., s. 227.

<sup>17</sup> Por. L. Gelberg, *The Warsaw Treaty of 1970 and the Western Boundary of Poland*. American Journal of International Law 1982 (vol. 76), No 1, s. 119 i nast.

<sup>18</sup> I. Staff, *Verfassungsrecht*. Baden-Baden 1976, s. 94 i nast.



zatwierdzenia), może zażądać zwołania Komisji mediacyjnej (*Vermittlungsausschuss*); w przypadku ustawy wymagającej zatwierdzenia, z żądaniem takim może wystąpić również *Bundestag* i rząd federalny (art. 77 ust. 2 zd. 4 UZ)<sup>19</sup>. Jeżeli nie zażądano zwołania Komisji mediacyjnej, albo też postępowanie przed Komisją zakończyło się (tzn. postanowienie *Bundestagu* dotyczące ustawy zostało utrzymane lub ponownie zostało potwierdzone w czwartym czytaniu), dalsze postępowanie legislacyjne zależne jest od tego, czy chodzi o ustawę zwykłą czy też o ustawę wymagającą zatwierdzenia *Bundesratu*.

Ustawy zwykłe (*Einspruchsgesetze*) stanowią regułę w prawie konstytucyjnym RFN. Obejmują one wszystkie ustawy, które - według Ustawy Zasadniczej - nie wymagają zatwierdzenia *Bundesratu*. W stosunku do postanowienia *Bundestagu*, dotyczącego tego rodzaju ustawy, *Bundesrat* może zgłosić sprzeciw (*Einspruch*) w terminie 2 tygodni (art. 77 ust. 3 UZ). *Bundestag* może jednak nie uwzględnić sprzeciwu *Bundesratu*, uchwalając ustawę ponownie - ale większością głosów, jaka miała miejsce w *Bundesratie* przy uchwalaniu sprzeciwu (por. art. 77 ust. 4 zd. 1 UZ w powiązaniu z art. 121 UZ oraz art. 77 ust. 4 zd. 2 UZ). Jeżeli natomiast ustawa zwykła od początku nie budzi zastrzeżeń *Bundesratu*, to *Bundesrat* pozostawia ją nie żądając zwołania Komisji mediacyjnej, albo wyraźnie wyraża zgodę.

W przypadku ustaw drugiego rodzaju (*Zustimmungsgesetze*), dla uchwalenia ustawy konieczna jest wyraźna zgoda *Bundesratu*. Jeżeli *Bundesrat* nie wyraża zgody, ustawa nie zostaje uchwalona<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Szerzej L. Garlicki, *Parlament...*, op. cit., s. 146 i nast.

<sup>20</sup> Kategorie ustaw, podlegających zatwierdzeniu *Bundesratu* - por. W. Fürst, H. Günther. *Grundgesetz. Das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland in den Grundzügen*. Berlin 1978, s. 174.

Uchwalenie ustawy dotyczącej układu międzynarodowego (*Vertragsgesetz*) w formie ustawy zwykłej (*Einspruchsgesetz*) albo w formie ustawy, wymagającej zatwierdzenia *Bundesratu* (*Zustimmungsgesetz*), zależne jest od wymogów dotyczących ustawy, jakiej uchwalenie byłoby konieczne dla realizacji układu<sup>21</sup>. Ustawy dotyczące układów, które regulują polityczne stosunki federacji, uważane są za ustawy zwykłe (*Einspruchsgesetze*); w przypadku tych ustaw *Bundesrat* ma jedynie prawo „współdziałania” (*Mitwirkung*)<sup>22</sup>. Ustawy natomiast, które dotyczą układów międzynarodowych, rozciągających się na przedmiot ustawodawstwa federalnego, stanowią (zależnie od przedmiotu ustawowego uregulowania, koniecznego dla realizacji układu) ustawy wymagające zatwierdzenia *Bundesratu* (*Zustimmungsgesetze*) lub ustawy zwykłe (*Einspruchsgesetze*).

Art. 59 ust. 2 zd. I UZ nie zajmuje się skutkami prawnymi ustawy dotyczącej układu (*Vertragsgesetz*) w sferze wewnętrznej<sup>23</sup>. FTK w orzeczeniu z 30 lipca 1952 r. stwierdził w związku z tym:

„Ustawa dotycząca układu międzynarodowego posiada podwójny charakter. Po pierwsze jest ona postanowieniem ciał ustawodawczych, upoważniającym prezydenta federalnego do ostatecznego zawarcia układu w stosunku do Republiki Federalnej. Następnie ma ona również znaczenie, nadające treści układu międzynarodowego moc obowiązującą, jako niemieckiemu prawu wewnątrzpaństwowemu (transformacja)”<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Por. W. Rudolf, *Völkerrecht und...*, op. cit., s. 194.

<sup>22</sup> Por. W. Fürst, H. Günther, *Grundgesetz ...*, op. cit., s. 174.

<sup>23</sup> Por. G. Boehmer, *Der völkerrechtliche Vertrag ...*, op. cit., s. 22.

<sup>24</sup> BVerfGE, t. I, s. 396. Na temat sprzeczności, występujących w łonie FTK w tym czasie E. Kaufmann, *Normenkontrollverfahren und völkerrechtliche Verträge*, (w:) *Gedächtnisschrift für Walter Jellinek*. München 1955, s. 446.

Orzeczenie FTK z 21 marca 1957 r. konkretyzowało drugi aspekt ustawy dotyczącej układu, stwierdzając:

„Jednocześnie transformuje ona treść układu międzynarodowego do prawa wewnątrzpaństwowego, uznając tę treść za obowiązującą zarówno w stosunku do organów państwowych jak też w stosunku do obywateli państwowych, o ile dotyczy ona ich prawnego postępowania”<sup>25</sup>.

W doktrynie funkcje ustawy dotyczącej układu międzynarodowego (*Vertragsgesetz*) zostały uściśnione. Powszechnie rozróżnia się trzy jej funkcje:

- funkcję upoważniającą (*Ermächtigungsfunktion*),
- funkcję wcielającą (*Einbeziehungsfunktion*),
- funkcję dotyczącą rangi lub funkcję gwarantującą (*Rangordnungsfunktion, Garantiefunktion*)<sup>26</sup>.

Funkcja upoważniająca (*Ermächtigungsfunktion*) ustawy dotyczącej układu wywołuje najmniej kontrowersji<sup>27</sup>. Oznacza ona, że ustawa dotycząca układu upoważnia prezydenta do zawarcia danego układu. Nie oznacza ona jednak zobowiązania do zawarcia układu. Rząd federalny musi mieć w tym zakresie swobodę ze względu na zmiany zachodzące w polityce zagranicznej<sup>28</sup>.

Funkcja wcielająca (*Einbeziehungsfunktion*) polega na włączeniu treści układu międzynarodowego do prawa wewnętrznego

---

<sup>25</sup> BVerfGE, t. 6, s. 290; również: t. 30, s. 504.

<sup>26</sup> Por. W. Rudolf, *Völkerrecht und ...*, op. cit., s. 200 i nast.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> G. Boehmer, *Der völkerrechtliche Vertrag...*, op. cit., s. 23.

Republiki Federalnej. Ustawa dotycząca układu (*Vertragsgesetz*) może tu spełniać - w zależności od przyjętej teorii - rolę aktu transformującego (*Transformationsgesetz*) lub rozkazu wykonania (*Vollzugsbefehl*) w sensie teorii wykonania (*Vollzugstheorie*)<sup>29</sup>. Podkreślić również należy, że według przeważającej opinii (stojącej na pozycji teorii transformacji) ustawa dotycząca układu międzynarodowego transformuje jedynie te układy (czy postanowienia układów), które nadają się do bezpośredniego stosowania w odniesieniu do osób fizycznych. Pogląd ten - reprezentowany również w orzecznictwie<sup>30</sup> - w poważnym stopniu ogranicza wpływ norm prawa międzynarodowego na porządek prawny Republiki Federalnej.

Funkcja dotycząca rangi lub funkcja gwarantująca (*Rangordnungsfunktion, Garantiefunktion*) powoduje, że wcielony do sfery wewnętrznej układ posiada rangę ustawy dotyczącej układu (*Vertragsgesetz*).

### **3. Udział ciał ustawodawczych (*Bundestagu* i *Bundesratu*) w procesie uchwalania ustawy dotyczącej „układu politycznego**

Problem ten łączy się z dużo szerszą kwestią, dotyczącą określenia konstytucyjnego podmiotu (wewnętrznego), właściwego dla spraw państwa z zakresu stosunków z innymi państwami (*auswärtige Gewalt*)<sup>31</sup>. Pojęcie *auswärtige Gewalt* nie jest

---

<sup>29</sup> Szerzej, A. Bleckmann, *Grundgesetz und ...*, op. cit., s. 216 i nast.

<sup>30</sup> Patrz orzeczenie Federalnego Trybunału Administracyjnego (BVerwG) z 21 grudnia 1967, Bundesverwaltungsgerichtsentscheidungen (BVerwGE), t. 29, s. 20, orzeczenie FTK z 8 września 1973 r., BVerfGE, t. 44, s. 156; orzeczenie FTK z 9 grudnia 1970 r. BVerfGE, t. 29, s. 348.

<sup>31</sup> F. Mö11er, *Die Mitwirkung . . .*, op. cit., s. 168.

określone w Ustawie Zasadniczej<sup>32</sup>. W literaturze powszechnie uważa się, że oznacza ono „konstytucyjno-prawną kompetencję do rozstrzygnięcia o zewnętrznych stosunkach państwa”<sup>33</sup>. Natomiast pod pojęciem „zewnętrznych stosunków państwa” rozumie się „stosunki prawne państwa z innymi podmiotami prawa międzynarodowego opierające się na prawie międzynarodowym”<sup>34</sup>.

Problem określenia władzy właściwej dla *auswärtige Gewalt* nie jest w doktrynie zachodnioniemieckiej rozwiązany jednolicie. Można w tym zakresie wyróżnić dwie zasadnicze tendencje<sup>35</sup>. Wynikającą z tradycji teorię „wyłącznej właściwości egzekutywy”<sup>36</sup>, według której ustawodawca może uczestniczyć w wykonywaniu *auswärtige Gewalt* jedynie w przypadkach jednoznacznie określonych w Ustawie Zasadniczej<sup>37</sup>. Drugą tendencją stanowi teoria „władzy złożonej” (*kombinierte Gewalt*), wyróżniająca dwa nośniki *auswärtige Gewalt* - egzekutywę i legislatywę<sup>38</sup>. Nie wdając się bliżej w sposób argumentacji przedstawicieli każdej z tych teorii stwierdzić można, że teoria „władzy złożonej” (*kombinierte Gewalt*)

---

<sup>32</sup> W polskiej literaturze: L. Garlicki, *Parlament...*, op. cit., s. 218 i nast.

<sup>33</sup> Th. Maunz, G. Dürig, R. Herzog. *Grundgesetz. Kommentar*. München und Berlin 1968, Anm. I zu Art. 32 GG.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> F. Schuppert, *Die verfassungsrechtliche Kontrolle der auswärtigen Gewalt*. Baden-Baden 1973, s. 45 i nast.

<sup>36</sup> Por. W. Grewe, *Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik*. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDSSL) 1954 H. 12, s. 135; G. H. Reichel, *Die auswärtige Gewalt...*, s. 29.

<sup>37</sup> Por. H. Mosler, *Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik Deutschland* (w:) *Völkerrechtliche und staatsrechtliche Abhandlungen. Festschrift für Carl Bilfinger zum 75. Geburtstag*. Köln-Berlin 1954, s. 292.

<sup>38</sup> Por. E. Menzel, *Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik*. (w:) VVDSSL 1954, H. 12, s. 179; E. Friesenhahn, *Parlament und Regierung im modernen Staat*. (w:) VVDSSL 1974, H. 31, s. 37 d nast.

nie znalazła prawie poparcia w nauce zachodnioniemieckiej<sup>39</sup>. Za ogólnie przyjętą uznać należy teorię wyłącznej kompetencji egzekutywy w sprawowaniu władzy z zakresu „stosunków zewnętrznych”<sup>40</sup>.

Generalnie jednak w nauce zachodnioniemieckiej - niezależnie od reprezentowanej teorii w kwestii wykonywania *auswärtige Gewalt* - uprawnienia parlamentu przy zawieraniu umów międzynarodowych uważa się za uzasadnione<sup>41</sup>, a w art. 59 ust. 2 zd. 1 UZ widzi się w pierwszym rzędzie normę regulującą podział kompetencji pomiędzy egzekutywą a legislatywą<sup>42</sup>, bądź na zasadzie „wyjątkowej kompetencji parlamentu”, bądź też na zasadzie „współdziałania legislatywy z egzekutywą”<sup>43</sup>.

Poważne kontrowersje w doktrynie i praktyce konstytucyjnej Republiki Federalnej występują również w kwestii podziału kompetencji w ramach *auswärtige Gewalt*, wynikającego ze struktury federalnej RFN - podział kompetencji między federacją a kraje federalne (art. 32 UZ). Spór ten stosunkowo słabo oddziałuje jednak na „układy, które regulują polityczne stosunki federacji”. Niezależnie bowiem od reprezentowanych poglądów co do podziału *auswärtige Gewalt* w ramach federalnej struktury RFN (kierunek „centralistyczny”, „federalistyczny”, i „umiarkowany”) większość przedstawicieli doktryny zachodnioniemieckiej stoi na stanowisku, że „układy, które regulują

---

<sup>39</sup> W. Bos, *Bundesrat als Träger der auswärtigen Gewalt*. Augsburg 1977, s. 11.

<sup>40</sup> Por. L. Garlicki, *Parlament...*, op. cit., s. 222.

<sup>41</sup> A. B l e c k m a n, *Grundgesetz und ...*, op. cit., s. 215.

<sup>42</sup> R. Bernhardt, *Der Untersuchung zum deutschen und ausländischen Bundesstaatrecht*. Köln-Berlin 1957, s. 129.

<sup>43</sup> Nieco inaczej problem ten ujmuje E. Kaufmann, *Normenkontrollverfahren ...*, op. cit., s. 451.

polityczne stosunki federacji" mogą być zawierane jedynie przez federację, niezależnie od wewnętrznego podziału kompetencji<sup>44</sup>.

Udział *Bundestagu* i *Bundesratu* przy uchwalaniu ustawy dotyczącej układu międzynarodowego na podstawie art. 59 ust. 2 zd. I UZ określony jest dwoma czynnikami: po pierwsze - czy chodzi o „układy, które regulują polityczne stosunki federacji” czy też o układy, które, „dotyczą przedmiotu ustawodawstwa federalnego”; po drugie - czy w obu tych przypadkach chodzić będzie o uchwalenie ustawy dotyczącej układu (*Vertragsgesetz*) w formie zwykłej, w stosunku do której *Bundesrat* ma jedynie prawo sprzeciwu (*Einspruchsgesetz*), czy też o ustawę wymagającą zgody *Bundesratu* (*Zustimmungsgesetz*). Uwzględniając obydwie powyższe czynniki można skonstruować cztery sytuacje, określające udział *Bundestagu* i *Bundesratu* przy uchwalaniu ustawy dotyczącej układu międzynarodowego (*Vertragsgesetz*)<sup>45</sup>:

- uchwalenie ustawy dotyczącej układu, regulującego polityczne stosunki federacji w formie ustawy zwykłej,
- uchwalenie ustawy dotyczącej układu, regulującego polityczne stosunki federacji w formie ustawy wymagającej zgody *Bundesratu*,
- uchwalenie ustawy dotyczącej układu, rozciągającego się na przedmiot ustawodawstwa federalnego w formie ustawy zwykłej,

---

<sup>44</sup> Por. J. Dreher, *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Rahmen der auswärtigen Gewalt nach dem Bonner Grundgesetz*. Augsburg 1969, s. 51 (i podane tam źródła).

<sup>45</sup> E. Menzel, *Bedürfen „politische Verträge” der Zustimmung des Bundesrates? Schlusswort*. *Juristenzeitung* (JZ) 1971 nr 23/24, s. 756.

- uchwalenie ustawy dotyczącej układu, rozciągającego się na przedmiot ustawodawstwa federalnego w formie ustawy wymagającej zgody *Bundesratu*.

W praktyce, we wszystkich tych przypadkach chodzi raczej o rodzaj udziału *Bundesratu* przy uchwalaniu ustawy dotyczącej układu, tzn. czy *Bundesrat* ma prawo wyrażenia zgody (*Zustimmung*), czy też tylko prawo współdziałania (*Mitwirkung*). *Bundestag* bowiem w każdym przypadku musi wyrazić swoją zgodę (*Zustimmung*), uchwalając ustawę<sup>46</sup>.

Sytuacja jest stosunkowo bezkonfliktowa w odniesieniu do układów, dotyczących przedmiotu ustawodawstwa federalnego<sup>47</sup>. Według powszechnie przyjętego w doktrynie zachodniemieckiej poglądu, „współdziałanie” (*Mitwirkung*) lub „zgoda” (*Zustimmung*) *Bundesratu* w stosunku do układu tego rodzaju, powinna odpowiadać jego udziałowi w wewnątrzprawnym procesie ustawodawczym<sup>48</sup>. O ile więc w przypadku uchwalania ustawy - o treści analogicznej do układu - *Bundesrat* miałby jedynie prawo sprzeciwu, to również ustawa dotycząca układu (*Vertragsgesetz*) uchwalana jest w formie ustawy zwykłej (*Einspruchsgesetz*). *Bundesrat* jest więc uprawniony jedynie do „współdziałania” (*Mitwirkung*). Jeżeli natomiast ustawa wymagałaby w wewnątrzpaństwowym procesie legislacyjnym „zatwierdzenia” *Bundesratu*, to również ustawa dotycząca układu (*Vertragsgesetz*) powinna być uchwalona w odpowiedniej formie

---

<sup>46</sup> Por. W. Kewenig, *Bundesrat und auswärtige Gewalt*. Zeitschrift für Rechtspolitik 1971, H. 10, s. 238.

<sup>47</sup> Por. W. Bos, *Bundesrat ...*, op. cit., s. 102.

<sup>48</sup> Por. G. H. Reichel. *Die auswärtige Gewalt...*, op. cit., s. 129 i nast.; E. Menzel, *Bedürfen „politische Verträge” der Zustimmung des Bundesrates? Kritische Bemerkungen zur neuen These von Prof. Klein*. JZ 1971 nr 23/24, s. 746; J. Abr. Frowein, *Zustimmung des Bundesrates zu politischen Verträgen*, Juristische Schulung 1972, H. 5, s. 242.



(jako *Zustimmungsgesetz*). W procesie ustawodawczym zasadą jest, że ustawy z reguły uchwalane są w trybie zwykłym (jako *Einspruchsgesetze*), a w formie ustaw wymagających zatwierdzenia (*Zustimmungsgesetze*) jedynie w przypadku wyraźnie przewidzianym w Ustawie Zasadniczej<sup>49</sup>. Odnosi się to naturalnie również do ustaw dotyczących układów w myśl art. 59 ust. 2 zd. I UZ<sup>50</sup>.

Dyskusja w doktrynie zachodnioniemieckiej jest dużo bardziej skomplikowana w odniesieniu do „układów, które regulują polityczne stosunki federacji”. W tym zbiorze problemów najmniej sprzeczności wywołuje jeszcze kwestia tzw. układów mieszanych (*Mischverträge*), tzn. takich układów, które regulują polityczne stosunki federacji, a jednocześnie rozciągają się na przedmiot ustawodawstwa federalnego<sup>51</sup>. Oba przewidziane w art. 59 ust. 2 zd. I UZ rodzaje układów nie pozostają bowiem w odniesieniu do siebie w stosunku wyłączeniowości w tym sensie, że układ regulujący polityczne stosunki federacji nie może być jednocześnie układem dotyczącym przedmiotu ustawodawstwa federalnego<sup>52</sup>. Tak więc układy, regulujące stosunki polityczne federacji, mogą jednocześnie „dotyczyć przedmiotu ustawodawstwa federalnego” i tym samym podlegać kompetencji *Bundesratu* w procesie uchwalania ustawy dotyczącej układu, odpowiednio do jego kompetencji w zakresie ustawodawstwa. Układy natomiast, które wypełniają wyłącznie przesłanki układów „regulujących polityczne stosunki federacji” w sensie art. 59 ust. 2 zd. I UZ, określane są mianem „czystych układów politycznych” (*reine politische Verträge*)<sup>53</sup>. Przyjęcie negatywnej definicji „czystych układów politycznych” - są to te

---

<sup>49</sup> A. Bleckmann, *Das Grundgesetz und ...*, op. cit., s. 217 i nast.

<sup>50</sup> Por. W. Bos, *Bundesrat...*, op. cit., s. 103.

<sup>51</sup> Por. E. Menzel, *Bedürfen (...). Kritische ...*, op. cit., s. 748.

<sup>52</sup> G. H. Reichel, *Die auswärtige Gewalt...*, op. cit., s. 105 i nast.

<sup>53</sup> *Ibidem*, s. 106.

układy, które nie dotyczą przedmiotu ustawodawstwa federalnego<sup>54</sup> - powoduje, że odpada jednoznaczne kryterium, określające kompetencję *Bundesratu* (postanowienia UZ w przedmiocie ustawodawstwa)<sup>55</sup>.

W starszej literaturze zachodnioniemieckiej uważano, że w przypadku układów, regulujących polityczne stosunki federacji, *Bundesrat* ma jedynie prawo sprzeciwu. Ustawa dotycząca układu (*Vertragsgesetz*) uchwalana jest więc w formie ustawy zwykłej (*Einspruchsgesetz*). Odmienne poglądy miały charakter wyjątkowy. I tak Th. Maunz twierdził, że *Bundesrat* posiada w stosunku do ustaw dotyczących „układów politycznych” prawo zatwierdzania (*Zustimmung*), uzasadniając to tym, że kraje federalne nie mogą prowadzić własnej polityki zagranicznej, a więc zasadnicze decyzje z zakresu polityki zagranicznej powinny być poddane ostrzejszej kontroli parlamentu<sup>56</sup>. Podobnie argumentował M. Beer, podkreślając, iż ponieważ kraje federalne nie mogą prowadzić własnej polityki zagranicznej, to przynajmniej powinny mieć zapewniony skuteczny wpływ na zagraniczne powiązania Republiki Federalnej za pomocą *Bundesratu*<sup>57</sup>.

Do właściwego sporu różnych koncepcji doszło jednak dopiero podczas kampanii ratyfikacyjnej, dotyczącej układów normalizacyjnych RFN z Polską i Związkiem Radzieckim. Przeciwnicy zawarcia układów wysunęli tezę, że *Bundesrat* ma

---

<sup>54</sup> W. Bos, *Bundesrat...*, op. cit., s. 104.

<sup>55</sup> Ibidem, s. 105.

<sup>56</sup> Th. Maunz, G. Dürig, R. Herzog, *Grundgesetz ...*, op. cit., Anm. 20 zu Art. 59 GG. Por. W związku z tym także F. Klein, *Bedürfen „politische Verträge“ der Zustimmung des Bundesrates? Entgegnung*. JZ 1971 nr 23/24, s. 752.

<sup>57</sup> W. Beer, *Staatsverträge und Verwaltungsabkommen im heutigen deutschen Staatsrecht*. München 1960, s. 143.

w stosunku do ustaw dotyczących „układów politycznych” prawo zatwierdzenia (*Zustimmung*)<sup>58</sup>. Umożliwiłoby to obalenie obu układów, ponieważ opozycja posiadała niewielką większość w *Bundesracie*<sup>59</sup> (w literaturze zachodnioniemieckiej zaznacza się, iż niepodjęcie w doktrynie i praktyce konstytucyjnej omawianego problemu wynikało w dużym stopniu z faktu, że do 1969 r. koalicja rządząca posiadała również większość w *Bundesratu*, tym samym więc problem formy udziału *Bundesratu* nie występował w tak ostrym kształcie). Było to więc podjęcie określonej wykładni konstytucji dla osiągnięcia celu politycznego<sup>60</sup>.

W dyskusji wystąpiło kilku znawców prawa państwowego i prawa międzynarodowego: F. Klein<sup>61</sup>, E. Menzel<sup>62</sup>, D. Blumenwitz<sup>63</sup>, W. Kewenig<sup>64</sup>, J. Abr. Frowein<sup>65</sup>, M. Cieslar<sup>66</sup>.

---

<sup>58</sup> Por. J. Abr. Frowein, *Zustimmung ...*, op. cit., s. 241.

<sup>59</sup> Por. L. Janicki, *Niektóre aspekty ratyfikacji układu z Polską w prawie państwowym RFN*. Przegląd Zachodni 1973, nr 2, s. 293.

<sup>60</sup> Problem ten jest wyrazem szerszej kwestii dotyczącej wykorzystywania *Bundesratu* dla doraźnych celów o charakterze praktyczno-politycznym - por. Th. Ellwein, *Beiträge zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. (w:) *Verfassungsrecht* (hrsg. von J. Mück), Opladen 1975, s. 383.

<sup>61</sup> F. Klein, *Bedürfen (...). Entgegnung ...*, op. cit.

<sup>62</sup> E. Menzel, *Bedürfen (...). Kritische ...*, op. cit.

<sup>63</sup> D. Blumenwitz, *Die Beteiligung des Bundesrates beim Abschluss politischer Verträge. Ein Beitrag zur Auslegung des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG*. Bayerische Verwaltungsblätter 1972, H. 2, ss. 29 i nast.

<sup>64</sup> W. Kewenig, *Bundesrat...*, op. cit.

<sup>65</sup> J. Abr. Frowein, *Zustimmung ...*, op. cit.

<sup>66</sup> M. Cieslar, *Bedürfen „politische Verträge“ der Zustimmung des Bundesrates*. München 1972.

Dyskusję wywołał F. Klein stawiając tezę, że ustawy dotyczące układów regulujących polityczne stosunki federacji wymagają generalnie zatwierdzenia (*Zustimmung*) *Bundesratu*<sup>67</sup>. Stwierdził on, iż według art. 59 ust, 2 zd. I UZ ustawy dotyczące następujących kategorii układów międzynarodowych wymagają zatwierdzenia (*Zustimmung*) *Bundesratu*:

- dotyczące układów rozciągających się na przedmiot ustawodawstwa federalnego, gdy wynika to z postanowień UZ,
- dotyczące układów regulujących polityczne stosunki federacji, ponieważ układy takie dotyczą interesów krajów federalnych, które wymagają ochrony przy pomocy kompetentnych organów konstytucyjnych - a więc zrównoważona polityczno-parlamentarna kontrola obu ciał ustawodawczych wydaje się być w pełni uzasadniona,
- w pojedynczych przypadkach, dotyczące układów regulujących polityczne stosunki federacji i rozciągające się jednocześnie na przedmiot ustawodawstwa federalnego, o ile wystąpi sytuacja wskazana w jednym z wymienionych wyżej punktów.

Dla uzasadnienia swojej tezy F. Klein wskazał na dwie funkcje *Bundesratu* jako organu federalnego, reprezentującego interesy krajów federalnych: funkcję ochronną (*Schutzfunktion*) i funkcję kontrolną (*Kontrollfunktion*). Funkcję kontrolną określa F. Klein następująco:

„W wyniku federalnej struktury Republiki Federalnej kraje federalne nie mogą prowadzić własnej polityki zagranicznej. Polityka zagraniczna federacji, a w szczególności jej układy międzynarodowe, dotyczą jednak (interesów) krajów federalnych. Z tego względu jest uzasadnione, aby ten organ, który

---

<sup>67</sup> F. Klein, *Bedürfen (. . .). Entgegnung . . .*, op. cit.

postanowieniami konstytucji uprawniony jest do reprezentowania ich interesów, przejął w tym zakresie kontrolę, a to w możliwie skuteczny sposób: w przypadku art. 59 ust. 2 zd. I wymaga to nie tylko współdziałania lecz formalnego zatwierdzenia ze strony *Bundesratu*.

Ważne dla Republiki Federalnej rozstrzygnięcia w dziedzinie polityki zagranicznej powinny - co jasno wynika z Ustawy Zasadniczej - być poddane ostrej kontroli polityczno-parlamentarnej. Ciała ustawodawcze powinny działać, uwzględniając ten punkt widzenia. Kontrola będzie wtedy szczególnie skuteczna, i w ogóle jedynie wtedy skuteczna, gdy oba wchodzące tu w grę organy federalne, unitarny i federacyjny, będą współdziałać w sposób zrównoważony".

F. Klein zaznaczy jednocześnie, iż w przypadku uznania dwóch możliwości procedury ustawodawczej w stosunku do ustaw, dotyczących układów regulujących polityczne stosunki federacji" (tzn. w drodze ustawy zwykłej lub wymagającej zatwierdzenia *Bundesratu*), niezmiernie skomplikowanym problemem byłoby rozróżnienie obu kategorii układów - tzw. „czystych układów politycznych" od tzw. „układów mieszanych".

„Uwzględniając, iż nie jest możliwe jednoznaczne rozwiązanie tego problemu - pisze F. Klein - wydaje mi się, że lepiej i bardziej prawidłowo będzie przyjąć w stosunku do wszystkich jedynie politycznych układów, najmocniejszą formę udziału *Bundesratu* w procesie legislacyjnym"<sup>68</sup>.

Z krytyką tez F. Kleina wystąpił E. Menzel<sup>69</sup>. Zarzucił on F. Kleinowi, że przede wszystkim zawęził wynikające z art. 59 ust. 2 zd. I cztery możliwości udziału *Bundesratu* w procesie

---

<sup>68</sup> F. Klein, *ibidem*, s. 754.

<sup>69</sup> E. Menzel, *Bedürfen (...). Kritische...*, op. cit., s. 748; tenże, *Bedürfen (...). Schlusswort...*, op. cit.

legislacyjnym do trzech (uznając, w przypadku ustawy dotyczącej układu regulującego polityczne stosunki federacji, za jedyną właściwą formę udziału *Bundesratu* wyrażenie przez niego zgody). Zdaniem E. Menzela konieczność utrzymania czterech możliwości współdziałania ciał ustawodawczych przy uchwalaniu ustawy dotyczącej układu na podstawie art. 59 ust. 2 zd. I uzasadnione jest trzema czynnikami:

- stosując wykładnię gramatyczną należy uznać, że skomplikowana treść art. 59 ust. 2 zd. 1 UZ wynika właśnie z tego, aby w odniesieniu do dwóch różnych grup układów stosować dwie różne formy udziału ciał ustawodawczych. Gdyby Rada Parlamentarna (formułując Ustawę Zasadniczą) chciała w stosunku do układów regulujących polityczne stosunki federacji wprowadzić udział *Bundesratu* tylko w formie wyrażania „zatwierdzenia” w stosunku do ustaw, dotyczących tego rodzaju układów, to mogła to uczynić, formułując jednoznacznie treść tego artykułu;
- stosując wykładnię historyczną należy stwierdzić, że Rada Parlamentarna wyraźnie odrzuciła projekt, nadający *Bundesratowi* wyłącznie prawo wyrażania zgody w stosunku do ustaw dotyczących układów, regulujących polityczne stosunki federacji. Pozostała ona przy obecnym sformułowaniu art. 59 ust. 2 zd. I UZ;
- stosując wykładnię celowościową można stwierdzić, że *Bundesrat* chroni zasadę federalizmu. Art. 79 ust. 3 UZ nadaje zasadzie federalizmu duże znaczenie. Wynika z tego, że *Bundesrat* powinien wykonywać funkcję ochronną w stosunku do obu grup układów międzynarodowych: jeżeli dotyczą one zasady federalizmu, to po winien on mieć prawo „zatwierdzania”, w innych przypadkach jedynie prawo wyrażania sprzeciwu<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> E. Menzel, *Bedürfen (...). Schlusswort...*, op. cit., s. 757 i nast.

Następnie E. Menzel podkreślił, że cztery możliwości udziału ciał ustawodawczych przy uchwalaniu ustaw dotyczących układów wynikają z art. 59 ust. 2 zd. 1 - ich utrzymanie jest więc bezwzględnie obowiązującym nakazem konstytucyjnym (*zwingendes Verfassungsgebot*)<sup>71</sup>. Ich redukcja do trzech czy dwóch możliwości wymagałaby zmiany konstytucji w trybie przewidzianym w art. 79 UZ. Następnym, związanym z tym nakazem konstytucyjnym jest to, że ustawy wymagające zatwierdzenia *Bundesratu* (*Zustimmungsgesetze*), wymagane są jedynie w przypadkach wyraźnie określonych przez konstytucję<sup>72</sup>.

Z krytyką tez F. Kleina wystąpił również W. Kewenig<sup>73</sup>. Odrzucając tezę, że w przypadku układów, regulujących polityczne stosunki federacji, *Bundesrat* ma generalne prawo zatwierdzania (*Zustimmung*) w stosunku do ustaw dotyczących tego rodzaju układów, W. Kewenig zawęził prawo *Bundesratu* jedynie do wyrażania sprzeciwu (a więc jedynie *Einspruchsgesetz*). Tezę tę uzasadnił dwojako. Po pierwsze, wynika ona jego zdaniem z art. 77 ust. 3 UZ, według którego *Bundesrat* w procesie ustawodawczym posiada prawo zgłaszania sprzeciwu, chyba że sama Ustawa Zasadnicza przewiduje prawo zatwierdzania (*Zustimmungsrecht*). Ponieważ art. 59 ust. 2 zd. 1 nie formułuje generalnej kompetencji *Bundesratu* do „zatwierdzania” w stosunku do ustaw dotyczących układów, *Bundesrat* posiada w przypadku ustaw, dotyczących „układów politycznych”, wyłącznie prawo zgłaszania sprzeciwu<sup>74</sup>. Po drugie - zdaniem W. Keweniga - *Bundesrat* ma na podstawie UZ jedynie kompetencje w zakresie kontroli informacyjnej, co

---

<sup>71</sup> Inaczej - J. Abr. Frowein, *Zustimmung ...*, op. cit., s. 242.

<sup>72</sup> E. Menzel, *Bedürfen (...). Schlusswort ...*, op. cit., s. 757.

<sup>73</sup> W. Kewenig, *Bundesrat...*, op. cit., s. 238 i nast.

<sup>74</sup> Ibidem, s. 239.

wynika w szczególności z art. 53 UZ. Tak więc udział *Bundesratu* w procesie legislacyjnym na podstawie art. 59 ust. 2 zd. I UZ w stosunku do „układów politycznych” stanowi wyraz kontroli informacyjnej i nie powinien wychodzić poza jej ramy<sup>75</sup>.

Również J. Abr. Frowein odrzucił koncepcję, iż na podstawie art. 59 ust. 2 UZ „układy polityczne” wymagają zatwierdzenia ze strony *Bundesratu* już z tego powodu, że są układami politycznymi. Jego zdaniem udział *Bundesratu* należy określać według ogólnych przepisów Ustawy Zasadniczej o postępowaniu ustawodawczym. Według tych przepisów ustawa wymaga tylko wtedy zatwierdzenia *Bundesratu*, gdy jest to wyraźnie przewidziane w Ustawie Zasadniczej. Przepisy te mogą być stosowane analogicznie jedynie w bardzo ograniczonym zakresie. O ile więc Ustawa Zasadnicza nie przewiduje wyraźnie potrzeby zatwierdzenia, i o ile nie jest możliwe analogiczne stosowanie przepisów, *Bundesrat* posiada jedynie - na mocy art. 77 U Z - prawo „współdziałania”. Uregulowanie takie odpowiada - zdaniem Froweina - ogólnemu systemowi ustalonym przez Ustawę Zasadniczą oraz statusowi *Bundesratu* w ramach tego systemu<sup>76</sup>.

Tezy F. Kleina poparte zostały przez D. Blumenwiza<sup>77</sup> oraz przez M. Cieslara<sup>78</sup>, którzy wywodzą prawo zatwierdzania (*Zustimmungsrecht*) *Bundesratu* w stosunku do ustaw, dotyczących układów regulujących polityczne stosunki federacji, zarówno z treści art. 59 ust. 2 zd. I, jak też widzą w tym wyraz federalnej kontroli (*föderative Kontrolle*) wykonywania *auswärtige Gewalt*. Ostatnio z tezą tą wystąpił W. Bos, uzasadniając ją zarówno sensem i celem postanowień art. 59 ust. 2 zd. I UZ oraz zasadą

---

<sup>75</sup> *Ibidem*, s. 242. Podobnie A. Bleckmann, *Grundgesetz und ...*, op. cit., s. 217.

<sup>76</sup> J. Abr. Frowein, *Zustimmung ...*, op. cit., s. 243 - 244.

<sup>77</sup> D. Blumenwitz, *Die Beteiligung ...*, op. cit., s. 34 i nast.

<sup>78</sup> M. Cieslar, *Bedürfen...*, op. cit., s. 17 i nast.



federalizmu, jak też argumentami historycznymi („wnioski te znajdują się w zgodności z niemieckimi tradycjami prawa konstytucyjnego”)<sup>79</sup>.

#### 4. Uwagi końcowe

W literaturze zachodnioniemieckiej mamy więc do czynienia z kilkoma tendencjami dotyczącymi uprawnień ciał ustawodawczych (*Bundesratu*) w procesie uchwalania ustawy dotyczącej układu na podstawie art. 59 ust. 2 zd. I UZ. Do tej pory dominuje nadal teza, że ustawy dotyczące „układów politycznych” nie wymagają generalnie zatwierdzenia (*Zustimmung*) *Bundesratu*, lecz uchwalane są w trybie właściwym dla ustaw zwykłych (*Einspruchsgesetze*). Zaznaczyć jednak należy, że praktyka konstytucyjna Republiki Federalnej nie udziela w tym zakresie wiążącej odpowiedzi<sup>80</sup>, pozostawiając otwartą drogę dla innych rozwiązań; jak dotychczas, wszystkie ustawy dotyczące „czystych układów politycznych” zostały uchwalone w formie zwykłej jako *Einspruchsgesetze*<sup>81</sup>.

Jak się wydaje, dotychczasowa praktyka konstytucyjna w tym zakresie podporządkowana jest wewnętrznym interesom

---

<sup>79</sup> W. Bos, *Bundesrat ...*, op. cit., s. 119 i nast.

<sup>80</sup> Por. W. Bos, *ibidem*, s. 123, Tym niemniej zauważyć trzeba, iż - ogólnie rzecz biorąc - rola *Bundesratu* w procesie ustawodawczym wzrasta. Obecnie prawie co druga ustawa wymaga zatwierdzenia *Bundesratu*. U. Kessel podkreśla, że sytuacja ta wynika z przyczyn dwojakiego rodzaju: po pierwsze - z dążenia do perfekcjonizmu legislacyjnego: po drugie - *Bundesrat*, mimo sprzeciwu *Bundestagu*, rządu i FTK, przeforsował koncepcję, że ustawy już wtedy wymagają za twierdzenia *Bundesratu*, gdy chociaż jedno z ich postanowień tego wymaga (miało to miejsce na przykład przy ratyfikacji umów PRL-RFN z 1975 r.). U. Kessel, *Gesetz, Gesetzgebung*. (w:) *Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland* (hrsg. von K. Sontheimer, H. Röhring). München, Zürich 1977, s. 301.

<sup>81</sup> Por. F. Klein, *Bedürfen (...). Entgegnung ...*, op. cit., s. 754; J. Abr. Frowein, *Zustimmung ...*, op. cit., s. 243.

Republiki Federalnej. I nie chodzi tu w pierwszym rzędzie o to, że uchwalenie ustawy dotyczącej (najczęściej mocno kontrowersyjnego) „układu politycznego” jest w sferze wewnętrznej dużo łatwiejsze w drodze procedury przewidzianej dla ustaw zwykłych (*Einspruchsgesetze*), lecz przede wszystkim o to, że uchwalenie ustawy dotyczącej układu w formie ustawy zwykłej (z pewnością - według poglądu RFN - nie rozciągającego się na „przedmiot ustawodawstwa”) pozbawi układ jakichkolwiek skutków prawnych w sferze wewnętrznej. Tak więc zakwalifikowanie układu międzynarodowego, zawartego przez Republikę Federalną, jako „układu politycznego” powoduje (w myśl praktyki konstytucyjnej RFN), że:

- po pierwsze: układ nie może zobowiązywać Republiki Federalnej do podjęcia działań ustawodawczych w celu wykonywania postanowień układu;
- po drugie: przyjęcie tej koncepcji zapewnia rządowi federalnemu swobodę manewru przy zawieraniu umów międzynarodowych, korzystnych dla Republiki Federalnej w danym momencie i pożądanym z punktu widzenia jej taktycznych celów w polityce zagranicznej.

Zakwalifikowanie umowy jako „układu politycznego” czyni z niej wyłącznie środek polityczny w rękach rządu federalnego, nie powodując żadnych skutków w prawie wewnętrznym (czyli praktycznie nie wiąże Republiki Federalnej).

Błądność tej koncepcji z punktu widzenia prawa międzynarodowego dostrzegają również zachodniemieccy specjaliści tej dziedziny. Najdalej w krytyce posunął się O. Kimminich, podkreślając, że również tzw. „układy polityczne” mogą stwarzać prawa i obowiązki dla partnerów układu, zmieniać status prawny osób i rzeczy, uzasadniać stosunki prawne, tworzyć podstawy prawne dla działań.

„Jakie konkretne skutki prawne powoduje traktat - pisze O. Kimminich - jest oczywiście sprawą stron traktatu, które w swojej działalności ograniczone są jedynie bezwzględnie obowiązującymi regułami prawa międzynarodowego. Ale traktat, który w ogóle nie wywołuje lub ma nie wywoływać skutków prawnych, nie jest traktatem międzynarodowoprawnym lecz gestem bez treści, który zostanie pominięty przez rozwój historyczny w ciągu krótkiego czasu.”<sup>82</sup>.

W latach 70-tych pojawiły się również w literaturze zachodniemieckiej głosy, że również układy nie nadające się do bezpośredniego stosowania podlegają transformacji, w tym „układy polityczne”<sup>83</sup>.

Wymienione wyżej głosy należą jednak do wyjątków w doktrynie zachodniemieckiej. Ogólnie można stwierdzić, że koncepcja „układu politycznego” jest instrumentem, pozwalającym w poważnym stopniu ograniczać wpływ norm prawa międzynarodowego na sferę wewnętrzną Republiki Federalnej oraz podporządkowywać wiążące RFN normy prawa międzynarodowego jej celom politycznym, często sprzecznym z istotą zawartych porozumień.

---

<sup>82</sup> O. Kimminich, *Ungelöste Rechtsprobleme der deutsch-polnischen Beziehungen*. Zeitschrift für Politik 1971, H, 4, s. 333.

<sup>83</sup> Por. A. Bleckmann, *Grundgesetz und ...*, op. cit., s. 217; Ch. Tomuschat, *Auswärtige Gewalt und verfassungsgerichtliche Kontrolle*. DÖV 1973, H. 23, s. 806.

## 10. Kompetencja federacji do zawierania umów międzynarodowych w świetle poglądów doktryny i praktyki konstytucyjnej RFN

(w:) Przegląd Stosunków Międzynarodowych 1984, nr 1-2, strony 7-19.

### 1. Uwagi wprowadzające<sup>1</sup>

Republika Federalna należy do nielicznej grupy państw federalnych, które swoim członkom (krajom federalnym) przyznają określone kompetencje na płaszczyźnie międzynarodowej<sup>2</sup>. W myśl art. 32 ust. 3 U.Z. RFN, kraje federalne (*Länder*) mogą zawierać umowy międzynarodowe za zgodą rządu federalnego, o ile przedmiot umowy objęty jest ich kompetencją ustawodawczą. Postanowienie to jest jednak tylko wyjątkiem od zasadniczego stwierdzenia (art. 32 ust. 1 U.Z.), że piecza nad stosunkami z „państwami obcymi” jest sprawą federacji.

---

<sup>1</sup> W tekście artykułu i w przypisach autor posługuje się następującymi skrótami: AöR - Archiv des öffentlich Rechts, ArchVR - Archiv des Völkerrechts, BayVBL - Bayerische Verwaltungsblätter, BVerfGE - Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, JA - Juristische Arbeitsblätter, NJW - Neue Juristische Wochenschrift, DÖV - Die Öffentliche Verwaltung, WStRL - Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, U.Z. - Ustawa zasadnicza, ZaöRVR - Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, „JfIR” - Jahrbuch für Internationales Recht.

<sup>2</sup> Por. I. Bernier, *International Legal Aspects of Federalism*, London 1973, s. 36 i nast.; W. Mal1mann, *Völkerrecht und Bundesstaat*. W: *Wörterbuch des Völkerrechts* (hrsg. von H. J. Schloehauer), Berlin 1962, Bd 3, s. 642 i nast.; H. Mosler, *Die völkerrechtliche Wirkung bundesstaatlicher Verfassungen. Eine Untersuchung zum Völkerrecht und zum vergleichenden Verfassungsrecht*. W: *Festschrift für Richard Thoma* (hrsg. von J. C. B. Mohr, P. Siebecka), Tübingen 1950, s. 153 i nast.; L. Antonowicz, *Pojęcie państwa w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1974, s. 45 i nast.

O ile zakres kompetencji krajów federalnych RFN do zawierania umów międzynarodowych na podstawie art. 32 ust. 3 U.Z. nie budzi większych kontrowersji<sup>3</sup>, to zakres kompetencji w tej mierze powoduje znaczne trudności w praktyce Republiki Federalnej oraz wywołuje spory w zachodnioniemieckiej doktrynie. Jest on też przyczyną poważnych kontrowersji w stosunkach RFN z innymi państwami. Istota problemu zawiera się w pytaniu, czy pod rządami U.Z. w dalszym ciągu podział kompetencji w zakresie zawierania umów międzynarodowych determinowany będzie kompetencją ustawodawczą i administracyjną - a konkretyzując to pytanie - czy federacja (wywodząc swą kompetencję z art. 32 ust. 1 U.Z.) może zawierać umowy międzynarodowe, których przedmiotem jest materia, zastrzeżona według wewnętrznego podziału kompetencji do wyłącznej właściwości krajów federalnych? Z tradycji niemieckiego prawa konstytucyjnego wynika bowiem zasada podziału kompetencji między federację a kraje federalne w kwestii zawierania umów międzynarodowych, odpowiednio do podziału kompetencji wewnętrznej. Jako niepodważalna zasada występowała ona pod rządami konstytucji Rzeszy z 1871 r.; w tym też kierunku zmierzała interpretacja art. 78 ust. 2 konstytucji weimarskiej<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Patrz: W. Busch, *Die Lindauer Vereinbarung und die Ständige Vertragskommission der Länder. Ein Beitrag zur Lehre vom Abschluss von Kulturabkommen in der Bundesrepublik Deutschland*, München 1969; J. Dreher, *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Rahmen der auswärtigen Gewalt nach dem Bonner Grundgesetz. Zugleich ein Beitrag zum Wesen der auswärtigen Gewalt und deren Einordnung in das gewaltenteilende, föderative Verfassungssystem*, Augsburg 1969; A. M. Thaler, *Die völkerrechtlichen Verträge des Reiches und die bundesstaatliche Neuordnung Deutschlands. Das Problem der Bindung und Erfüllung der auf die Bundesrepublik Deutschland überkommenen völkerrechtlichen Verträge des Reiches im Hinblick auf die Begrenzung der Vertrags- und Transformationskompetenz im Bundesstaat*, München 1962; A. Bleckmann, *Grundgesetz und Völkerrecht*, Berlin 1975.

<sup>4</sup> Zaznacza się jednak, iż już w czasie Republiki Weimarskiej występowały odmienne poglądy: por. W. Rudolf, *Internationale Beziehungen der deutschen*

W praktyce konstytucyjnej i doktrynie RFN ogólnie akceptowana jest teza, że federacja może zawierać (i wykonywać) umowy międzynarodowe w takim zakresie, w jakim jest właściwa do regulacji określonych spraw według wewnętrznego podziału kompetencji. W tym więc zakresie U.Z. kontynuuje tradycje niemieckiego prawa konstytucyjnego<sup>5</sup>. W dziedzinie swojej kompetencji ustawodawczej federacja jest więc uprawniona do zawierania umów między-narodowych<sup>6</sup>:

- W sprawach należących do wyłącznej kompetencji ustawodawczej federacji (*ausschliessliche Gesetzgebung des Bundes*).
- W sprawach należących do konkurencyjnej kompetencji ustawodawczej (*konkurrierende Gesetzgebung, Bedarfsgesetzgebung*). Federacja musi tu jednak zwracać szczególną uwagę na przesłanki wymienione w art. 72 ust. 2 U.Z., tak, aby poprzez układ międzynarodowy nie przekroczyć granic kompetencji, określonych prawem konstytucyjnym<sup>7</sup>. Jeżeli natomiast w przedmiocie objętym umową międzynarodową prawo krajów federalnych nie odpowiada postanowieniom umowy, to jest ono

---

*Länder*, ArchVR 1966/1967 (Jg. 13) H. I, s. 56; G. H. Reichel, *Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949*, Berlin 1967, s. 203 i nast.; S. Menzel, W: *Bonner Kommentar*, Hamburg 1950 (i nast.), s. 7 i nast. do art. 32 UZ.

<sup>5</sup> Busch, op. cit., s. 37.

<sup>6</sup> Por. H. Mosler, *Kulturabkommen des Bundes. Zur Frage der Beschränkung der Bundesgewalt in auswärtigen Angelegenheiten*, ZaöRVR 1955 (Jg. 16), Nr I, s. 18.

<sup>7</sup> R. Bernhardt, *Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat. Eine Untersuchung zum deutschen und ausländischen Bundesstaatsrecht*, Köln-Berlin 1957, s. 139 i nast.

przełamywane przez ustawę dotyczącą układu (*Vertragsgesetz*) lub przez inne ustawy federalne, wydane w celu realizacji układu<sup>8</sup>.

- W sprawach określonych w art. 75 U.Z. (tzw. *Rahmengesetzgebung*), przy ścisłym przestrzeganiu przesłanek określonych w art. 72 ust. 2 U.Z.

Podobnie wygląda problem w odniesieniu do kompetencji federacji w zakresie zawierania umów międzynarodowych, regulujących sprawy objęte podziałem kompetencji w ramach administracji (tzw. *Verwaltungsabkommen*). Jedność poglądów istnieje co do tego, że federacja może zawierać tego rodzaju umowy międzynarodowe w następującym zakresie:

- sprawa należących do tzw. własnej administracyjnej kompetencji federacji na podstawie art. 86 i 87 U.Z.
- spraw objętych tzw. wykonaniem ustaw federalnych przez kraje federalne na zlecenie federacji (*Auftragsverwaltung der Länder*).

## 2. Próby praktycznych rozwiązań

W praktyce Republiki Federalnej spór dotyczący możliwości zawierania przez federację umów międzynarodowych, wkraczających w dziedziny zastrzeżone do wyłącznej wewnętrznej kompetencji krajów federalnych, szczególnie mocno wystąpił w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych. Chodziło wtedy głównie o problem zawierania przez federację umów kulturalnych<sup>9</sup>, a więc

---

<sup>8</sup> Por. Busch, op. cit., s. 37.

<sup>9</sup> Por. H. J. Friehe, *Kleines Problemkompendium zum Thema „Kulturabkommen des Bundes“*, JA 1983, H. 3, s. 117 i nast.; H. Kraus. *Die Zuständigkeit der Länder der Bundesrepublik Deutschland zum Abschluss von Kulturabkommen mit auswärtigen Staaten*

regulowanie w drodze traktatowej materii w przeważającej części zastrzeżonej do wyłącznej kompetencji wewnętrznej krajów federalnych. Rząd federalny oraz rządy północnych krajów federalnych stały na stanowisku, że federacja ma generalną, nie ograniczoną przedmiotowo kompetencję do zawierania traktatów międzynarodowych, podczas gdy krajom federalnym przysługuje - w łamach ich wyłącznej kompetencji ustawodawczej - jedynie konkurencyjna kompetencja do zawierania traktatów (*konkurrierende Vertragskompetenz*). W przeciwieństwie do tego rządy krajów federalnych Badenii-Wirtembergii, Bawarii i Północnej Nadrenii-Westfalii stały na stanowisku, wynikającym z tradycji niemieckiego prawa konstytucyjnego, iż kompetencja federacji w sprawach ustawodawstwa i administracji określa jej kompetencję do zawierania traktatów międzynarodowych<sup>10</sup>.

Spór ten został w dużym stopniu zażegnany w wyniku zawarcia przez federację i kraje federalne tzw. *Lindauer Vereinbarung* z 14 listopada 1957 r.<sup>11</sup>. Rozwiązanie to ma jednak charakter pragmatyczny, reguluje sprawy niezbędne dla praktycznego działania federacji i krajów federalnych, nie przesądzając sporu teoretycznego. W punkcie pierwszym porozumienia stwierdzono jednoznacznie, że federacja i kraje federalne nadal stoją na swych stanowiskach prawnych, dotyczących kompetencji do zawierania i wykonywania układów międzynarodowych w zakresie wyłącznej kompetencji krajów federalnych. Również orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, szczególnie dwa

---

*nach dem Bonner Grundgesetz*, ArchVR 1951/1952 (Jg. 13), s. 414 i nast.; Mosler, *Kulturabkommen...*, s. 5 i nast.; H. Frhr. v. Stralenheim, *Die Zuständigkeit der Bundes und der Länder zum Abschluss von Kulturabkommen mit auswärtigen Staaten*, BayVBL 1955, Nr 6-9, s. 7 i nast.

<sup>10</sup> Patrz: Mal1mann, op. cit., s. 644.

<sup>11</sup> Por. Rudolf, op. cit., s. 62; W. Mal1mann, op. cit., s. 644; C. H. Ule, *Beteiligung des Landes Rheinland-Pfalz an der Abtretung des Mundatwaldes an Frankreich*, NJW 1963, H. 32, s. 1437; E. Menzel, K. Ipsen, *Völkerrecht. Ein Studienbuch*, München 1979, s. 70,



orzeczenia, w których trybunał ten zajął się m. in. kwestię statusu prawa traktatowego w prawie wewnętrznym Republiki Federalnej - tzw. *Kehler-Hafen-Urteil*<sup>12</sup> i *Konkordatsurteil*<sup>13</sup> - nie rozstrzygnęły sporu<sup>14</sup>.

W punkcie drugim porozumienia kraje federalne stwierdziły możliwość szerszego uwzględnienia kompetencji federacji na podstawie art. 73 nr 1, 5 i art. 74, nr 4 U.Z. Kompetencja federacji może więc dotyczyć np. umów konsularnych i handlowych, umów o żegludze, układów o wymianie towarowej i płatniczej, układów o założeniu lub przystąpieniu do organizacji międzynarodowej. Kraje federalne uznały kompetencje federacji do zawierania tego rodzaju umów międzynarodowych nawet w tym wypadku, gdy jest wątpliwe, czy objęte uregulowaniem traktatowym dziedziny nie są w wyłącznej kompetencji krajów federalnych. Uzależniły one to jednak od dwóch warunków:

**po pierwsze** - wchodzące w grę postanowienia traktatowe muszą być typowe dla tego rodzaju traktatów;

**po drugie** - powinny one należeć do drugorzędnych postanowień traktatu, natomiast ustalenia dotyczące jego istoty muszą być objęte kompetencją federacji.

Dotyczy to postanowień umów określających immunitety obcych państw oraz określających prawa cudzoziemców w umowach handlowych, o żegludze i umowach ustalających siedzibę przedstawicielstw (*Niederlassungsverträgen*). Natomiast przy zawieraniu umów międzynarodowych, które według poglądów krajów federalnych dotyczą ich wyłącznej kompetencji i które nie

---

<sup>12</sup> BVerfGE, Bd 2, s. 347 i nast.

<sup>13</sup> BVerfGE, Bd 6, s. 309 i nast.

<sup>14</sup> Bernhardt, op. cit, s. 181 i nast.

są objęte postanowieniami punktu drugiego porozumienia, w szczególności przy zawieraniu umów kulturalnych, ma obowiązywać następujące postępowanie (punkt trzeci porozumienia): O ile umowy międzynarodowe uzasadniają zobowiązania federacji lub krajów federalnych w obszarze wyłącznej kompetencji krajów federalnych, to należy uzyskać ich zgodę. Zgoda ta powinna być wyrażona przed momentem wejścia traktatu w życie, Jeżeli rząd federalny kieruje tego rodzaju umowę do *Bundesratu* na podstawie art. 59 ust. 2 U.Z., to ma obowiązek zwrócenia się najpóźniej w tym samym czasie do krajów federalnych o wyrażenie zgody. W odniesieniu do umów międzynarodowych, określonych w punkcie drugim porozumienia, kraje federalne powinny brać udział w rokowaniach odpowiednio wcześniej, w każdym razie przed ostatecznym ustaleniem tekstu umowy. W punkcie czwartym porozumienia ustalono, że w przypadku umów międzynarodowych, dotyczących szczególnych interesów krajów federalnych - niezależnie od tego czy są one objęte wyłączną kompetencją krajów federalnych, czy też nie - kraje federalne będą - po pierwsze - informowane odpowiednio wcześniej o zamierzonym zawarciu umowy (tak, aby mogły w stosownym czasie zrealizować swoje zamierzenia), po drugie zaś - utworzone zostanie stałe gremium złożone z przedstawicielstw krajów federalnych, które będzie partnerem do dyskusji dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych i innych resortów federalnych w trakcie negocjowania umowy międzynarodowej, W porozumieniu zaznaczono jednocześnie, że punkt ten nie obejmuje postanowień art. 32 ust. 2 U.Z.<sup>15</sup>.

Jak już zaznaczyłem, *Lindauer Vereinbarung* w poważnym stopniu zażegnał spór kompetencyjny w stosunku do praktyki, jednakże nie wszystkie jego uregulowania okazały się

---

<sup>15</sup> Tekst porozumienia w: Bleckmann, op. cit., s. 207 i nast. Szczegółowo na temat *Lindauer Vereinbarung*, jego charakteru prawnego i związanej z tym porozumieniem praktyki, piszą: Busch, op. cit.: E, Bauer, *Die Bundeskraft von Verträgen zwischen Bund und Ländern*, Berlin 1971.

zadowolające. Utworzona na mocy porozumienia Stała Komisja Traktatowa Krajów (federalnych) (*Ständige Vertragskommission der Länder*) - jako organ doradczy federacji - tylko w ograniczonym stopniu może wykonywać swoje zadanie, ze względu na specyfikę rokowań, długotrwałość przesyłania informacji itp.<sup>16</sup>. Sytuacja ta doprowadziła do utworzenia specjalnej komisji na mocy postanowienia konferencji premierów krajów federalnych z 10-12 czerwca 1963 r. (*Konferenz der Ministerpräsidenten der Länder*)<sup>17</sup>. Komisja ta miała za zadanie wypracowanie odpowiedniego kompromisu z federacją. Do kompromisu takiego doszło pod koniec lat sześćdziesiątych (tzw. *Kramer-Heubl-Abkommen* z 31 października 1968 r.). Stanowi on - po *Lindauer Vereinbarung* - kolejny krok odwartościowujący spory teoretyczne na rzecz rozwiązań praktycznych.

Głównym założeniem kompromisu jest stwierdzenie, że musi on opierać się na postanowieniach U.Z. - nie istnieje bowiem możliwość zmiany art. 32 U.Z. Jego istota polega natomiast na udziale w rokowaniach nad umową międzynarodową ekspertów krajów federalnych, którzy mają w ten sposób zapewnić odpowiedni poziom merytoryczny delegacji zachodnioniemieckiej w tym zakresie, w jakim federacja nie posiada właściwości ze względu na wewnętrzny podział kompetencji<sup>18</sup>. Pozycja przedstawicieli krajów federalnych jest następująca:

---

<sup>16</sup> H. von Meibom, *Die Mitwirkung der Länder im Bereich der auswärtigen Gewalt*, NJW 1968, H. 35. s. 1608.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Treść „kompromisu” podaję na podstawie szczegółowego opracowania H. von Meiboma - ibidem.

**Po pierwsze** - przedstawiciel kraju federalnego, który bierze udział w rokowaniach ze strony federacji, jest w stosunku do partnera rokowań rządowym przedstawicielem rokującego podmiotu prawa międzynarodowego - Republiki Federalnej. W ramach delegacji działa on na mocy upoważnienia federacji.

**Po drugie** - reprezentowana na zewnątrz w rokowaniach linia jest linią rządu federalnego. Ustalana jest ona w dyskusji wewnętrznej, na podstawie ekspertyz krajów federalnych oraz ekspertyz przedstawionych przez właściwe resorty federalne. Tworzenie wspólnego stanowiska nie wyczerpuje się w przedstawieniu ekspertyz, lecz zakłada gotowość do jego osiągnięcia (*kooperative Bereitschaft*). Eksperti - jako przedstawiciele krajów federalnych - są w tych dyskusjach partnerami federacji. Reprezentują oni przy tym interesy krajów federalnych. Przedstawiciele rządu posługują się w stosunku do nich argumentami, wynikającymi z wewnętrznej kompetencji federacji oraz argumentami, które należy uwzględnić ze względu na warunki międzynarodowe.

**Po trzecie** - przedstawiciele krajów federalnych związani są w rokowaniach z przedstawicielami federacji wytycznymi (swoich krajów federalnych). Przedstawiciele krajów federalnych zobowiązani są nie tylko do przedstawienia stanowiska krajów federalnych, lecz muszą dążyć do włączenia go do całego kompleksu interesów zagranicznych Republiki Federalnej. Federacja jest zobowiązana do uważnego sprawdzenia stanowiska krajów federalnych oraz do podjęcia działań zmierzających do tego, by znalazło ono odbicie w linii reprezentowanej na zewnątrz (*länderfreundliches Verhalten*). Przy rozsądnym wyważeniu wzajemnych interesów mogą przy tym przeważać ze względów ogólnopolitycznych te argumenty, które uwzględniają międzynarodowe stosunki Republiki Federalnej.

**Po czwarte** - podczas właściwych rokowań ekspert krajów federalnych jest równoprawnym członkiem delegacji Republiki Federalnej i podporządkowany jest przewodniczącemu delegacji. Może on - podczas rokowań - zwracać się po dodatkowe wytyczne do kraju federalnego. Istnieje również możliwość powierzania ekspertom krajów federalnych tylko funkcji doradczych.

Kompromisowo uregulowano także sprawę udziału przedstawicieli krajów federalnych w rokowaniach międzynarodowych ograniczonych w czasie oraz w międzynarodowych gremiach zinstytucjonalizowanych, gdy wymagana jest stała współpraca<sup>19</sup>.

Najbardziej trudne było wynegocjowanie kompromisu w odniesieniu do określenia przypadków, w których zapewniony ma być udział przedstawicieli krajów federalnych w rokowaniach. W końcu uzgodniono, że kryterium oceny powinna stanowić dziedzina będąca przedmiotem rokowań. Mimo różnic w stanowiskach prawnych, uzgodniono, że federacja - niezależnie od *Lindauer Vereinbarung* - będzie uwzględniać udział przedstawicieli krajów federalnych w rokowaniach, o ile zaistnieją następujące sytuacje:

**Po pierwsze** - gdy federacja, ze względu na wewnętrzny podział kompetencji, nie będzie posiadała własnych specjalistów.

**Po drugie** - gdy udział specjalistów krajów federalnych będzie konieczny do osiągnięcia optymalnego wyniku rokowań.

---

<sup>19</sup> Szczegółowo - ibidem, s. 1609.

**Po trzecie** - gdy przedmiot rokowań dotknie zasadniczych interesów krajów federalnych<sup>20</sup>.

Zarówno *Lindauer Vereinbarung*, jak też omówiony wyżej kompromis nie rozstrzygnęły zasadniczego sporu teoretycznego. Federacja i kraje federalne zastrzegły nienaruszalność swoich stanowisk prawnych.

### 3. Spór w doktrynie republiki federalnej

Również w doktrynie Republiki Federalnej, w kwestii dotyczącej wpływu federalnej struktury RFN na zakres kompetencji federacji do zawierania umów międzynarodowych w materii zastrzeżonej do wyłącznej kompetencji krajów federalnych, występują zasadnicze różnice poglądów. Rozróżnić tu można trzy główne tendencje<sup>21</sup>.

Według poglądów jednej grupy przedstawicieli tej doktryny, kraje federalne w zakresie swojej wyłącznej kompetencji wewnętrznej są kompetentne do zawierania umów międzynarodowych z wyłączeniem federacji, Jest to tzw. pogląd federalistyczny (*föderalistische Auffassung*). Jego przedstawicielami są m. in.: W. Rudolf<sup>22</sup>, Th. Maunz i G. Dürig<sup>23</sup>, H. Nawiasky<sup>24</sup>, W. Merk<sup>25</sup>, F. von der Heydte<sup>26</sup>, H.

---

<sup>20</sup> Szczegółowo - ibidem, s. 1610.

<sup>21</sup> Por. Reichel, op, cit., s. 184 i nast.

<sup>22</sup> W. Rudolf, *Völkerrecht und deutsches Recht*, Tübingen 1967, s. 186, 187.

<sup>23</sup> Th. Maunz, G. Dürig, R. Herzog. *Grundgesetz. Kommentar*, München und Berlin 1968, Art. 32 Randnr. 29 i nast.

<sup>24</sup> VVStRL H. 12, s. 235 i nast,

<sup>25</sup> Ibidem, s. 90, 229.

Kraus<sup>27</sup>, R. Bernhardt<sup>28</sup>, H. Mosler<sup>29</sup>, H. Frhr. v. Stralenheim<sup>30</sup>, E. Härle<sup>31</sup>, W. Busch<sup>32</sup>, G. H. Reichel<sup>33</sup>. Pogląd ten odpowiada tzw. stanowisku południowoniemieckiemu, reprezentowanemu przez Bawarię, Hesję, Badenię-Wirtembergię, Północną Nadrenię-Westfalię i Nadrenię-Palatynat<sup>34</sup>.

Według poglądów drugiej grupy przedstawicieli doktryny, federacja uprawniona jest do zawierania traktatów również w materii należącej do wyłącznej kompetencji krajów federalnych. Uprawniona jest ona również do wewnętrznego wykonywania tego rodzaju umów. Jest to tzw. pogląd centralistyczny (*centralistische Auffassung*). Do jego przedstawicieli należą m. in.: E. Menzel<sup>35</sup>, W. Grewe<sup>36</sup>, D.

---

<sup>26</sup> F. von der Heydte, *Zur Problematik der Begriffe Souveränität und auswärtige Gewalt*, DÖV 1953, s. 587.

<sup>27</sup> Karus, op. cit., s. 421.

<sup>28</sup> Bernhardt, op. cit., s.154.

<sup>29</sup> Mosler, *Kulturabkommen...*, s. 26.

<sup>30</sup> Stralenheim, op. cit., s. 6 i nast.

<sup>31</sup> E. Härle, *Staatsverträge und ausführende Verwaltungsabkommen der Bundesrepublik zur Regelung des direkten Grenzdurchgangsverkehrs über benachbartes Staatsgebiet. Ein Beitrag zur Abgrenzung von Bundes- und Länderkompetenz im völkerrechtlichen Vertragsrecht*, JfIR 1962 (Jg. 11).

<sup>32</sup> Busch, op. cit., s. 47 i nast.

<sup>33</sup> Reichel, op. cit., s. 194 i nast.

<sup>34</sup> Według stanowiska reprezentowanego w podkomitecie Bundesratu „Verwaltungsabkommen”, Verhandlungen des Bundesrates 1957, Sten. Bericht der 176. Sitzung vorn 3. Mai 1957.

<sup>35</sup> E. Menzel, *Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik*, „VVStRL” 1954, H. 12, s. 179 i nast.

<sup>36</sup> W. Grewe, *Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik*, ibidem, s. 129 i nast.

Haas<sup>37</sup>, E. Kaufmann<sup>38</sup>, W. Heckt<sup>39</sup>, A. Bleckmann<sup>40</sup>. Stanowisko to podzielane jest przez rząd federalny<sup>41</sup>.

Trzecia wreszcie grupa obejmuje przedstawicieli doktryny wyrażających poglądy określane jako „pośrednie” lub „umiarkowanie centralistyczne” (*Mittelmeinungen, gemässigt zentralistische Auffassung*). Głosiciele tych poglądów wychodzą z założenia, iż kompetencje do zawierania umów międzynarodowych należy oddzielić od kompetencji ich wykonywania w sferze wewnętrznej. Według nich federacja jest uprawniona do zawierania umów międzynarodowych również w materii należącej do wyłącznej właściwości krajów federalnych. Natomiast kompetencja w zakresie wykonywania tego rodzaju umów w sferze wewnętrznej należałaby - według tego poglądu - wyłącznie do krajów federalnych. Do przedstawicieli tego poglądu należą m, in.: W. Mallman<sup>42</sup>, W. Böning<sup>43</sup>, J. Kölbe<sup>44</sup>,

---

<sup>37</sup> D. Haas, *Abschluss und Ratifikation internationaler Verträge*, AöR 1952/1953, H. 3/4, s. 381 i nast.

<sup>38</sup> E. Kaufmann, *Rechtsgutachten zum Vertrag über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und zum Deutschlandverträge*. W: *Kampf um den Wehrbeitrag*, Mainz 1952, Bd 2, s. 172.

<sup>39</sup> W. Heckt, *Die Transformation von Verträgen des Bundes über Gegenstände der ausschließlichen Landesgesetzgebung*, DÖV 1958, s. 445 i nast.

<sup>40</sup> Bleckmann, op. cit. s. 207.

<sup>41</sup> Źródła zob. Reichel, op. cit., s. 184.

<sup>42</sup> Mallmann, op. cit., s. 644.

<sup>43</sup> W. Böning, *Abschlusskompetenz und Transformationskompetenz*, DÖV 1957, s. 817 i nast.

<sup>44</sup> J. Kölble, *Auslandsbeziehungen der Länder? Zur Auslegung des Art. 32 Abs. 1 und 3 GG*, DÖV 1905, s. 145 i nast.



J. Kaiser<sup>45</sup>, F. Klein<sup>46</sup>, H. J. Friehe<sup>47</sup>. Stanowisko to określane jest jako „północnoniemieckie” i reprezentowane jest przez: Bremę, Hamburg, Dolną Saksonię, Szlezwig-Holsztyn<sup>48</sup>.

Według przedstawicieli poglądu federalistycznego, federacja nie jest uprawniona do zawierania traktatów w materii należącej do wyłącznej kompetencji krajów federalnych. H. Nawiasky, polemizując z poglądami W. Grewego i E. Menzla podkreślił, że art. 32 ust. 3 U.Z. zapewnia krajom federalnym szczególne prawo do zawierania traktatów w zakresie ich kompetencji ustawodawczej, ale wykonanie postanowień artykułu ograniczone jest w istocie rzeczy „zgodą” rządu federalnego, mającą na celu zagwarantowanie jednolitej polityki zagranicznej. Republika Federalna nie wyrzeka się więc w tej dziedzinie możliwości wpływu, z drugiej jednak strony uznaje własne prawo krajów federalnych do zawierania traktatów w pełnym zakresie ich kompetencji legislacyjnej. Prawa tego nie można bagatelizować. Zdaniem H. Nawiaskiego jest ono niezmiernie ważne, ponieważ zawiera w sobie uznanie państwowości krajów federalnych, co odpowiada podstawowemu założeniu federalistycznej struktury państwowej<sup>49</sup>.

---

<sup>45</sup> J. Kaiser, *Die Erfüllung der völkerrechtlichen Verträge des Bundes durch die Länder. Zum Konkordatsurteil des Bundesverfassungsgerichts*, ZÄöRVR 1958 (Jg, 18), Nr 3, s. 526 i nast.

<sup>46</sup> H. Mangoldt, F. Klein, *Das Bonner Grundgesetz (Kommentar)*, Berlin, Frankfurt a. M. 1966, Art. 32.

<sup>47</sup> Friehe, op. cit., s. 123 i nast.

<sup>48</sup> Według stanowiska reprezentowanego w podkomitecie Bundesratu „*Verwaltungsabkommen*”. Verhandlungen des Bundesrates 157, Sten. Bericht der 176. Sitzung vom 3. Mai 1957, s. 642/643.

<sup>49</sup> H. Nawiasky, VVStRL 1954, H. 12. s. 237.

Istotę poglądu federalistycznego W. Busch określa następująco:

„Federacja jest uprawniona do zawierania traktatów w zakresie wyznaczonym jej wyłączną kompetencją ustawodawczą oraz w przypadku potrzeby - w dziedzinie konkurencyjnej kompetencji ustawodawczej oraz tzw. *Rahmengesetzgebung*. Prawo federacji do zawierania i transformacji traktatów kończy się tam, gdzie zaczyna się wyłączna kompetencja ustawodawcza krajów federalnych. Federacja nie może dysponować tą materią w traktatach międzynarodowych”<sup>50</sup>.

Przedstawiciele poglądu federalistycznego powołują się na tradycje niemieckiego prawa konstytucyjnego w zakresie powiązania kompetencji do zawierania traktatów z wewnętrznym podziałem kompetencji między federację i kraje federalne. Wskazują również na historię powstania art. 32 U.Z.<sup>51</sup>. Ich zdaniem:

- Prawo federacji do zawierania i wykonywania traktatów w materii za strzeżonej do wyłącznej kompetencji krajów federalnych nie może być uzasadnione treścią art. 32 ust. 1 U.Z. i interpretacją art. 73 nr 1 U.Z.<sup>52</sup>.
- Konieczna jest zgodność między prawem do zawierania traktatów i możliwością ich wykonywania. Kraje federalne nie mogą być zmuszone do wykonania traktatu zawartego przez federację, na podstawie zasady

---

<sup>50</sup> Busch, op. cit., s. 48/49.

<sup>51</sup> Por. W. Merk, VVStRL 1954, H. 12, s. 229 i nast.

<sup>52</sup> Por. Stralenheim, op. cit., s. 6 i nast.

wierności federacji (*Bundestreue*), ponieważ pierwszeństwo posiada konstytucyjny podział kompetencji: z drugiej strony przyznanie federacji kompetencji do wykonywania traktatów w materii zastrzeżonej do wyłącznej kompetencji krajów federalnych prowadziłoby do naruszenia ich konstytucyjnej kompetencji. W efekcie powstaje możliwość zawierania tzw. kulejących układów (*hinkende Verträge*)<sup>53</sup>.

- Prawo federacji do zawierania traktatów ograniczone jest do rodzaju traktatów wymienionych w art. 59 ust. 2 U. Z. „Układy dotyczące przedmiotu ustawodawstwa” mogą rozciągać się jedynie na „przedmiot ustawodawstwa federalnego”, a nie krajów federalnych. Sytuacji nie zmieniają również „układy regulujące polityczne stosunki federacji”, ponieważ nie mogą one dotyczyć - jako regulujące stosunki polityczne - przedmiotu ustawodawstwa<sup>54</sup>. Zwrócić należy uwagę na rozważania H. Moslera<sup>55</sup> i R. Bernhardta<sup>56</sup>, którzy wychodzą, co prawda, z założenia „federalistycznego”, ale w efekcie swoich rozważań zbliżają się jednak znacznie do poglądu „centralistycznego”<sup>57</sup>. Przyznają oni federacji prawo do zawierania traktatów nie tylko w ramach jej kompetencji wewnętrznej. H. Mosler stwierdza, że federacja jest kompetentna do zawierania traktatów we wszystkich sprawach, w których Republika Federalna występuje jako jednolite państwo. Dotyczy to, jego zdaniem, następujących spraw: po pierwsze - rozciągających się na przedmiot ustawodawstwa federalnego (odpowiada to pogładowi „federalistycznemu”): po drugie - regulujących

---

<sup>53</sup> Por. Menzel, Ipsen, op. cit., s. 70.

<sup>54</sup> Por. Reichel, op. cit., s. 186, 194 i nast.

<sup>55</sup> Mosler, *Kulturabkommen...*, s. 17 i nast.

<sup>56</sup> Bernhardt, op. cit., s. 161 i nast.

<sup>57</sup> Por. Ma11mann, op. cit., s. 644.

polityczne stosunki federacji; po trzecie - spraw każdego rodzaju, jeżeli; a) nie są wymagane środki wykonawcze o charakterze ustawodawczym lub administracyjnym ze strony krajów federalnych; b) zainteresowane kraje federalne upoważniły federację do zawarcia układu w ich imieniu lub zgadzają się na taki układ; c) wymagają tego nadrzędne interesy polityki zagranicznej<sup>58</sup>. Szczególnie interesujące są wywody H. Moslera w punkcie c. Stwierdza on, że z istoty przyznania federacji kompetencji w sprawach zewnętrznych wynika pierwszeństwo nadrzędnych interesów polityki zagranicznej federacji w stosunku do kompetencji krajów federalnych. Kraje federalne nie tylko nie mogą pokrzyżować polityki federalnej przy pomocy własnych umów (wymóg „zgody” ze strony rządu federalnego), lecz nie mogą również hamować decyzji organów federalnych w dziedzinie polityki zagranicznej przy pomocy wykorzystania swojej kompetencji. Mosler stwierdza:

„Oddziałuje to nie tylko w odniesieniu do układów regulujących polityczne stosunki federacji, ponadto federacja musi mieć w stosunku do swoich członków *ius eminens* w przypadkach bezwzględnej konieczności. Ponieważ rząd federalny określa politykę Republiki Federalnej i ma inicjatywę w sprawach polityki zagranicznej, rozstrzyga on również o politycznej konieczności zawarcia traktatu. Bliższe odgraniczenie przypadków, w których może być zastosowane *ius eminens*, nie jest możliwe. Jest ono zależne nie tylko od przedmiotu, lecz również od sytuacji politycznej”.

W każdym razie - podkreśla H. Mosler - musi tu chodzić o zasadnicze interesy federacji<sup>59</sup>. Do podobnych

---

<sup>58</sup> Mosler, *Kulturabkommen...*, s. 17.

<sup>59</sup> *Ibidem*, s. 26.

wniosków dochodzi również R. Bernhardt<sup>60</sup>. Podstawę jego poglądów stanowi koncepcja „federalistyczna”. R. Bernhardt podkreśla wyraźnie, że wykładnia przepisów U.Z., dotyczących kompetencji do zawierania umów międzynarodowych, dowodzi niemożności rozciągnięcia uprawnień federacji na materię zastrzeżoną do wyłącznej kompetencji krajów federalnych. Jego zdaniem, postanowienia U.Z. wykazują, iż wewnętrzna kompetencja określa jednocześnie kompetencję do zawierania umów międzynarodowych<sup>61</sup>. Z drugiej jednak strony A. Bernhardt podkreśla, iż zasadniczą cechą państwa federalnego jest konieczność podporządkowania interesów krajów federalnych interesowi federacji. Egzystencja, zdolność istnienia całego organizmu muszą mieć pierwszeństwo przed wolą jego poszczególnych członków; część nie powinna rozstrzygać o losie całości. Bernhardt formułuje to następująco:

„Odnosi się to szczególnie do dziedziny spraw zagranicznych, w której na federacji ciąży obowiązek utrzymywania i popierania państwa w społeczności międzynarodowej. Daje temu wyraz art. 32 ust. 1 U.Z., powierzający pieczę nad stosunkami zagranicznymi federacji. Wywiązywanie się z tego zadania przez federację nie może być przez kraje federalne hamowane i naruszane. Mają one raczej obowiązek współdziałania dla osiągnięcia celów całego państwa oraz obowiązek podporządkowania tym celom swoich interesów”<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> Bernhardt, op. cit., s. 154 i nast.

<sup>61</sup> Ibidem, s. 154.

<sup>62</sup> Ibidem, s. 194.

W rezultacie R. Bernhardt dochodzi do wniosku, iż w przypadku pilnych, ważnych interesów federacji, kraje federalne nie mogą powoływać się na swoją wyłączną kompetencję - „z zasady wierności federacji (*Bundestreue*) należy więc wyprowadzić obowiązek prawny krajów federalnych do zaakceptowania wkroczenia umów zawieranych przez federację w ich zakres wyłącznej kompetencji gdy umowy te - z punktu widzenia politycznego - są konieczne”<sup>63</sup>.

Przedstawiciele poglądu centralistycznego stoją na stanowisku, że federacja uprawniona jest do zawierania i wykonywania umów międzynarodowych również w dziedzinach zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji wewnętrznej krajów federalnych. Przytaczają oni następujące argumenty:

- W dziedzinie „stosunków zewnętrznych” nie oddziałuje federalna struktura państwa. Federacja nie jest związana w tym zakresie rozgraniczeniem kompetencji wewnętrznej federacji i krajów (art. 32 ust. 1 U.Z. odwraca domniemanie, wynikające z art. 30 U.Z.<sup>64</sup>).
- U.Z. odrzuciła (co ma, ich zdaniem, wynikać z materiałów przygotowawczych) tradycyjną w prawie niemieckim zasadę uzależnienia kompetencji do zawierania umów międzynarodowych od wewnętrznego podziału kompetencji<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> Ibidem, s. 195. Do poglądu H. Moslera i R. Bernhardta dołącza również G. H. Reichel, op. cit., s. 189.

<sup>64</sup> Menzel, *Die auswärtige Gewalt...*, s. 219; Grewe, op. cit., s. 177.

<sup>65</sup> Grewe, op. cit., s. 177.

- Art 32 ust. 2 U.Z. należy traktować jako wyjątek od ogólnej zasady kompetencji federacji do zawierania umów międzynarodowych<sup>66</sup>. Dodatkowym argumentem w związku z tym jest art. 24 U.Z.<sup>67</sup>.
- W wyniku zawarcia umowy międzynarodowej jej przedmiot staje się „sprawą zagraniczną” w sensie art. 73 nr I U.Z. Z tego powodu federacja jest uprawniona do wydawania ustaw koniecznych do wykonania wewnętrznej umowy, nawet wtedy, gdy chodzi pierwotnie o dziedzinę wyłącznej kompetencji krajów federalnych<sup>68</sup>. Z drugiej strony podkreśla się, że kraje federalne zobowiązane są do wydawania odpowiednich przepisów w celu wypełnienia zawartych przez federację umów międzynarodowych. Jeśli nie wykonają one tej powinności, wówczas rząd federalny może - na podstawie art. 37 U.Z. -, za zgodą *Bundesratu*, podjąć odpowiednie środki w celu spowodowania, aby kraje federalne obowiązek ten wypełniły<sup>69</sup>.
- Na arenie międzynarodowej państwa federalne powinny występować jako jedność<sup>70</sup>. E. Menzel w związku z tym pisze:

---

<sup>66</sup> Menzel, Ipsen, op. cit., s. 70.

<sup>67</sup> E. Menzel, *Die Geltung internationaler Verträge im innerstaatlichen Recht. Deutsche Landesreferate zum. VI. internationalen Kongress für Rechtsvergleichung in Hamburg 1962*, s. 409.

<sup>68</sup> Grewe, op. cit., s. 177.

<sup>69</sup> Ibidem, s. 172.

<sup>70</sup> Por. Menzel, Ipsen, op. cit., s. 70.

„Widać tutaj szczególną strukturę państw federalnych, w każdym razie tych, które zapewniają swoim krajom federalnym prawo zawierania umów międzynarodowych. Jeśli jako podstawę podziału przyjmiemy kompetencję ustawodawczą, to federacja pozostanie znacznie w tyle za państwami niefederalnymi, ponieważ poważne dziedziny prawa do zawierania umów międzynarodowych zastrzeżone będą do kompetencji krajów federalnych. Tym samym federacja nie będzie miała nad tymi dziedzinami politycznej kontroli”<sup>71</sup>.

Przedstawiciele poglądu „pośredniego” lub „umiarkowanie centralistycznego” wychodzą - podobnie jak przedstawiciele poglądu „centralistycznego” - z założenia, iż federacja ma prawo do zawierania umów międzynarodowych również w dziedzinie zastrzeżonej do wyłącznej kompetencji wewnętrznej krajów federalnych: lista argumentów jest tu prawie identyczna<sup>72</sup>. Wszyscy przedstawiciele tego poglądu stoją jednak na stanowisku, że w przypadku zawarcia przez federację umowy międzynarodowej w dziedzinie zastrzeżonej do wyłącznej kompetencji wewnętrznej krajów federalnych następuje rozdzielenie kompetencji do zawierania umów międzynarodowych od kompetencji do wykonywania ich postanowień w sferze wewnętrznej. Ta ostatnia zastrzeżona jest dla krajów federalnych, co podkreśla W. Mallmann:

„Tylko ta koncepcja odpowiada demokratycznym rozstrzygnięciom konstytucyjnym, które przenikają strukturę państwową Republiki Federalnej Niemiec. Nie jest ona wystawiona na zarzut „centralistycznego”

---

<sup>71</sup> Menzel, *Die Geltung...*, s. 409.

<sup>72</sup> Por. Kölbe, *op. cit.*, s. 147 i nast.; Kaiser, *op. cit.*, s. 541 i nast.



ograniczenia państwowości federalnej, jeżeli ogranicza się do dziedziny, w której obowiązuje - to znaczy nie rozciąga się na wykonywanie umowy i jednocześnie respektuje niezbędne zasady konstytucyjne, a przede wszystkim zasadę wierności federacji, której podporządkowana jest zarówno władza centralna, jak i władza krajów federalnych"<sup>73</sup>.

Pewne różnice poglądów występują u przedstawicieli tej koncepcji, co do przyznawanej krajom federalnym kompetencji do wykonywania zawartych przez federację umów międzynarodowych<sup>74</sup>.

Doktrynalny spór, dotyczący możliwości zawierania przez federację umów międzynarodowych w dziedzinie zastrzeżonej do wyłącznej kompetencji wewnętrznej krajów federalnych, nie został, jak dotychczas, rozstrzygnięty. Perspektywy jego rozwiązania tkwią - jak się wydaje - w rozwoju dominującej obecnie w zachodniemieckiej teorii prawa koncepcji federalizmu kooperatywnego. Istota tej koncepcji polega, z jednej strony, na przestrzeganiu ustalonej przez U.Z. kompetencji federacji i krajów federalnych, z drugiej zaś strony - na obowiązku wspólnego dążenia do rozwiązywania spraw dotyczących „całości”<sup>75</sup>. Najbardziej zbliżone do tej koncepcji są poglądy wyrażane przez

---

<sup>73</sup> Mallmann, op. cit., s. 644.

<sup>74</sup> Por. Reichel, op. cit., s. 188.

<sup>75</sup> Na temat koncepcji federalizmu kooperatywnego: H. Je11inek, *Aktuelle Probleme der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern*, Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament) 1975, B 32, s. 13 i nast. W literaturze polskiej - W. Suchecki, *Teoria federalizmu*, Warszawa 1968, s. 187 i nast.

przedstawiceli grupy „umiarkowanej” oraz poglądy H. Moslera i R. Bernhardta<sup>76</sup>.

#### 4. Zakończenie

W praktyce federacja zawiera umowy międzynarodowe wkraczające w dziedziny zastrzeżone do wyłącznej kompetencji wewnętrznej krajów federalnych (np. umowy kulturalne), kraje federalne ograniczają się natomiast do podejmowania z krajami sąsiednimi szczegółowych regulacji o charakterze technicznym<sup>77</sup>. Nie znajduje więc potwierdzenia koncepcja „federalistyczna”, której przyjęcie zapewniałoby realizację zawartych przez federację, względnie przez kraje federalne, umów międzynarodowych. Nie rozstrzygnięty pozostaje również spór między przedstawicielami poglądu „centralistycznego” a przedstawicielami poglądów „pośrednich” czy „umiarkowanie centralistycznych”.

W praktyce istnieje jednak szereg metod, które z powodzeniem mogą być użyte w celu zapewnienia zgodności pomiędzy kompetencją federacji do zawierania umów międzynarodowych, wkraczających w dziedziny zastrzeżone do wyłącznej właściwości wewnętrznej krajów federalnych, a realizacją tych umów w sferze wewnętrznej Republiki Federalnej (tzn. przez kraje federalne). Wskazać tu można na regulacje zawarte w *Lindauer Vereinbarung* oraz w tzw. *Kramer-Heubl-Abkommen*. Jak się wydaje realizowana w Republice Federalnej koncepcja federalizmu kooperatywnego - zakładająca współdziałanie federacji i

---

<sup>76</sup> Specyficzne problemy istnieją w praktyce konstytucyjnej RFN w odniesieniu do umów międzynarodowych regulujących niektóre dziedziny - w szczególności w zakresie art. 24 U.Z., umów regulujących zmiany terytorialne RFN, konkordatów oraz „umów politycznych”. Omówienie tych problemów wykraczałoby jednak poza ramy tego artykułu.

<sup>77</sup> Patrz: Reichel, op. cit., s. 190.

krajów federalnych w celu realizacji interesów ogólnych, przy jednoczesnym zastrzeżeniu podziału kompetencji - powinna również przyczynić się do praktycznego odwartościowania sporów teoretycznych. Rozwiązanie praktyczne w tym duchu zaproponował np. ostatnio H. J. Friehe<sup>78</sup>. Jego zdaniem, problem byłby rozwiązany, gdyby federacja przed ratyfikacją układu, wkraczającego w dziedziny zastrzeżone do wyłącznej kompetencji wewnętrznej krajów federalnych, zapewniła jego późniejsze wykonywanie przez kraje federalne. Odpowiednie postępowanie zostało uregulowane w *Lindauer Verein-barung* (punkt 3 i 4 porozumienia)<sup>79</sup>. Przed ratyfikacją umowy federacja po winna więc uzyskać zgodę (*Einverständniserklärung*) krajów federalnych, przy czym zgoda taka powinna być wsparta odpowiednią ustawą krajową, z zastrzeżeniem, że ustawa zaczyna obowiązywać z chwilą wejścia traktatu w życie<sup>80</sup>.

Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że Republika Federalna wykorzystuje wewnętrzny spór, dotyczący podziału kompetencji między federację a kraje federalne, w celu usprawiedliwienia niewykonywania określonych umów międzynarodowych, których zawarcie było, co prawda, pożądane ze względów politycznych, ale realizacja których w sferze wewnętrznej byłaby sprzeczna z długofalowymi interesami zachodnioniemieckimi. Taka sytuacja występuje np. w odniesieniu do niektórych umów między Polską a Republiką Federalną<sup>81</sup>.

---

<sup>78</sup> Niektóre aspekty rozwiązania, zaproponowanego przez H. J. Friehego, spotkać można we wcześniejszej literaturze - por. Böning, op. cit., s. 820.

<sup>79</sup> Friehe, op. cit., s. 123.

<sup>80</sup> Ibidem, s. 124.

<sup>81</sup> Chodzi tu głównie o problem niezrealizowania przez RFN umowy kulturalnej z Polską z 1976 r., szczególnie jej art. 4, dotyczącego zaleceń podręcznikowych oraz wielu innych szczegółowych problemów - np. problemu oznaczania

---

granic na mapach zachodnioniemieckich, stosowanego nazewnictwa, a także niektórych kwestii związanych z porozumieniami partnerskimi miast.

## 11. Klauzula federalna w międzynarodowym prawie traktatowym

(w:) Sprawy Międzynarodowe 1985, nr 4 (strony 87-104).

Problemy występujące w stosunkach między Polską a Republiką Federalną Niemiec skłaniają do szerszego zajęcia się problemem klauzuli federalnej w międzynarodowym prawie traktatowym. Szereg postanowień umów dwustronnych nie jest przez RFN realizowanych, a formalno-prawnym uzasadnieniem takiego stanu rzeczy ma być brak właściwości rządu federalnego (i innych organów na szczeblu federalnym) do wypełnienia konkretnych zobowiązań, których przedmiot objęty jest wyłączną kompetencją krajów (przede wszystkim chodzi o problemy z zakresu szeroko pojętej kultury, szkolnictwa itp.). Najjaskrawiej kwestia ta wystąpiła w kontekście umowy kulturalnej PRL-RFN z 11 czerwca 1976 roku<sup>1</sup>.

Umowy kulturalne spełniają ważne zadania w ramach polityki zagranicznej państw<sup>2</sup>. Mogą one między innymi służyć „oczyszczeniu” politycznych stosunków między partnerami i normalizacji tych stosunków. W polityce zagranicznej RFN takie zadanie bez wątplenia przypadło umowie kulturalnej z Francją z 23 października 1954 roku. Rokowania nad tą umową prowadzone były równocześnie z odbywającą się Konferencją Paryską, a w dniu podpisania umowy kulturalnej zawarto porozumienie w sprawie Saary i ogłoszono oświadczenie o

---

<sup>1</sup> Tekst umowy - zob. *Polska Rzeczpospolita. Ludowa – Republika Federalna Niemiec. Bilans stosunków wzajemnych. Problemy i perspektywy normalizacji.* Warszawa-Fraukfurt a.M. 1979, s. 351 i nast.

<sup>2</sup> Por. H. Mosler: *Kulturabkommen des Bundes. Zur Frage der Beschränkung der Bundesgewalt in auswärtigen Angelegenheiten.* Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (cyt. dalej jako ZaöRV) 1955, nr I, s. 2/3.

współpracy kulturalnej<sup>3</sup>. Takie też bez wątpienia nadzieje wiązano z umową kulturalną PRL-RFN. Umowa ta, będąca następstwem zasadniczego aktu - układu z 7 grudnia 1970 r., miała między innymi przyczynić się do wyeliminowania z zachodnioniemieckiego systemu oświaty i wychowania treści sprzecznych z postanowieniami układu.

Artykuł 4 umowy kulturalnej PRL-RFN stanowi:

„Biorąc pod uwagę wielkie znaczenie, jakie mają szkoła i podręczniki szkolne dla wychowania młodzieży. Umawiające się Strony będą kontynuować swe wysiłki, by w podręcznikach szkolnych osiągnąć takie przedstawienie historii, geografii i kultury drugiego kraju, które przyczyniać się będzie do pełniejszego poznania i lepszego wzajemnego zrozumienia; będą one działać w tym kierunku, by uwzględnione zostały przy tym zalecenia Wspólnej Komisji do Spraw Podręczników Szkolnych”.

Artykuł ten w zdaniu drugim zawiera więc zobowiązanie obu stron do uwzględniania w programie nauczania zaleceń w sprawie historii i geografii, uchwalonych przez Wspólną Komisję do Spraw Podręczników Szkolnych na IX konferencji w Brunszwiku (4-7 kwietnia 1976 r.). Zasadnicze znaczenie dla programu nauczania mają zalecenia 21-26 w zakresie historii. Obejmują one sprawy szczególnie kontrowersyjne w stosunkach między Polską a Republiką Federalną, tj. zalecenie 21 - zmiany terytorialne; 22 - przemieszczenie ludności; 23 - problemy odbudowy; 24 - przewyciężenie przeszłości; 25 - kontekst międzynarodowy; 26 - na drodze do normalizacji. Stosownie do zaleceń zagadnienia te mają być przedstawiane w podręcznikach szkolnych zgodnie z duchem i literą układu PRL-RFN z 7 grudnia 1970 roku<sup>4</sup>. Zaleceniom

---

<sup>3</sup> Tekst umowy kulturalnej RFN-Francja - zob. ZaöRV, 1955, nr 1, s. 102 i nast.

<sup>4</sup> Tekst zaleceń - zob. Przegląd Zachodni, 1977, nr I, s. I i nast.

podręcznikowym i artykułowi 4 umowy kulturalnej miała więc przypaść niezmiernie istotna rola poprawiania stosunków politycznych między Polską a Republiką Federalną i materializowania podstaw stosunków wzajemnych, określonych w układzie z 7 grudnia 1970 roku.

Stosunek obydwu państw do zaleceń podręcznikowych jest różny. W Polsce zalecenia zostały w pełni przyjęte przez Ministerstwo Oświaty i Wychowania, zyskując przez to moc urzędową. Wyniki prac Komisji były także na bieżąco wykorzystywane w wydawanych w Polsce podręcznikach szkolnych jeszcze przed ostatecznym zatwierdzeniem zaleceń<sup>5</sup>. W Republice Federalnej zalecenia podręcznikowe traktowano raczej jako dokumenty o charakterze prywatnym, a ich realizację pozostawiono swobodnemu uznaniu poszczególnych krajów<sup>6</sup>. Rząd federalny (wówczas SPD/FDP), mimo deklarowanego poparcia, nie podjął konkretnych kroków zmierzających do wcielenia zaleceń w życie, powołując się na przeszkody formalno-prawne, wynikające z suwerenności kulturalnej krajów<sup>7</sup>.

Artykuł 4 umowy kulturalnej podniósł obowiązek realizacji zaleceń podręcznikowych do rangi obowiązku o charakterze międzynarodowo-prawnym. W RFN sięgnięto jednak do konstrukcji klauzuli federalnej w stosunku do tego artykułu. H.

---

<sup>5</sup> Zob. R. Jeziński: *Deklaracja ONZ na temat wychowania dla pokoju jako środek porozumienia i pogłębienia współpracy międzynarodowej - rewizja podręczników szkolnych jako zadanie i wspólny wkład PRL i RFN do utrwalania pokoju*. W: *Die Schulbuch-Empfehlungen im Prozess der Normalisierung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen. Eine Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung und des Polnischen Instituts für Internationale Angelegenheiten in Bonn vom 28. bis 30. November 1977*. Dokumentation.

<sup>6</sup> Por. na przykład D. Blumenwitz: *Anmerkungen zu Ludwik Gelberg, Partnerschaften zwischen polnischen und bundesdeutschen Städten*. *Osteuropa-Recht*, 1981, nr 1, s. 49.

<sup>7</sup> Por. na przykład: I. von Münch: *Abnormitäten der Normalisierung - Gedanken zum deutsch-polnischen Verhältnis*. *Liberal*, 1979, nr 7/8, s. 593/594.

Krollman, heski minister oświaty i zarazem przewodniczący Stałej Konferencji krajowych ministrów oświaty, stwierdził na przykład:

„Według naszej federalnej konstytucji poszczególne kraje mają swobodę w kształtowaniu szkolnictwa. Również umowy zawierane przez rząd federalny z rządami innych narodów nie mogą zobowiązywać krajów do określonego zachowania się w ramach ich kompetencji. W takich wypadkach rząd federalny może jedynie - a odnosi się to również do niemiecko-polskiej umowy kulturalnej - oddziaływać w dozwolony sposób na kraje, aby popierać określone cele. Wydaje mi się, że istotne jest stałe wskazywanie polskiej stronie na te prawne związki”<sup>8</sup>.

### **Państwo federalne a międzynarodowe prawo traktatowe**

Dla państwa federalnego (federacji) zawierającego umowę międzynarodową może - w płaszczyźnie wewnętrznej (wewnętrznego podziału kompetencji) - wytworzyć się sytuacja, w której wykonywanie umowy uzależnione będzie od działalności jego części składowych; przedmiot umowy czy też tylko niektóre zagadnienia należeć bowiem będą - według wewnętrznego podziału kompetencji pomiędzy federację a jej części składowe -

---

<sup>8</sup> H. Krollmann: *Die Schulbuchempfehlungen im Prozess der Normalisierung zwischen der Volksrepublik Polen und der Bundesrepublik Deutschland*. W: *Die Schulbuch-Empfehlungen (...)*; B. Friedrich: *Die Schulbuchempfehlungen im Prozess der Normalisierung zwischen der Volksrepublik Polen und der Bundesrepublik Deutschland aus deutscher Sicht*. W: *Die Schulbuch-Empfehlungen (...)*. Por. również materiały zawarte w: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, 1977, nr 47, w szczególności H. Hupka: *Die deutsch-polnischen Schulbuchempfehlungen. Eine kritische Stellungnahme*. s. 47 oraz W. Mertineit: *Bericht über die deutsch-polnischen Schulbuchkonferenzen*, s. 41. Tak też podczas obrad Bundestagu: *Deutscher Bundestag*, 7. Wahlperiode. Drucksache 7/5941, s. 4. W literaturze por. również: A. Randelzhofer: *Domestic Law Procedures for Conclusion of International Agreements Transacted by the Executive in the Federal Republic of Germany*. W: *International Law and Municipal Law. German-Argentinian Constitutional Law Colloquium*. Berlin 1979, s. 148,149.



do ich kompetencji<sup>9</sup>. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego problem ten ocenić jednak należy w świetle zasady *pacta sunt servanda*, w myśl której: „Każdy traktat, który wszedł w życie, wiąże jego strony i powinien być przez nie wykonywany w dobrej wierze”<sup>10</sup>. Uzupełnieniem<sup>11</sup> zasady *pacta sunt servanda* jest wykształcona w międzynarodowym prawie zwyczajowym norma, że żadne państwo nie może powoływać się na swoje prawo wewnętrzne, w tym również na swoją konstytucję, w celu uzasadnienia trudności występujących przy wykonywaniu wiążącej go umowy międzynarodowej<sup>12</sup>. Norma ta potwierdzona została w artykule 27 konwencji wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych, w myśl którego: „Strona nie może powoływać przepisów swojego prawa wewnętrznego do uzasadnienia zaniedbania wykonywania traktatu”.

Tak więc, jeśli państwo federalne zawarło umowę międzynarodową, która jest wiążąca w płaszczyźnie prawa międzynarodowego, to zobowiązane jest do jej wykonywania. Problemy związane z wykonywaniem w sferze wewnętrznej obowiązującej umowy, w tym trudności wynikające z podziału kompetencji w ramach federalnej struktury państwa, są zasadniczo sprawą wewnętrzną państwa federalnego. Na trudności te (podobnie jak i na prawo wewnętrzne) państwo federalne nie może się powoływać w celu uzasadnienia

---

<sup>9</sup> Por. C. T. Oliver: *The Enforcement of Treaties by a Federal State*. Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, 1974, t. 141. s. 331 i nast.

<sup>10</sup> Zob. *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*. Wrocław-Warszawa 1973, s. 492 i nast.

<sup>11</sup> Por. T. O. Elias: *The Modern Law of Treaties*. Leiden 1974, s. 45.

<sup>12</sup> Por. na przykład orzeczenie Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z 1932 r. w sprawie traktowania obywateli polskich w Gdańsku: Publications. Permanent Court of International Justice. (1932) Ser. A/B, No 44, s. 24. Por. I. Brownlie: *Principles of Public International Law*. Oxford 1973, s. 36 i nast.

niewykonywania wiążącej umowy międzynarodowej<sup>13</sup>. G. Dahm stwierdza na ten temat:

„Jeśli państwo federalne zawiera umowę międzynarodową, jest ono jedynym podmiotem wynikających z niej praw i obowiązków, niezależnie od tego, jak kształtuje się wewnętrzny stosunek między federacją a jej częściami składowymi. Federacja ponosi odpowiedzialność za to, aby jej części składowe uchwały ustawy oraz uczyniły wszystko, co jest konieczne, w celu realizacji umowy. Federacja nie może powoływać się w stosunku do partnera na fakt, iż w myśl konstytucji brak jej kompetencji do wykonywania umowy, a kompetencje takie posiadają jej części składowe”<sup>14</sup>.

Powyższe stwierdzenia nie są również ograniczone postanowieniami artykułu 46 konwencji wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych. Zgodnie z tym artykułem państwo może powoływać - jako fakt unieważniający jego zgodę na związanie się traktatem - okoliczność, że zgoda wyrażona została z pogwałceniem postanowienia jego prawa wewnętrznego dotyczącego kompetencji zawierania traktatów, pod warunkiem, iż pogwałcenie to było oczywiste i dotyczyło przepisu jego prawa wewnętrznego o podstawowym znaczeniu.

Artykuł 46 konwencji wiedeńskiej ukształtowany został w wyniku kompromisu pomiędzy zwolennikami szkoły konstytucjonalistów (Lauterpacht, Brierly i inni) a zwolennikami szkoły internacjonalistów (Fitzmaurice, Waldock i inni)<sup>15</sup>. Przed-

---

<sup>13</sup> W związku z tym wskazuje się również na szczególne znaczenie ratyfikacji w odniesieniu do państw federalnych. Zob. na przykład J. G. Starke: *An Introduction to International Law*. London 1977, s. 481.

<sup>14</sup> G. Dahm: *Völkerrecht*. Stuttgart 1961, t. III, s. 111.

<sup>15</sup> Por. I. M. Sinclair: *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, Manchester 1973, s. 89 i nast.; A. Verdross: *Die Quellen des Universellen Völkerrechts. Eine Einführung*. Freiburg 1973, s. 48 i nast.

stawiciele szkoły konstytucjonalistów uważają, że prawo wewnętrzne ma pierwszeństwo przed prawem międzynarodowym, a tym samym w wypadku naruszenia norm prawa wewnętrznego umowa międzynarodowa staje się nieważna. Natomiast według poglądów przedstawicieli szkoły internacjonalistów prawo międzynarodowe powinno uprzedzać prawo wewnętrzne. Naruszenie więc normy prawa wewnętrznego nie miałoby żadnego znaczenia dla ważności umowy międzynarodowej. Stosownie do formuły kompromisowej, która znalazła wyraz w artykule 46 konwencji wiedeńskiej, państwo zasadniczo nie może powoływać się na pogwałcenie normy swego prawa wewnętrznego w celu unieważnienia zgody na związanie się umową międzynarodową, chyba że chodzi o oczywiste pogwałcenie normy o podstawowym znaczeniu<sup>16</sup>.

Jeśli jednak chodzi o poruszony tu problem, to ważne jest nie tylko to, że artykuł 46 konwencji wiedeńskiej wzbudza znaczne kontrowersje w doktrynie<sup>17</sup> i że w odniesieniu do państw federalnych miałby raczej zastosowanie w zakresie przekroczenia kompetencji do reprezentowania państwa w stosunkach międzynarodowych przez upoważnione do tego organy federacji<sup>18</sup> (a więc do pogwałcenia normy regulującej kompetencje na płaszczyźnie federalnej, a nie federacja - jej części składowe), lecz także to, iż dotyczy on problemu ważności umów międzynarodowych (a więc problemu, czy normy prawa wewnętrznego - a jeżeli tak, to w jakim zakresie - mają wpływ na ważność umowy

---

<sup>16</sup> Por. *The Vienna Convention (...)*, s. 330 i nast.

<sup>17</sup> Por. J. Sandorski: *Nieważność umów międzynarodowych*. Poznań 1978, s. 70.

<sup>18</sup> Por. J. Barcz, W. Czapliński: *Kompetencja części składowych państwa federalnego do zawierania umów międzynarodowych. Przyczynek do zawierania umów międzynarodowych przez kraje RFN*. Przegląd Zachodni, 1984, nr 2, s. 4/5.

międzynarodowej). Istotna natomiast jest kwestia wpływu norm prawa wewnętrznego - tu: dotyczących kompetencji w ramach federacji - na wykonywanie obowiązujących umów międzynarodowych, kwestia rozstrzygnięta jednoznacznie w artykule 27 konwencji wiedeńskiej. Z tego punktu widzenia ważne jest więc rozróżnienie między wpływem norm prawa wewnętrznego na ważność umów międzynarodowych (problematyka artykułu 46 konwencji), a wykonywaniem w sferze wewnętrznej obowiązujących umów międzynarodowych (artykuł 26 w połączeniu z artykułem 27 konwencji)<sup>19</sup>. Pomiedzy artykułem 46 a artykułem 27 konwencji wiedeńskiej nie ma konfliktu, ponieważ ten ostatni dotyczy wykonania już obowiązujących umów międzynarodowych. Państwo, związawszy się umową, nie może ograniczać jej wykonania czy też usprawiedliwiać jej niewykonywania, powołując się na swoje prawo wewnętrzne<sup>20</sup>, w tym również na określony przez konstytucję podział kompetencji w ramach federalnej struktury.

### **Pojęcie klauzuli federalnej**

Z jednej strony, państwa zobowiązane są do wykonywania obowiązujących je umów międzynarodowych bez względu na postanowienia prawa wewnętrznego, w tym również na podział kompetencji wynikający z federalnej struktury państwa. Z drugiej jednak - w sferze wewnętrznej federacja może nie dysponować środkami niezbędnymi do wykonania danej umowy ze względu na to, że przedmiot umowy objęty jest wyłączną kompetencją jej części składowych<sup>21</sup>. Rozwiązania tego problemu

---

<sup>19</sup> Por. T. O. Elias: op. cit., s. 143; C. C. Hyde: *International Law. Chiefly as Interpreted and Applied by the United States*. Boston 1945, t. 2, s. 1383/1384.

<sup>20</sup> Por. T. O. Elias: op. cit., s. 45.46.

<sup>21</sup> M. Sorensen: *Federal States and the International Protection of Human Rights*. *American Journal of International Law*, 1952, s. 200 i nast.

upatruje się często w tzw. klauzuli federalnej (*federal clause, clause federale, föderale Klausel, Bundesstaatsklausel*).

Przez pojęcie klauzuli federalnej rozumiane jest takie postanowienie umowy międzynarodowej, w myśl którego państwo federalne, jeśli przedmiot umowy objęty jest wyłączną kompetencją jego części składowych, zobowiązane jest jedynie do zwrócenia się z zaleceniem do części składowych, aby podjęły one niezbędne działania (na przykład legislacyjne) w celu wykonania umowy. Brak odpowiednich działań ze strony części składowych państwa federalnego nie prowadzi do odpowiedzialności międzynarodowej federacji<sup>22</sup>. Najpoważniejszy zarzut, jaki wysuwano w związku z tym do klauzuli federalnej, dotyczył tego, iż klauzula federalna prowadzi do nierównej pozycji stron umowy międzynarodowej; na jej podstawie państwa federalne zyskują niejako uprzywilejowaną pozycję w stosunku do państw jednolitych; faktycznie uwalnia ona państwa federalne od obowiązku wykonywania określonych postanowień umowy<sup>23</sup>.

Klauzula federalna nie jest jedyną spotykaną w umowach międzynarodowych klauzulą, która uzależnia wykonywanie określonych postanowień umowy od postanowień prawa wewnętrznego (zaznaczyć należy, iż chodzi tu o sytuację, w której sama umowa międzynarodowa odsyła do prawa wewnętrznego - tym samym wyłączone jest w odpowiednim zakresie oddziaływanie artykułu 27 konwencji wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych). Wskazać w związku z tym należy przede wszystkim na tzw. klauzulę konstytucyjną (*constitutional clause*). Klauzula ta, zawarta w pewnych rodzajach umów

---

<sup>22</sup> R. Bernhardt: *Föderale Klausel*. W: *Wörterbuch des Völkerrechts*. Berlin 1962, t. I, s. 549; I. Bernier: *International Legal Aspects of Federalism*. London 1973, s. 172; G. Dahm: op. cit., s. 112; G. Doeker: *Foreign Relations and Federal States: the Treaty-Making Power of Constituent Members of Federal States*. W: *Festschrift für K. Loewenstein*, b.m.w. 1971, s. 108.

<sup>23</sup> Por. G. Dahm: op. cit.

międzynarodowych, przewiduje zwykle, że określone materie, uregulowane przez konstytucję państwa, pozostają poza zakresem obowiązywania umowy (na mocy postanowień tej umowy). W takich wypadkach postanowienia konstytucji, będące przedmiotem klauzuli, mogą być przez państwo powoływane w stosunku do umowy międzynarodowej<sup>24</sup>. Odmianą tej klauzuli - jak się wydaje - są także postanowienia umowy międzynarodowej, które w stosunku do określonych spraw odsyłają bezpośrednio do prawa wewnętrznego zainteresowanego państwa<sup>25</sup>.

Jeżeli klauzula federalna może być traktowana ewentualnie jako pewien przejaw klauzuli konstytucyjnej, to należy ją wyraźnie odróżnić od tzw. klauzuli terytorialnej lub kolonialnej (*territorial application clause, colonial clause*). Tego typu klauzula przewiduje zwykle, że umowy międzynarodowej nie stosuje się do terytoriów zależnych metropolii, chyba że państwo podpisujące wyraziło inną opinię lub też klauzula ta przewiduje, iż umowa międzynarodowa znajduje zastosowania w odniesieniu do terytoriów zależnych, chyba że inaczej ustalono w specjalnych negocjacjach<sup>26</sup>. Mimo że wprowadzeniu tego rodzaju klauzuli do wiedeńskiej konwencji o prawie umów międzynarodowych kategorycznie sprzeciwili się przedstawiciele państw socjalistycznych oraz państw rozwijających się, uważając ją za relikty ery kolonialnej<sup>27</sup>, występuje ona w szeregu umów wielostronnych i

---

<sup>24</sup> T.O. Elias: op. cit., s. 45/46.

<sup>25</sup> Por. na przykład artykuł 16 zdanie 2 umowy między PRL a RFN z 9 października 1973 r. o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym: „Jeżeli renty, według przepisów Republiki Federalnej Niemiec o ich wypłacie w okresie pobytu za granicą, powinny być wypłacane osobom zamieszkałym na terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (...)”. Zbiór Dokumentów, 1975, nr 10, s. 734 i nast.

<sup>26</sup> Lord Mc Nair: *The Law of Treaties*. Oxford 1961, s. 118/119.

<sup>27</sup> S. Nahlik: *Kodeks prawa traktatów*. Warszawa 1976, s. 186 i nast.

dwustronnych<sup>28</sup>. W konwencji wiedeńskiej przyjęto natomiast generalną normę dotyczącą terytorialnego zasięgu traktatów (artykuł 29), że: „Jeżeli inny zamiar nie wynika z traktatu lub nie zostanie inaczej stwierdzony, traktat wiąże każdą ze stron w stosunku do całego jej terytorium”.

Zasadnicza różnica pomiędzy klauzulą federalną a klauzulą terytorialną polega na tym, iż klauzula terytorialna dotyczy terytorialnego zasięgu obowiązywania umów międzynarodowych, ma rozstrzygać o obowiązywaniu lub nieobowiązywaniu umowy międzynarodowej w odniesieniu do określonego terytorium. Natomiast klauzula federalna dotyczy problemu kompetencji; trudności kompetencyjnych przy wykonywaniu umów międzynarodowych zawartych przez federację, których przedmiot - w całości lub w części - objęty jest wyłączną kompetencją jej części składowych<sup>29</sup>.

### **Klauzula federalna w praktyce państw**

Problem klauzuli federalnej dyskutowany był przede wszystkim w związku z międzynarodowymi umowami wielostronnymi<sup>30</sup>. Wskazać należy zwłaszcza na dyskusję w ramach Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz na dyskusję nad

---

<sup>28</sup> Tamże, s. 186 (w szczególności przypis 69, w którym S. Nahlik wskazuje na przykłady klauzuli terytorialnej). Na marginesie dodać można, że S. Nahlik używa terminu „klauzula federalna” w odniesieniu do problemu kompetencji części składowych państwa federalnego do zawierania umów międzynarodowych (zob. s. 95 i nast.).

<sup>29</sup> I. Bernier: op. cit., s. 172. Jako przykład pomieszania tych pojęć podaje on (s. 172,173) projekt konwencji o wyborze właściwości sądu, przygotowany przez Haski Instytut Międzynarodowego Prawa Prywatnego w 1964 roku.

<sup>30</sup> Por. R. Bernhardt: op. cit., s. 549/550.

konwencyjnym uregulowaniem praw człowieka w ramach systemu ONZ<sup>31</sup>.

Podczas obrad komisji przygotowującej w 1919 r. projekt Konstytucji (statutu) Międzynarodowej Organizacji Pracy delegacja brytyjska przedłożyła (2 lutego 1919 r.) propozycję, w myśl której państwa członkowie MOP miały być zobowiązane do ratyfikacji konwencji MOP, a konwencje te miały automatycznie obowiązywać w sferze wewnętrznej państwa, nawet w razie, gdyby legislatura wyraziła sprzeciw w stosunku do ratyfikacji<sup>32</sup>. Propozycja ta spotkała się z zastrzeżeniami delegacji USA, która wskazała na to, że brytyjska propozycja dotyczy głównie państw jednolitych, natomiast w Stanach Zjednoczonych sprawy z zakresu pracy należą do właściwości stanów i tym samym rząd federalny nie jest zdolny do przyjęcia tego rodzaju zobowiązań oraz do ich wypełniania. Zastrzeżenia przedstawiciela USA poparte zostały przez przedstawicieli innych państw federalnych. Po gorącej dyskusji 24 marca 1919 r. przyjęto następujący projekt:

„W wypadku państwa federalnego, którego kompetencja do przystąpienia do konwencji w sprawach pracy jest ograniczona, do rządu takiego państwa należy uznanie, aby projekt konwencji, w stosunku do którego ma zastosowanie ograniczenie kompetencji, traktować jedynie jako zlecenie, a w takim wypadku zastosowanie mają postanowienia artykułu dotyczącego zaleceń”<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Szerzej na ten temat - zob. R. B. Loper: „*Federal State*” *Clauses In Multilateral Instruments*. *The British Yearbook of International Law* 1955-1956, s. 162 i nast.; M. Sorensen: op. cit., s. 195 i nast.; Yien-Li Liang: *Colonial Clauses and Federal Clauses In United Nations Multilateral Instruments*. *American Journal of International Law*, 1952, a. 108 i nast.

<sup>32</sup> B. B. Loper: op. cit., s. 164/166.

<sup>33</sup> Tamże, s. 167.



Projekt ten włączono do raportu komisji na sesję plenarną konferencji pokojowej (11 kwietnia 1919 r.), a następnie został on przyjęty jako artykuł 19 (9) Konstytucji Międzynarodowej Organizacji Pracy, a zarazem artykuł 405 Traktatu Wersalskiego.

Klauzula ta nie przyczyniła się jednak do zwiększenia liczby ratyfikacji konwencji MOP przez państwa federalne. Nie określała ona również organu właściwego do wskazania tych państw federalnych, w stosunku do których, ze względu na ograniczoną kompetencję federacji, ma zastosowanie klauzula. W praktyce decyzję taką podejmował w sposób subiektywny rząd federalny, uważając naturalnie, że dana konwencja objęta jest (w stosunku do niego) klauzulą federalną<sup>34</sup>. W każdym razie liczba konwencji MOP ratyfikowanych przez państwa federalne (według stanu z 1939 r.) była tak niska, że Konferencja Ogólna zaakceptowała propozycję delegacji Stanów Zjednoczonych, aby podjąć badania nad metodami zwiększenia liczby ratyfikacji przez państwa federalne<sup>35</sup>.

Po drugiej wojnie światowej, podczas Konferencji Ogólnej w 1946 r. w Paryżu, zajęto się między innymi tym problemem. Uczestnicy Konferencji podkreślili, że należy zapewnić większą efektywność określonym zobowiązaniom państw, w szczególności zaś konwencjom i zaleceniom<sup>36</sup>. Kwestią klauzuli federalnej zajęła się konferencja na temat spraw konstytucyjnych. Na pierwszej sesji (21 stycznia-15 lutego 1946 r.) delegaci zaprosili reprezentantów różnych państw federalnych do wzięcia udziału w

---

<sup>34</sup> I. Bernier: op. cit., s. 175.

<sup>35</sup> *International Labour Conference, 25th Session 1939. Record of Proceedings*, s. 354-358. Z klauzuli federalnej okazji korzystały Szwajcaria, Rzesza Niemiecka, Australia, Kanada, Stany Zjednoczone. Indie. Zob. R. B. Looper: op. cit., s. 171-178.

<sup>36</sup> *International Labour Organization. Report of the Conference Delegation on Constitutional Questions on the Work of its First Session, 21 January - 15 February 1946*, rozdz. 4.

drugiej sesji, która odbyła się w Montrealu (14-29 maja 1946 r.) - stąd określenie wypracowanego kompromisu jako „poprawek montrealских” (*the Montreal Amendments*). W drugiej sesji uczestniczyli przedstawiciele Australii, Kanady, Indii i Stanów Zjednoczonych. W toku obrad zgłaszano różnorodne propozycje<sup>37</sup>, przede wszystkim podkreślono jednak, że nowa formuła klauzuli federalnej powinna być elastyczna i umożliwiać ogólną akceptację<sup>38</sup>. Stosownie do tego generalnego założenia sformułowano paragraf 7 artykułu 19:

„7. W wypadku państwa federalnego stosuje się następujące postanowienia:

- a) w stosunku do konwencji i zaleceń, co do których rząd federalny uważa, że zgodnie z jego ustrojem konstytucyjnym właściwą jest akcja w skali federalnej, zobowiązania państwa federalnego są takie same jak zobowiązania członków, którzy nie są państwami federalnymi;
- b) w stosunku do konwencji i zaleceń, co do których rząd federalny uważa, iż zgodnie z jego ustrojem konstytucyjnym akcja wobec ich całości lub części ze strony państw związkowych, prowincji lub kantonów jest bardziej właściwa niż akcja w skali federalnej, rząd federalny powinien”<sup>39</sup> (tu następuje szczegółowe określenie działań, jakie powinien podjąć rząd federalny).

Nowa klauzula federalna różni się zasadniczo od poprzedniej.

---

<sup>37</sup> R. B. Loper: op. cit., s. 130—182.

<sup>38</sup> *International Labour Conference, 29th Session, 1946. Record of Proceedings.* s. 352.

<sup>39</sup> Tekst polski według: *Akty Statutowe Międzynarodowej Organizacji Pracy.* Warszawa 1969, s. 14/15.

**Po pierwsze** - kwestia przystąpienia i wykonania konwencji i zaleceń nie jest - zgodnie z obecną klauzulą - ograniczona uprawnieniami federacji, lecz przesunięta została w sferę właściwości: tzn. dyskusji nad rodzajem akcji (na szczeblu federalnym czy też na szczeblu części składowych federacji), jakie mają być podjęte w odniesieniu do określonej konwencji lub zalecenia<sup>40</sup>.

**Po drugie** - bardziej szczegółowo określono w nowej klauzuli obowiązki państwa federalnego. Uważano, że jest to najlepszy środek, aby stopniowo rozszerzać stosowanie danej konwencji lub zalecenia również na części składowe państw federalnych<sup>41</sup>. Tym sposobem nowa klauzula federalna miała wychodzić naprzeciw postulatowi elastyczności i umożliwiać powszechne akceptowanie konwencji i zaleceń MOP. Pozostaje jednak faktem, iż w dalszym ciągu klauzula federalna, zawarta w artykule 19 (7) Konstytucji MOP, obciążona jest hipoteką nierówności obowiązków, wynikających w stosunku do państw-stron danej konwencji.

Wprowadzenie nowej klauzuli do Konstytucji MOP nie zwiększyło też - jak się tego spodziewano - liczby ratyfikowanych przez państwa federalne konwencji. Intensywność ratyfikacji ze strony tych państw jest podobna jak w okresie międzywojennym<sup>42</sup>. Jednocześnie w literaturze podkreśla się, iż trudno było oczekiwać, aby po wprowadzeniu nowej klauzuli nastąpił gwałtowny wzrost ratyfikacji ze strony państw federalnych. Przewidziany bowiem w artykule 19 (7) Konstytucji MOP mechanizm współpracy pomiędzy organami federalnymi a częściami składowymi państwa federalnego wymaga dłuższego czasu. Zwraca się uwagę na to, że korzyści płynące z klauzuli nie muszą wcale uosabiać się w fakcie

---

<sup>40</sup> R. B. Looper: op. cit., s. 183/184.

<sup>41</sup> I. Bernier: op. cit., s. 177.

<sup>42</sup> K. B. Looper: op. cit., s. 184.

ratyfikacji danej konwencji, lecz polegają również na samym już tylko wprowadzeniu postanowień konwencji czy zalecenia do wewnętrznej dyskusji w państwie federalnym<sup>43</sup>. W Komitecie do spraw stosowania konwencji i zaleceń podczas dyskusji w 1966 r. nad wnioskiem o skreślenie artykułu 19 (7) z tego powodu, iż osłabia on zobowiązania państw oraz zapewnia uprzywilejowaną pozycję państwom federalnym, podkreślono między innymi:

„Z zainteresowaniem należy zauważyć, że w określonych wypadkach - na przykład w wypadku Australii czy Kanady - w wyniku konsultacji (według artykułu 19 (7) - przyp. J.B.) stało się możliwe ratyfikowanie konwencji, których przedmiot objęty jest częściowo kompetencją części składowych federacji. Procedurę tę należy uważać za zachęcającą, albowiem chociaż nie zwiększa liczby ratyfikacji konwencji, to może - w wyniku częściowych działań - w ostatecznym rachunku doprowadzić do oddziaływania konwencji i zaleceń w państwach federalnych. Tego rodzaju podporządkowanie się kompetentnych władz państwowych instrumentom międzynarodowym dotyczącym pracy wzmacnia oddziaływanie tych instrumentów, nawet gdy brak jest formalnej ratyfikacji”<sup>44</sup>.

Problem klauzuli federalnej był również przedmiotem długotrwałej dyskusji na forum Komisji Praw Człowieka, w trakcie przygotowania traktatowego unormowania praw człowieka. W projekcie konwencji praw człowieka, przygotowanym w 1947 r., na wniosek Stanów Zjednoczonych i Australii zamieszczono następujące postanowienia:

„W wypadku państwa federalnego zastosowanie mają następujące postanowienia:

---

<sup>43</sup> I. Bernier: op. cit., s. 177.

<sup>44</sup> *International Labour Conference. Record of Proceedings, 1966, 50th Session.* s. 577.

a)w odniesieniu do artykułów paktu, przy których, w całości lub w części, rząd federalny uważa się za właściwy do podjęcia działań federalnych, zobowiązania rządu federalnego są identyczne z zobowiązaniami Stron nie będących państwami federalnymi;

b)w odniesieniu do artykułów, przy których rząd federalny w całości lub w części - uwzględniając swój system konstytucyjny - za właściwe uważa działania konstytucyjnych części składowych, prowincji czy kantonów, rząd federalny przedłoży takie postanowienia z życzliwą rekomendacją do wiadomości właściwych władz części składowych, prowincji czy kantonów, w możliwie jak najwcześniejszym momencie"<sup>45</sup>.

Podczas następnych posiedzeń Komisji klauzula ta krytykowana była z różnych punktów widzenia. Zaznaczano więc, że postanowienia te pozostawiają zbyt szerokie pole swobodnego uznania rządowi federalnemu, bez możliwości ingerencji ze strony innych państw co do prawidłowości podjętej decyzji; że klauzula wywołuje wątpliwości u państw jednolitych co do zakresu zobowiązań państw federalnych, a z tego powodu również co do zakresu praw innych państw w stosunku do państw federalnych; iż państwa federalne - tak jak inne państwa - same powinny rozwiązywać swoje wewnętrzne trudności; w końcu wskazywano na dążenie do powszechności obowiązywania konwencji praw człowieka, a tym samym na konieczność wyłączenia klauzuli ograniczającej tę powszechność<sup>46</sup>.

Problem klauzuli federalnej był kolejno przedmiotem obrad Rady Gospodarczo-Społecznej, Zgromadzenia Ogólnego ONZ i ponownie

---

<sup>45</sup> *Economic and Social Council, official Records, 6th Session, Supp. No I (Dok. E/600)*. Szerzej na ten temat - zob. R. B. Loper: op. cit., s. 138 i nast.; I. Bernier: op. cit., s. 180 i nast.

<sup>46</sup> Por. I. Bernier: op. cit., s. 181; szerzej na temat zarzutów w stosunku do klauzuli federalnej - zob. R. B. Loper: op. cit., s. 188 i nast.

Komisji Praw Człowieka<sup>47</sup>. Wreszcie - podczas 450 posiedzenia Komisji - niewielką większością głosów przyjęto propozycję Związku Radzieckiego, w myśl której „postanowienia niniejszej konwencji będą dotyczyły wszystkich części składowych państw federalnych bez żadnych ograniczeń i wyjątków”<sup>48</sup>. Takie też brzmienie nadano artykułowi 28 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz Artykułowi 50 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych”<sup>49</sup>. Trudno jednak uznać te postanowienia za klauzulę federalną, tzn. za postanowienia uzależniające zakres wykonywania umowy od wewnętrznego rozkładu kompetencji w ramach federalnej struktury państwa. Wręcz przeciwnie, artykuł 28 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz artykuł 50 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych wyraźnie wyłączają jakiegokolwiek ograniczenia czy wyjątki co do wykonywania umowy ze względu na federalną strukturę państwa. Wyraźne wykluczenie klauzuli federalnej w tak podstawowych międzynarodowych umowach wielostronnych, jakimi są Pakty Praw Człowieka, bez wątpienia świadczy o określonym trendzie rozwoju prawa międzynarodowego. Jest to ważne z tego względu, gdyż - jak zaznaczono w literaturze - „jak dotychczas jedynie niewiele konwencji zawiera klauzule federalne, a i te spotykały się z poważną krytyką; z tego powodu należy wstrzymać się z oceną, czy klauzula federalna stanie się trwałą instytucją, czy też pozostanie zjawiskiem przemijającym”<sup>50</sup>.

Niemniej zaznaczyć należy, że klauzula federalna (lub też postanowienia uzależniające stosowanie umowy w pewnych dziedzinach od podziału kompetencji w państwie federalnym)

---

<sup>47</sup> Por. I. Bernier: op. cit., s. 180 i nast.; H. B. Loper: op. cit., s. 188 i nast.

<sup>48</sup> E/CN. 4/1 340/Corr. 1.

<sup>49</sup> *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego (...)*, s. 212 i nast.

<sup>50</sup> K. Bernhardt: op. cit., s. 550.

zamieszczona została w szeregu międzynarodowych umów wielostronnych, na przykład w artykule 41 konwencji z 1951 r. o statusie prawnym uchodźców; w artykule 37 konwencji z 1954 r. o statusie bezpaństwowców; w konwencji z 1956 r. o przekazywaniu alimentów z zagranicy; w artykule XI konwencji z 1953 r. o uznawaniu i nadawaniu mocy zagranicznym orzeczeniom arbitrażowym; w artykule IV protokołu z 1966 r. o statusie prawnym uchodźców; w artykule 28 amerykańskiej konwencji z 22 listopada 1969 r. o prawach człowieka; w artykule 14 (4) z układu o Europejskim Stowarzyszeniu Wolnego Handlu<sup>51</sup>.

Problem klauzuli federalnej wiązany jest głównie z międzynarodowymi umowami wielostronnymi i z ułatwieniem państwu federalnym przystąpienia do tego rodzaju umów. I. Bernier zwrócił jednak uwagę na fakt występowania klauzuli federalnej również w umowach dwustronnych, wskazując przede wszystkim na praktykę traktatową Stanów Zjednoczonych<sup>52</sup>. Tego rodzaju postanowienia zawierała już umowa konsularna między Stanami Zjednoczonymi a Francją z 1853 r.<sup>53</sup>, a także inne umowy, w szczególności artykuł IV układu z 1854 r. z Wielką Brytanią, artykuł 27 tzw. układu waszyngtońskiego z 1871 r. (również z Wielką Brytanią), wymiana not między Stanami Zjednoczonymi a Kanadą z marca 1948 r., artykuł IV (2) umowy z 1959 r. z Francją (*the Convention of Establishment*)<sup>54</sup>.

Wspomnieć również należy, że w doktrynie i w praktyce państw spotykana jest tendencja do „uregulowania” problemów

---

<sup>51</sup> Na temat innych tego rodzaju postanowień por. L. Kos-Rabcewicz-Zubkowski: *Clause federale dans les conventions internationales. Revue de Droit*, 1980, nr I, s. 254 i nast.

<sup>52</sup> I. Bernier: op. cit., s. 173 i nast.

<sup>53</sup> Tamże.

<sup>54</sup> Tamże, s. 174.

związanych z trudnościami przy wykonywaniu umowy wielostronnej, wynikającymi z podziału kompetencji w ramach federalnej struktury państwa, w drodze zastrzeżenia do takiej umowy. Rozwiązanie to, sugerowane w latach pięćdziesiątych przez H. Lauterpachta, rozważane było incydentalnie przez państwa już w okresie międzywojennym<sup>55</sup>. Stosowną propozycję w odniesieniu do projektu konwencji o prawach człowieka zgłosiła podczas siódmej sesji Komisji Praw Człowieka Dania<sup>56</sup>, a prawny wyraz rozwiązania to znalazło w zastrzeżeniu Kanady do Konwencji z 1953 r. o politycznych prawach kobiet<sup>57</sup>.

W literaturze kwalifikuje się również niektóre postanowienia umów dwustronnych, głównie dotyczących podwójnego opodatkowania, dopuszczenia do wykonywania zawodu itp., jako zastrzeżenia, mające gwarantować wewnętrzny podział kompetencji w państwach federalnych<sup>58</sup>. Koncepcji rozwiązania udziału państw federalnych w umowach, w których przedmiot wkraczałby w dziedzinę zastrzeżoną do kompetencji części składowych państwa federalnego, za pomocą zastrzeżenia zgłaszanego przez to państwo, zarzuca się przede wszystkim, że całkowicie wyłącza ona daną materię w stosunku do państwa federalnego; klauzula federalna natomiast przynajmniej pozostawia daną materię w kręgu dyskusji.

---

<sup>55</sup> Tamże, s. 182.

<sup>56</sup> E. CN. 4/636.

<sup>57</sup> Treść zastrzeżenia kanadyjskiego - zob. według I. Berniera: op. cit., s. 182.

<sup>58</sup> I. Bernier podaje między innymi następujące przykłady: artykuł VIII układu z 1946 r. o przyjaźni, handlu i żegludze między Stanami Zjednoczonymi a Chinami; układ o przyjaźni, handlu i żegludze z 1952 r. między Stanami zjednoczonymi a Grecją; umowa z 1951 r. o podwójnym opodatkowaniu między Stanami Zjednoczonymi a Szwajcarią; z 1957 r. między Kanadą a Australią (s. 182—185).



Stwierdzić więc można, że w praktyce traktatowej państw (zarówno w umowach wielostronnych, jak i dwustronnych) występują klauzula federalna w swej klasycznej postaci oraz różnego rodzaju postanowienia wykluczające lub ograniczające wykonywanie określonych postanowień umowy międzynarodowej ze względu na podział kompetencji w ramach federalnej struktury państw-stron.

Przy ocenie tego zjawiska trzeba uwzględnić kilka czynników:

- 1) Klauzula federalna wprowadzona jest do prawa traktatowego kosztem generalnej zasady równości praw i obowiązków, głównie w celu zapewnienia powszechności międzynarodowym umowom wielostronnym<sup>59</sup>;
- 2) Klauzula federalna jest wyjątkiem od powszechnie uznanej zasady, że państwa zobowiązane są do wykonywania obowiązujących je umów międzynarodowych bez względu na postanowienia prawa wewnętrznego, w tym również bez względu na podział kompetencji wynikający z federalnej struktury państwa. Z wyjątkowego charakteru klauzuli federalnej wynika z jednej strony konieczność dokładnego określenia wypadków, w których państwo federalne może się na nią powoływać (i ich restryktywnej interpretacji), z drugiej zaś strony właśnie to zainteresowane państwo federalne ma obowiązek wykazać zasadność powoływania się na klauzulę federalną (tzn. w wypadku wysuwanych przez inne państwa-strony zarzutów co do nieprawidłowego lub nieuzasadnionego powoływania się przez państwo federalne w danym wypadku na zawartą w umowie klauzulę, właśnie zainteresowane państwo federalne powinno dowieść zasadności stosowania klauzuli).

---

<sup>59</sup> Por. R. B. Loper: op. cit., s. 202.

3) Przy ocenie klauzuli federalnej należy odróżnić polityczne od ściśle prawnych (kompetencyjnych) przyczyn powoływania się na nią i tym samym ograniczenia zakresu wykonywania umowy międzynarodowej<sup>60</sup>. Można tu wskazać sytuację, w której dane państwo zainteresowane jest co prawda ze względów politycznych przystąpieniem do określonej umowy, równocześnie jednak - również ze względów politycznych - nie jest zainteresowane wykonaniem w swej sferze wewnętrznej określonych zobowiązań wynikających z tej umowy. W tym właśnie celu wprowadza do umowy klauzulę federalną (lub powołuje się na tę klauzulę), mimo że faktycznie federacja dysponuje prawnymi instrumentami wykonania postanowień umowy również w sferze wewnętrznej jego części składowych. W takim wypadku klauzula federalna służyłaby ominięciu zasady *pacta sunt servanda* oraz wynikającego z tej zasady zakazu powoływania się na prawo wewnętrzne w celu uzasadnienia zaniedbań w wykonywaniu umów międzynarodowych. Zaznaczyć należy, że w większości państw federalnych, na przykład w Stanach Zjednoczonych, Australii, Indiach, Szwajcarii, federacja uprawniona jest do wykonywania zawartych umów międzynarodowych bez względu na federalną strukturę państwa. Tym samym powoływanie się przez te państwa na klauzulę federalną ma charakter polityczny<sup>61</sup>. Istnieją jednak i takie państwa federalne (Kanada), w których prawo federacji do zawarcia umów międzynarodowych jest ograniczone ze względu na kompetencje części składowych<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> Tamże.

<sup>61</sup> Tamże.

<sup>62</sup> Tamże. Choć w wypadku Kanady wskazywanie na brak kompetencji ze względu na federalną strukturę często ma uzasadnienie polityczne, a nie stricte prawne - kompetencyjne. Por. N. M. Poulantzas: *The ILO Conventions and Federal States*. *Revue Hellenique de Droit International*. 1931, nr 1-4. s. 15 i nast.

Klauzula federalna jest więc zasadna jedynie wtedy, gdy federacja rzeczywiście nie dysponuje prawnymi instrumentami, za pomocą których mogłaby doprowadzić do wykonania umowy przez części składowe państwa federalnego, a jednocześnie części składowe nie mają zdolności traktatowej, aby samodzielnie zawrzeć lub przystąpić do określonej umowy międzynarodowej<sup>63</sup>. W wypadku jednak i tych państw - z punktu widzenia zasady *pacta sunt servanda* - bardziej właściwe byłoby zapewnienie sobie przez państwo federalne (w toku wewnętrznej procedury ratyfikacyjnej) wykonania umowy również przez jego części składowe (na przykład w drodze stosownych działań legislacyjnych na szczeblu części składowych państwa federalnego). Przecież również w większości państw jednolitych, gdy umowa międzynarodowa ma wywierać skutki w sferze prawa wewnętrznego, wymagana jest podczas wewnętrznego procesu ratyfikacyjnego działalność kontrolna ze strony legislatywy. Różnica między państwem federalnym a jednolitym polegałaby jedynie na stopniu skomplikowania w wewnętrznej działalności legislacyjnej, który w państwie federalnym jest znaczny<sup>64</sup>.

- 4) Wydaje się również, że różny jest stopień zasadności wprowadzenia klauzuli federalnej do umów wielostronnych i do umów dwustronnych. Sens wprowadzenia klauzuli federalnej do umów wielostronnych polegać ma na zapewnieniu tym umowom maksymalnej powszechności. Klauzule federalne w małym tylko stopniu przyczyniły się do zwiększenia liczby ratyfikacji umów wielostronnych przez państwa federalne. Nie można jednak zaprzeczyć, iż w odniesieniu do pewnych spraw (na przykład objętych

---

<sup>63</sup> Por. I. Bernier: op. cit., s. 186/187.

<sup>64</sup> Por. R. B. Loper: op. cit., s. 203/203.

działalnością MOP) klauzule federalne mogą być określonym, pozytywnym czynnikiem<sup>65</sup> - jednym ze środków stopniowego „przymuszania” państw do wprowadzania określonych regulacji; mogą więc wychodzić naprzeciw skomplikowanej naturze współczesnych stosunków międzynarodowych. Równocześnie w umowach wielostronnych o zasadniczym znaczeniu, regulujących najważniejsze standardy międzynarodowo-prawne praw człowieka, przy których chodzi o powszechność nie tylko co do liczby państw, lecz również co do zakresu wprowadzenia tych standardów do sfery wewnętrznej państw-stron, nie tylko że nie zamieszczono klauzuli federalnej, ale jednoznacznie wykluczono możliwość powoływania się na strukturę federalną w celu ograniczenia zakresu ich wykonywania (artykuł 28 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz artykuł 50 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych).

W wypadku umów dwustronnych postulat powszechności, jako czynnik uzasadniający zamieszczenie klauzuli federalnej, odpada. Wydaje się, że właśnie w odniesieniu do tych umów dużo większą uwagę należy przywiązywać do rozróżnienia między politycznymi a ściśle prawnymi przyczynami, które doprowadziły do zamieszczenia klauzuli federalnej oraz do konieczności szczegółowej analizy konkretnego wypadku. Jest to szczególnie czuła sfera istnienia rzeczywistej woli partnera układu do realizowania jego postanowień.

- 5) Z zakresu rozważań należy wykluczyć takie postanowienia umów (również wielostronnych) - kwalifikowane często jako rodzaj klauzuli federalnej - które wyłączają daną materię spod regulacji umowy ze względu na podział kompetencji w państwie federalnym (na przykład wyłączenie podatków stanowych czy kantonalnych w umowie z 1951 r. między Stanami Zjednoczonymi a Szwajcaria o podwójnym

---

<sup>65</sup> Por. I. Bernier: op. cit., s. 186.

opodatkowaniu<sup>66</sup>, podobnie w artykule I umowy z 1957 r. między Kanadą a Australią o podwójnym opodatkowaniu<sup>67</sup>). W myśl takich postanowień traktatowych dana materia w ogóle nie jest objęta postanowieniami umowy; nie może więc być również przedmiotem zobowiązań stron, a tym samym zobowiązania te nie mogą ulec ograniczeniu na mocy klauzuli federalnej, albowiem nie istnieją.

Zaznaczyć należy, że klauzula federalna nie oznacza całkowitego wyłączenia danej materii spod umowy międzynarodowej; oznacza ona takie ograniczenie zobowiązań wynikających z umowy, iż państwo federalne, jeżeli dana materia objęta jest wyłączną kompetencją jego części składowych, zobowiązane jest do zwrócenia się z zaleceniem do części składowych, aby podjęły one niezbędne działania w celu wykonania umowy. Na mocy tego rodzaju postanowień państwo-partner traktatowy państwa federalnego może domagać się od tego państwa podjęcia działań (wpływania na części składowe) w celu wykonania zobowiązań objętych klauzulą. W każdym razie błędem byłaby interpretacja, że klauzula federalna uwalnia państwo federalne od obowiązku wykonania wchodzących w grę postanowień umowy; powszechne prawo międzynarodowe zabrania bowiem zasadniczo takiej interpretacji postanowień umowy, w myśl której postanowienia umowy nie miałyby żadnego znaczenia.

---

<sup>66</sup> *UN Treaty Series*, 1952, vol. 1279, s. 227 i nast.

<sup>67</sup> *UN Treaty Series*, 1961, vol. 392, s. 41 i nast.

## **Czy artykuł 4 umowy kulturalnej PRL-RFN zawiera klauzulę federalną?**

Oceniając zachodnioniemiecką interpretację artykułu 4 umowy kulturalnej PRL-RFN z 11 czerwca 1976 r. należy zająć się przede wszystkim trzema zagadnieniami:

- 1) po pierwsze - czy i na ile artykuł 4 umowy kulturalnej PRL-RFN zawiera klauzulę federalną;
- 2) po drugie - czy w RFN istnieją rzeczywiste prawne przesłanki uzasadniające celowość zamieszczenia w zawieranych przez nią umowach klauzuli federalnej lub też uzasadniające interpretację niektórych postanowień traktatowych w sensie klauzuli federalnej;
- 3) po trzecie - warto zastanowić się nad politycznymi motywami interpretowania przez RFN artykułu 4 umowy kulturalnej PRL-RFN jako klauzuli federalnej.

Ad 1) Strona zachodnioniemiecką uważa, że zobowiązania wynikające z artykułu 4 zdanie 2 umowy kulturalnej ograniczone są w stosunku do niej klauzulą federalną, co wynika ze sformułowań, że strony umowy „będą (...) działać w tym kierunku, by uwzględnione zostały zalecenia Wspólnej Komisji do Spraw Podręczników Szkolnych”. Powyższe sformułowania mają uzasadniać tezę, że rząd federalny nie jest zobowiązany do podjęcia bezpośrednich działań w kierunku realizacji zaleceń podręcznikowych, a jedynie może oddziaływać w tym kierunku na kraje<sup>68</sup>. Dalszym wnioskiem płynącym z zastosowania tej interpretacji w odniesieniu do artykułu 4 umowy kulturalnej PRL-RFN jest to, iż rząd federalny nie może ponosić odpowiedzialności

---

<sup>68</sup> Por. A. Randelzhofer: op. cit., s. 148/149.

międzynarodowej z powodu niewykonywania określonych w tym artykule zobowiązań.

Jak już wykazano, klauzula federalna wprowadzona jest do prawa traktatowego kosztem generalnej zasady równości wynikających z umowy praw i obowiązków. Jest ona wyjątkiem od powszechnie uznanej zasady zobowiązującej państwa do wykonywania wiążących je umów międzynarodowych bez względu na postanowienia prawa wewnętrznego, w tym również bez względu na podział kompetencji określony federalną strukturą państwa. Z wyjątkowego charakteru klauzuli federalnej w międzynarodowym prawie traktatowym wynika nakaz jej restryktywnej wykładni, tzn. musi być ona wyraźnie zawarta w umowie międzynarodowej oraz jednoznacznie muszą być określone materie, do których klauzula się odnosi; z wyjątkowego charakteru klauzuli federalnej wynika zakaz jej ekstensywnej interpretacji, a już w żadnym wypadku nie może być ona jednostronnie rozszerzona na inne materie niż wyraźnie wynikające z umowy; nie można też jednostronnie nadawać charakteru klauzuli federalnej dowolnym postanowieniom umowy w celu ograniczenia ich wykonania.

Artykuł 4 zdanie 2 umowy kulturalnej nie wykazuje żadnego podobieństwa do klasycznej formuły klauzuli federalnej, albowiem ani nie wskazuje na wewnętrzną kompetencję krajów w dziedzinie objętej uregulowaniem, ani nie formułuje specjalnych zobowiązań federacji - oddziaływanie na kraje w celu wykonania wynikających z tego artykułu zobowiązań (na przykład artykuł 9 (7) Konstytucji MOP lub artykuł VII umowy dwustronnej USA-Francja z 1853 r.). Artykuł 4 nie zawiera również odesłania do prawa wewnętrznego, co w wypadku państw federalnych może mieć podobne znaczenie do klauzuli federalnej<sup>69</sup>. Stosownie do ogólnej reguły interpretacji

---

<sup>69</sup> Por. artykuły 7 i 13 umowy kulturalnej RFN-Francja z 23 października 1954 roku.

traktatów (artykuł 31 konwencji wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych), stanowiącej, że „traktat ma być interpretowany w dobrej wierze, zgodnie ze zwyczajowym znaczeniem nadawanym wyrażeniom występującym w traktacie”, z artykułu 4 wynikają dla Polski i RFN takie zobowiązania, jakie artykuł ten formułuje, tzn. podjęcie działań w kierunku uwzględnienia w programie szkolnym zaleceń podręcznikowych.

Ad 2) Klauzula federalna może być zasadna z prawnego punktu widzenia jedynie wtedy, gdy federacja rzeczywiście nie dysponuje instrumentami prawnymi (lub też nie istnieją inne wewnątrz-prawne mechanizmy), za pomocą których określone postanowienia umowy mogą być wykonane w sferze wewnętrznej przez części składowe państwa federalnego. W RFN większość spraw z zakresu kultury należy rzeczywiście do wyłącznej kompetencji krajów, a właściwość federacji jest niewielka<sup>70</sup>. U progu istnienia RFN istniały też poważne rozbieżności co do uprawnienia federacji do zawierania umów międzynarodowych, których przedmiot należał do wyłącznej kompetencji krajów<sup>71</sup>. Rozbieżności te trwają w sferze doktrynalnej do dziś (spór między przedstawicielami poglądu „centralistycznego”, „federalistycznego” i „poglądów pośrednich”)<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> Por. H. Wenke: *Die Kulturverwaltung im Verhältnis von Bund und Ländern. W: Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung. Festschrift zum 75. Geburtstag von Hans Nawiasky.* München 1956, s. 269 i nast.; H. von Mangoldt, F. Klein: *Das Bonner Grundgesetz. Kommentar.* Berlin-Frankfurt a.M. 1957, s. 1381 i nast.; Th. Maunz: *Die Kulturhoheit der Länder. W: Kulturpolitik und Föderalismus. Veröffentlichungen aus Kultur und Politik.* Bonn 1961, H. I, s. I. I nast.

<sup>71</sup> Por. R. Bernhardt: *Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat. Eine Untersuchung zum deutschen und ausländischen Bundesstaatsrecht.* Köln-Berlin 1957. W odniesieniu do umów kulturalnych - zob. H. Kraus: *Die Zuständigkeit der Länder der Bundesrepublik Deutschland zum Abschluss von Kulturabkommen mit auswärtigen Staaten nach dem Bonner Grundgesetz.* Archiv des Völkerrechts, 1951/1952 (3), s. 420 i nast.

<sup>72</sup> Por. J. Barcz: *Kompetencja federacji do zawierania umów międzynarodowych w świetle poglądów doktryny i praktyki konstytucyjnej RFN.* Przegląd Stosunkom Międzynarodowych, 1984, nr 1–2.



Jeszcze w okresie zawierania umowy kulturalnej z Francją (1954 r.), ze względu na brak wykształconej praktyki i na rozbieżności w stanowiskach prawnych w RFN, celowe było zamieszczenie w tej umowie postanowień, które ograniczały zobowiązania federacji w przedmiocie objętym kompetencją krajów (artykuły 7 i 13), a więc miały charakter klauzuli federalnej (na marginesie warto dodać, że tym prawnym ograniczeniem towarzyszyło jednocześnie sformułowanie woli politycznej wykonania wchodzących w grę postanowień - wymiana listów między prezydentem a kanclerzem federalnym w dniu podpisania układu)<sup>73</sup>. Począwszy jednak od drugiej połowy lat pięćdziesiątych wytworzył się praktyczny mechanizm wewnętrzny, który w zasadzie zapewnia wspólne kształtowanie się woli krajów i federacji co do negocjowanych postanowień umowy kulturalnej z innym państwem (porozumienie z Lindau z 14 listopada 1957 r.<sup>74</sup>, działalność Stałej Komisji Krajów do spraw umów międzynarodowych, porozumienie Kramera-Heubla z 31 października 1968 roku<sup>75</sup>). Na mechanizm ten składają się w szczególności następujące elementy:

- a) na podstawie punktu trzeciego porozumienia z Lindau federacja (rząd federalny) zawierając umowę kulturalną zobowiązana jest do uzyskania zgody krajów na zawarcie takiej umowy. Zgoda taka musi być uzyskana przed wejściem umowy w życie;

---

<sup>73</sup> ZaöRV, 1955, nr I, s. 102 i nast.

<sup>74</sup> Tekst zamieszczony między innymi w: A. Bleckmann: *Grundgesetz und Völkerrecht*. Berlin 1975, s. 207 i nast. Szerzej na ten temat - zob. W. Busch: *Die Lindauer Vereinbarung. Ein Beitrag zur Lehre vom Abschluss von Kulturabkommen in der Bundesrepublik Deutschland*. München 1969.

<sup>75</sup> Por. H. von Meibom: *Die Mitwirkung der Länder im Bereich der auswärtigen Gewalt*. Neue Juristische Wochenschrift, 1968, nr 35.

- b) z praktyki w ramach Stałej Komisji wynika, że „uzyskanie przez rząd federalny zgody na zawarcie umowy kulturalnej” rozumiane jest bardzo szeroko. Obejmuje ono bieżący wpływ krajów (poprzez Stałą Komisję) na projekt umowy oraz wprowadzane podczas negocjacji poprawki (muszą one uzyskać zgodę krajów), wyrażenie zgody przez kraje na podpisanie umowy oraz na jej zawarcie (ratyfikację). Podkreślić należy, że zgoda krajów obejmuje (stosownie do praktyki) nie tylko formalne wyrażenie zgody (formalne pisma krajów), lecz również merytoryczny wpływ na kształt umowy kulturalnej;
- c) możliwość merytorycznego wpływu na treść umów zawieranych formalnie przez federację rozszerzyła się znacznie na mocy tzw. porozumienia Kramera-Heubla. Co prawda brak informacji na temat udziału przedstawicieli krajów w delegacjach federacji (Republiki Federalnej), to jednak można domniemywać, iż - stosownie do sformułowanych w porozumieniu Kramera-Heubla kryteriów - z pewnością biorą oni udział (jako formalni członkowie delegacji zachodnioniemieckiej) w rokowaniach nad umowami kulturalnymi. Istotne przy tym jest to, że przedstawiciele krajów (będąc formalnie na zewnątrz członkami delegacji RFN) przy formułowaniu wewnętrznego stanowiska delegacji zachodnioniemieckiej reprezentują stanowisko krajów. Mają więc bezpośredni, merytoryczny wpływ na kształt stanowiska federacji (Republiki Federalnej), prezentowanego w toku negocjacji (wynika to z zasad mających zastosowanie przy formułowaniu pozycji RFN: tzw. *kooperative Bereitschaft* i tzw. *länderfreundliches Verhalten*).
- d) podkreślić w końcu należy, że zarówno postanowienia porozumienia z Lindau, jak i porozumienia Kramera-Heubla

nie eliminują sformułowanego w artykule 32 ustęp 2 ustawy zasadniczej obowiązku, w myśl którego „przed zawarciem traktatu, dotyczącego szczególnych interesów krajów, kraje powinny być we właściwym czasie wysłuchane”.

Istniejące rozwiązania praktyczne określić można jako postępowanie quasi-upoważniające, stosownie do którego kraje - w praktyce - upoważniają federację do zawarcia umowy kulturalnej, łącznie z postanowieniami objętymi ich kompetencją wewnętrzną; ten tryb postępowania uzasadnia więc wewnątrz-prawny obowiązek krajów do wykonywania zawartej przez federację umowy kulturalnej, a federację wyposaża w dodatkowy prawny instrument wymagania od krajów działalności zgodnej z zobowiązaniami międzynarodowymi. Tak więc w Republice Federalnej istnieją tego rodzaju wewnętrzne mechanizmy, które nie uzasadniają umieszczania w umowach międzynarodowych (w tym również w umowach kulturalnych) zawieranych przez RFN klauzuli federalnej w celu ewentualnej ochrony interesów krajów czy też w celu zapobieżenia sytuacji, w której Republika Federalna zawarłaby umowę kulturalną, a następnie nie miałaby wewnętrznej kompetencji do wykonania tej umowy. Zarówno interesy krajów, jak i wykonywanie zawartych umów kulturalnych w zakresie objętym kompetencją wewnętrzną krajów gwarantowane są w rzeczywistości istniejącymi mechanizmami. Można więc stwierdzić, że uregulowania o charakterze wewnątrz-prawnym nie uzasadniają wskazywania na ściśle prawne (kompetencyjne) przyczyny wprowadzania do zawieranych przez RFN umów międzynarodowych klauzul federalnych, a tym bardziej nie uzasadniają nadawania dowolnym postanowieniom umowy kulturalnej charakteru klauzuli federalnej za pomocą jednostronnej interpretacji.

Ad 3) Przyczyny jednostronnej interpretacji przez Republikę Federalną artykułu 4 umowy kulturalnej PRL-RFN, jako postanowienia zawierającego klauzulę federalną, tkwią w sferze politycznej - tzn. w woli wykonania obowiązującej umowy międzynarodowej. Jak już wskazano, w takich wypadkach klauzula federalna (a tym bardziej próba jednostronnego „wyinterpretowania” klauzuli federalnej z postanowień umowy) służy obejściu zasady *pacta sunt servanda* oraz wynikającego z niej zakazu powoływania się na prawo wewnętrzne w celu uzasadnienia niewykonywania umowy (oraz uniknięcia odpowiedzialności międzynarodowej).

W odniesieniu do artykułu 4 umowy kulturalnej PRL-RFN próba jednostronnego „wyinterpretowania” klauzuli federalnej z tego artykułu nie oznacza nic innego, jak świadome dążenie do ograniczenia lub wyłączenia ciężących na Republice Federalnej zobowiązań międzynarodowych. Polityczna motywacja takiego postępowania oraz nierealizowanie zaleceń podręcznikowych w RFN tkwi w polityczno-prawnej doktrynie państwowej Republiki Federalnej, stawiającej pod znakiem zapytania zasadnicze normy międzynarodowe określające podstawy europejskiego terytorialnego *status quo*.

## 12. Problematyka Układu PRL-RFN z dnia 7 grudnia 1970 r. w świetle 25 artykułu Ustawy Zasadniczej

(w:) Przegląd Zachodni 1985, nr 5/6, strony 31-53.

### 1. Uwagi wprowadzające

Występujące w Republice Federalnej poważne trudności przy implementacji postanowień układu PRL-RFN z dnia 7 grudnia 1970 r. w jej sferze wewnętrznej - co znajduje jednoznaczny wyraz w zachodnioniemieckim ustawodawstwie, w praktyce administracyjnej i orzecznictwie sądowym<sup>1</sup> - wynikają przede wszystkim z oficjalnej doktryny państwowej RFN, dotyczącej - ogólnie mówiąc - tzw. „statusu Niemiec”<sup>2</sup>. Zastanović się jednak również trzeba, jakie instrumenty prawa wewnętrznego umożliwiają Republice Federalnej dowolne podporządkowanie norm prawa międzynarodowego swoim interesom wewnętrznym. Wskazać tu można na kilka grup problemów, a to na: kompetencje ciał ustawodawczych w myśl art. 59 ust. 2 Ustawy Zasadniczej (UZ) w procesie ratyfikacji układu międzynarodowego; kompetencje Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK) w zakresie konstytucyjnej kontroli tzw. ustaw dotyczących układów (*Vertragsgesetze*); kwestię wpływu federalnej struktury RFN na wykonywanie przez nią zobowiązań międzynarodowych (art. 32 UZ); wreszcie również problematykę art. 25 UZ, czyli na zakres wpływu zasad powszechnego prawa międzynarodowego na porządek prawa wewnętrznego RFN. Inaczej mówiąc, Republika Federalna dysponuje przynajmniej kilkoma instrumentami prawnymi, pozwalającymi podporządkować normy

---

<sup>1</sup> Por: L. Janicki, *Republika Federalna Niemiec wobec terytorialno-politycznych następstw kieszki i upadku Rzeszy. Zagadnienia prawne*. Poznań 1982.

<sup>2</sup> Por. *Główne problemy prawne normalizacji stosunków PRL-RFN. Materiały z konferencji naukowej 26-27 II 1979 r.* Warszawa 1979.

międzynarodowo-prawne jej interesom wewnętrznym w sposób całkowicie legalny z punktu widzenia zachodniemieckiego prawa wewnętrznego. W niniejszej pracy podjęta zostanie próba szerszego przedstawienia jednego z tych instrumentów.

Dla jasności wyводу najpierw podejmę próbę określenia wykładni art. 25 UZ w praktyce konstytucyjnej oraz doktrynie RFN według następującego porządku:

- tradycje art. 25 UZ w prawie niemieckim;
- „powszechne reguły prawa międzynarodowego” w nauce i praktyce konstytucyjnej RFN;
- problem uznania w charakterze „powszechnych reguł prawa między narodowego”;
- kompetencja FTK na podstawie art. 100 ust. 2 UZ;
- ranga „powszechnych reguł prawa międzynarodowego” w zachodniemieckim systemie prawnym;
- zakres stosowania „powszechnych reguł prawa międzynarodowego” według art. 25 UZ w sferze wewnętrznej RFN;
- art. 25 UZ a prawo traktatowe.

Dopiero po przeprowadzeniu analizy tych problemów możliwe będzie przedstawienie wzajemnego powiązania między kwestią implementacji układu PRL-RFN z dnia 7 grudnia 1970 r. a postanowieniami art. 25 UZ.

## 2. Tradycje art. 25 UZ w prawie niemieckim

Tradycjami art. 25 UZ sięga art. 4 konstytucji Rzeszy Niemieckiej z dnia 11 sierpnia 1919 r. (tzw. Konstytucji Weimarskiej). Wcześniejsze konstytucje niemieckie z XIX w. nie zajmowały się włączeniem norm międzynarodowego prawa zwyczajowego do wewnętrznego porządku prawnego. Obowiązywało ono w sferze wewnętrznej tylko o tyle, o ile zostało recypowane przez ustawę<sup>3</sup>.

Art. 4 Konstytucji Weimarskiej stwierdzał:

„Powszechnie uznane reguły prawa międzynarodowego zachowują ważność jako obowiązujące części składowe niemieckiego prawa Rzeszy”<sup>4</sup>.

Była to klauzula generalna, zapewniająca potencjalnie stosunkowo szeroki przepływ prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego<sup>5</sup>. W praktyce jednak postanowienia art. 4 Konstytucji Weimarskiej zostały bardzo mocno ograniczone, a doktryna zachowała w stosunku do tego artykułu daleko idący dystans<sup>6</sup>. Ograniczenia te dotyczyły następujących kwestii:

a) „Powszechnie uznane reguły prawa międzynarodowego” w sensie art. 4 Konstytucji Weimarskiej nosiły taki charakter

---

<sup>3</sup> Por. G. Dahm, *Völkerrecht*. Stuttgart 1958, t. I, s. 63 i nast.

<sup>4</sup> „Die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts gelten als bindende Bestandteile des deutschen Rechts.”

<sup>5</sup> Tego rodzaju klauzule generalne zaczęły pojawiać się w tym czasie także w konstytucjach innych państw - por. H. Mangoldt, *Das Völkerrecht in den neuen Staatsverfassungen*. Jahrbuch für Internationales Recht 1954 (3), s. 12.

<sup>6</sup> E. Menzel, *Völkerrecht. Ein Studienbuch*. München und Berlin 1962, s. 6l.

jedynie w przypadku uznania ich przez Niemcy<sup>7</sup>. W praktyce oznaczało to, iż w przypadku sprzeczności ustawy z „powszechnie uznaną regułą prawa międzynarodowego” (uznaną przez inne państwa) wykluczona była możliwość uznania jej za „powszechnie uznaną” w sensie art. 4 Konstytucji Weimarskiej<sup>8</sup>. Natomiast już wyrażone „uznanie” mogło być w każdej chwili cofnięte<sup>9</sup>.

- b) Wcielone do prawa wewnętrznego „powszechnie uznane reguły prawa międzynarodowego” posiadały rangę ustaw zwykłych, a nie prawa konstytucyjnego (*Völkerrecht bricht an sich und als solches nicht Reichsrecht*)<sup>10</sup>.
- c) Panował jednolity pogląd, że postanowienia art. 4 Konstytucji Weimarskiej nie rozciągają się na prawo traktatowe<sup>11</sup>. Z drugiej jednak strony w orzecznictwie nie było jednolitości poglądów co do wzajemnego stosunku art. 4 Konstytucji Weimarskiej, zasady *pacta sunt servanda* oraz prawa traktatowego. I tak sąd Rzeszy (*Reichsgericht*) w wyroku z 18 stycznia 1932 r.<sup>12</sup> stwierdził, iż - według uznanej zasady prawa międzynarodowego - porozumienia międzynarodowe nie mogą być jednostronnie zmieniane przez ustawodawstwo

---

<sup>7</sup> Por. C. Anschütz, *Kommentar zur Weimarer Reichsverfassung*. 1933. Bem. 5 zu Art. 4. Tak również w orzecznictwie sądu Rzeszy (*Reichsgericht*) – szczególnie w orzeczeniu z dnia 2 III 1933 r. - *Entscheidungen des Reichsgerichts* t. 67, s. 130 i nast. Szerzej na ten temat: B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein, *Kommentar zum Grundgesetz für Bundesrepublik Deutschland*. Neuwied und Berlin 1969, s. 316.

<sup>8</sup> G. Dahm, *Völkerrecht*, op. cit., s. 64.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 64.

<sup>10</sup> E. Menzel, *Völkerrecht ...*, op. cit., s. 61.

<sup>11</sup> H. Mosler, *Das Völkerrecht in der Praxis der deutschen Gerichte*. Juristische Studiengesellschaft. „Karlsruhe Schriften” z. 32/33, Karlsruhe 1957, s. 14.

<sup>12</sup> *Entscheidungen des Reichsgerichts* t. 63, s. 87.



jednego z partnerów porozumienia. W wyroku z 2 marca 1933 r.<sup>13</sup> sąd ten stwierdził natomiast, że sprzeczna z układem ustawa nie traci ważności ze względu na art. 4 Konstytucji i sprzeczność ze wspomnianą, ogólnie uznaną, zasadą prawa międzynarodowego *pacta sunt servanda*.

Nauka nazistowska prawie nie zajmowała się problemem stosunku prawa międzynarodowego i prawa wewnętrznego<sup>14</sup>. W praktyce i w doktrynie uwzględniano art. 4 Konstytucji Weimarskiej, przy czym ograniczenia z okresu weimarskiego zwiększyły się<sup>15</sup>. Zaprezentowany wyżej sposób wykładni art. 4 Konstytucji Weimarskiej odpowiadał w zasadzie faszystowskiemu pojmowaniu prawa<sup>16</sup>, które nie uznawało ostrego rozdziału „miedzy zagranicznymi stosunkami Rzeszy a prawem narodowym” (*innervölkischem Recht*) i przyznawało „aktom władzy zewnętrznej *Führera* bezpośrednie obowiązujące narodowe” (*innervölkische Verbindlichkeit*)<sup>17</sup>.

Po drugiej wojnie światowej w konstytucjach krajów w zachodnich strefach okupacyjnych zajęto również stanowisko w zakresie włączenia powszechnych reguł prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego. Częściowo uwzględniono przy tym postanowienia Konstytucji Weimarskiej, a częściowo sięgnięto po nowe sformułowania. Ogólnie zaznaczyła się tendencja do odejścia od ograniczającej wykładni art. 4 Konstytucji Weimarskiej<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> Ibidem, t. 67, s. 10.

<sup>14</sup> E. Menzel, *Völkerrecht ...*, op. cit., s. 62.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Por. W. Rudolf, *Völkerrecht und deutsches Recht*. Tübingen 1967, s. 2.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 243.

<sup>18</sup> E. Menzel, *Völkerrecht ...*, op. cit., s. 62.

W literaturze zachodnioniemieckiej podkreśla się, iż podczas obrad nad przyszłym kształtem Ustawy Zasadniczej Rada Parlamentarna chciała „otworzyć porządek prawny Republiki Federalnej Niemiec dla prawa międzynarodowego w dużo większym stopniu, niż miało to miejsce w przypadku Konstytucji Weimarskiej.”<sup>19</sup>. Zaznacza się również, że w czasie obrad na temat kształtu art. 25 Ustawy Zasadniczej panowała jedność co do tego, że artykuł ten należy sformułować w sposób wykluczający zawężającą wykładnię, jaka miała miejsce w przypadku art. 4 Konstytucji Weimarskiej<sup>20</sup>. Obecny kształt art. 25 UZ wywodzi się z wniosku posła H. von Mangoldta, zgłoszonego w dniu 5 maja 1949 r. podczas 57 posiedzenia Komisji Głównej (*Hauptausschuß*). Komisja przyjęła wniosek jednogłośnie. Plenum zatwierdziło taki kształt art. 25 w drugim czytaniu dnia 6 maja 1949 r. i w trzecim czytaniu w dniu 8 maja 1949 r. bez żadnej dyskusji<sup>21</sup>. Artykuł ten ma następujące brzmienie:

„Powszechne reguły prawa międzynarodowego stanowią część składowa prawa federalnego. Mają one pierwszeństwo przed ustawami i stwarzają bezpośrednio prawa i obowiązki dla mieszkańców obszaru federalnego.”<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> H. Mosler, *Das Völkerrecht in der Praxis...*, op. cit., s. 30.

<sup>20</sup> R. Wenig, *Die gesetzeskräftige Feststellung einer allgemeinen Regel des Völkerrechts durch das Bundesverfassungsgericht*. Berlin 1971, s. 19 (patrz również - przypis 7).

<sup>21</sup> Ibidem, s. 20 (przyp. 9).

<sup>22</sup> „Artikel 25. Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts sind Bestandteil des Bundesrechts. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes.“.

### 3. „Powszechne reguły prawa międzynarodowego” w nauce i praktyce konstytucyjnej RFN

W wielu współczesnych konstytucjach wyrażona jest tendencja dostosowania prawa wewnętrznego do wymogów życia międzynarodowego<sup>23</sup>. Na tle analizy przepisów innych państw nauka zachodnioniemiecka dochodzi do wniosku, iż Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej w art. 25 zapewnia dużo większy wpływ prawa międzynarodowego na prawo wewnętrzne (w porównaniu z konstytucjami innych państw)<sup>24</sup>. W nauce zachodnioniemieckiej podkreśla się, że art. 25 UZ ma charakter dynamiczny, a nie statyczny<sup>25</sup>, tzn. że obejmuje on „powszechne reguły prawa międzynarodowego” z chwilą ich powstania<sup>26</sup>.

Tym niemniej treść art. 25 UZ jest w nauce zachodnioniemieckiej przyczyną wielu kontrowersji, dotyczących zarówno poszczególnych jego sformułowań, jak też ogólnego charakteru (teoretycznego modelu włączenia „powszechnych reguł prawa międzynarodowego” do zachodnioniemieckiego prawa wewnętrznego). Jedność poglądów istnieje - jak podkreślił H. Mosler<sup>27</sup> jedynie co do tego, że sformułowania art. 25 UZ nie są szczęśliwe.

Samo określenie „powszechnych reguł prawa międzynarodowego” w orzecznictwie sądów zachodnioniemieckich

---

<sup>23</sup> H. Mangoldt, *Das Völkerrecht* ..., op. cit., s. 11.

<sup>24</sup> R. Wenig, *Die gesetzeskräftige* ..., op. cit., s. 12.

<sup>25</sup> E. Menzel, W: *Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar)*. Hamburg 1950, s. 9 i nast., do art. 25 UZ.

<sup>26</sup> Por. P. Lardy, *La force obligatoire du droit International en droit interne*. Paris 1966, s. 49 i nast.

<sup>27</sup> H. Mosler, *Das Völkerrecht in der Praxis* ..., op. cit., s. 30.

jest powierzchowne. FTK w kilku orzeczeniach podkreślił, że „powszechnie reguły prawa międzynarodowego stanowią zasadniczo powszechnie obowiązujące międzynarodowe prawo zwyczajowe, uzupełnione uznanymi ogólnymi zasadami.”<sup>28</sup>. W orzeczeniu z dnia 7 kwietnia 1965 r. FTK stwierdził, że „jakość tego rodzaju bezwzględnie obowiązujących norm może być przyznana tylko takim - mocno zakorzenionym w świadomości prawnej społeczności państw - zasadom prawa, które niezbędne są dla istoty prawa międzynarodowego, jako międzynarodowego porządku prawnego i których przestrzegania mogą wymagać wszyscy członkowie społeczności państw.”<sup>29</sup>. Podobnie w orzeczeniu z 13 grudnia 1977 r. FTK zaznaczył, iż praktyka licznych państw może tylko wtedy dowodzić istnienia „powszechnej reguły prawa międzynarodowego” w sensie art. 25 UZ. „gdy chodzi o utrwaloną praktykę, która tworzona jest przez państwa w przekonaniu, że są one do tego zobowiązane przez prawo międzynarodowe.”<sup>30</sup>. Orzecznictwo FTK daje jedynie bardzo ogólną charakterystykę „powszechnych reguł prawa międzynarodowego”. W praktyce zachodnioniemieckiej ich istnienie jest stwierdzane przez sąd w konkretnym przypadku<sup>31</sup>. W razie zaś wątpliwości o istnieniu danej „powszechnej reguły prawa międzynarodowego” rozstrzyga FTK.

Nauka zachodnioniemiecka podejmuje próby bliższego określenia „powszechnych reguł prawa międzynarodowego”. Zadanie to nie jest o tyle proste - i tu sformułowania art. 25 mogą budzić wątpliwości - że określenie „powszechnych reguł prawa

---

<sup>28</sup> Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen (BVerfGE), t. 15, s. 32 i nast.; t. 16, s. 33 i nast.; t. 23, s. 317 i nast. Por. B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein, *Kommentar ...*, op. cit., s. 317.

<sup>29</sup> BVerfGE, t. 18, s. 441.

<sup>30</sup> BVerfGE, t. 46, s. 342.

<sup>31</sup> Por. na przykład - orzeczenie z dnia 21 marca 1957 r., BVerfGE, t. 6, s. 290; orzeczenie Trybunału Federalnego z dnia 5 lipca 1957 r. (RzW 1957, s. 361); orzeczenie Trybunału Federalnego z dnia 3 marca 1954 r. (BGHSt, t. 5, s. 396).

międzynarodowego" jest w literaturze z zakresu prawa międzynarodowego oraz w praktyce międzynarodowej sporne<sup>32</sup> (dotyczy to może nie tyle samego zdefiniowania ogólnych reguł prawa międzynarodowego, co przede wszystkim określenia, o jakie konkretne zasady chodzi). Trudności w tym zakresie wynikają przede wszystkim z istnienia na arenie światowej dwóch odrębnych systemów politycznych oraz „naporu” ze strony państw rozwijających się. Stąd z punktu widzenia interesów wewnętrznych korzystna jest restryktywna interpretacja postanowień art. 25 UZ, która „chroniłaby wewnętrzny porządek prawny Republiki Federalnej przed wpływami z zewnątrz.”<sup>33</sup>. Jest to chyba zasadniczy powód znacznej rezerwy, z jaką nauka zachodnioniemiecka traktuje problematykę art. 25 UZ i bezwzględnie obowiązujących norm prawa międzynarodowego<sup>34</sup>.

Podjęcie tego problemu w zachodnioniemieckiej praktyce konstytucyjnej musiałyby doprowadzić do rozpatrywania znaczenia art. 25 UZ w większym stopniu z punktu widzenia prawa międzynarodowego, a nie jak to ma miejsce dotychczas, z punktu widzenia prawa państwowego<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Por. O. Kimminich, *Einführung in das Völkerrecht*. Pullach bei München 1975, s. 258.

<sup>33</sup> Na ten temat jednoznacznie - A. Bleckmann, *Grundgesetz und Völkerrecht*. Berlin 1975, s. 293. Również (krytycznie) - G. Stuby, *Die Anti-Hitler-Koalition und ihr Weg zum Potsdamer Abkommen*. W: *Die Entstehung des Grundgesetzes. Beiträge und Dokumente*. Köln 1976, s. 65.

<sup>34</sup> Próbe określenia tych norm podjął art. 53 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów: „Traktat jest nieważny jeżeli, w chwili jego zawarcia, jest sprzeczny z bezwzględnie obowiązującą normą powszechnego prawa międzynarodowego. Dla celów niniejszej konwencji bezwzględnie wiążącą normą powszechnego prawa międzynarodowego jest norma przyjęta i uznana przez międzynarodową wspólnotę państw jako całość za normę, od której uchylenie się jest niedopuszczalne i która może być zmieniona jedynie przez późniejszą normę powszechnego prawa międzynarodowego o tym samym charakterze.”. *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*. Opracowali K. Kocot i K. Wolfke). Wrocław-Warszawa 1976, s. 509.

<sup>35</sup> Por. E. Menzel, *Zur Revision des Grundgesetzes: Die Regelungen über die Auswärtige Gewalt*. „Die Öffentliche Verwaltung” 1971, z. 15/16, s. 533.

#### 4. Problem uznania w charakterze „powszechnych reguł prawa międzynarodowego” w myśl art. 25 UZ

W literaturze zachodnioniemieckiej istnieje zgodność co do tego, że z „powszechnymi regułami prawa międzynarodowego” w sensie art. 25 UZ mamy wtedy do czynienia, gdy są one uznane przez przeważającą większość państw<sup>36</sup>. Takie też stanowisko reprezentuje FTK. W orzeczeniu z dnia 30 października 1968 r. FTK stwierdził, że „reguły prawa międzynarodowego stanowią wtedy 'powszechne reguły prawa międzynarodowego' w sensie art. 25 UZ, gdy są uznane (...) przez przeważającą, większość państw.”<sup>37</sup>. E. Menzel podkreśla w związku z tym, że obowiązywanie tych reguł (w sensie art. 25 UZ) uzależnione jest od ich uznania przez społeczność międzynarodową. Uznanie to nie musi być uniwersalne w tym znaczeniu, że obejmować musi wszystkie bez wyjątku państwa. Uznanie takie musi być jednak co najmniej „generalne”, to znaczy powinno pochodzić od przeważającej większości państw. Nie należy tego - zdaniem E. Menzela - pojmować tylko numerycznie, lecz uznanie takie powinno raczej wyrażać uregulowanie określonego stanu<sup>38</sup>.

Poważny problem interpretacyjny powstał przy porównaniu art. 25 UZ i art. 4 Konstytucji Weimarskiej. Jak pamiętamy, „powszechnie uznane reguły prawa międzynarodowego” w sensie art. 4 Konstytucji Weimarskiej obejmowały jedynie takie normy prawa międzynarodowego, które uznane były - jako takie - również przez Niemcy. W literaturze zachodnioniemieckiej pojawiły się głosy, że w wyniku opuszczenia w treści art. 25 UZ słowa „uznane”

---

<sup>36</sup> Por. E. Stein, *Staatsrecht*. Tübingen 1976, s. 297; B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein, *Kommentar ...*, op. cit., s. 316.

<sup>37</sup> BVerfGE, t. 15, s. 25; t. 15, s. 34; t. 16, s. 33.

<sup>38</sup> E. Menzel. W: *Bonner Kommentar...*, op. cit., s. 7 do art. 25 UZ.

(*anerkannt*) nastąpiło odejście od tej restryktywnej wykładni z okresu obowiązywania Konstytucji Weimarskiej<sup>39</sup>. W tym też upatrywano postęp art. 25 UZ w stosunku do postanowień art. 4 Konstytucji Weimarskiej<sup>40</sup>. W nowej literaturze wykazano jednak, że pomiędzy „powszechnymi” a „powszechnie uznanymi” regułami prawa międzynarodowego nie ma żadnej różnicy<sup>41</sup>. Podkreślono, że w wyniku samego opuszczenia słowa „uznane” w stanie prawnym nie nastąpiła żadna zmiana w stosunku do postanowień art. 4 Konstytucji Weimarskiej. Różnicy między art. 25 UZ a art. 4 Konstytucji Weimarskiej należy szukać raczej w politycznych koncepcjach, uwarunkowanych historycznie<sup>42</sup>. W takim też kierunku - stosowania wykładni teleologicznej i historycznej, a nie wyłącznie gramatycznej - podąża E. Menzel, podkreślając, że z materiałów przygotowawczych do Ustawy Zasadniczej wynika, iż chodziło o wykluczenie zawężającej wykładni, jaka miała miejsce w stosunku do art. 4 Konstytucji Weimarskiej<sup>43</sup>.

W literaturze zachodnioniemieckiej reprezentowany był od początku - w zasadzie konsekwentnie<sup>44</sup> - pogląd, iż „powszechne reguły prawa międzynarodowego” w sensie art. 25 UZ obejmują reguły prawa międzynarodowego uznane przez przeważającą większość państwa, w tym nie koniecznie przez samą Republikę Federalną Niemiec<sup>45</sup>. Takie też stanowisko reprezentuje formalnie

---

<sup>39</sup> Por. w związku z tym - E. Menzel, K. Ipsen, *Völkerrecht...*, op. cit., s. 60; R. Wenig, *Die gesetzskräftige...*, op. cit., s. 21.

<sup>40</sup> H. Mosler, *Das Völkerrecht in der Praxis ...*, op. cit., s. 30.

<sup>41</sup> W. Rudolf, *Völkerrecht und deutsches ...*, op. cit., s. 246.

<sup>42</sup> Ibidem, s. 246.

<sup>43</sup> E. Menzel, *Völkerrecht...*, op. cit., s. 63.

<sup>44</sup> Odrębne stanowiska podane są u R. Weniga. *Die gesetzskräftige ...*, op. cit., s. 247.

<sup>45</sup> E. Menzel. W: *Bonner Kommentar ...*, op. cit., s. 7 do art. 25 UZ; G. Dahm, *Völkerrecht ...*, op. cit., s. 65; H. Weber, H. Wedel, *Grundkurs Völkerrecht. Das*

FTK<sup>46</sup>. Jak zobaczymy dalej, praktyka poszła w innym kierunku, sprowadzając znaczenie art. 25 UZ do restryktywnej wykładni art. 4 Konstytucji Weimarskiej.

## 5. Kompetencja FTK na podstawie art. 100 ust. 2 UZ

Określenie w konkretnym przypadku o jaką „powszechną regułę prawa międzynarodowego” w sensie art. 25 UZ chodzi, może powodować trudności<sup>47</sup>. Pojawia się wtedy problem organu państwowego, posiadającego uprawnienia do ustalania istnienia „powszechnych reguł prawa międzynarodowego”, mających podlegać włączeniu do wewnętrznego porządku prawnego państwa<sup>48</sup>. W Republice Federalnej kompetencja w tym zakresie należy do sądów. Sąd stosuje daną regułę w myśl art. 25 UZ, jeśli nie ma żadnych wątpliwości co do jej zastosowania jako prawa federalnego oraz co do wynikających z niej uprawnień dla jednostek. Jeżeli natomiast ma w tym względzie wątpliwości, to przysługuje mu „prawo sprawdzenia” (*Prüfungsrecht*) - przy pomocy dokumentacji, literatury, ekspertyz itp. - czy dana reguła rzeczywiście istnieje<sup>49</sup>. W przypadku, gdy sąd w dalszym ciągu ma wątpliwości, zwraca się do FTK. Tę kompetencję FTK określa art. 100 ust. 2 UZ RFN, a jej podstawowe zadanie polega na

---

*Internationale Recht des Friedens und der Friedenssicherung*. Frankfurt a.M. 1977, s. 26; F. Giese, E. Schunck, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*. Frankfurt a.M. 1961, s. 61. Podobnie w doktrynie austriackiej w stosunku do art. 9 konstytucji Austrii - por. M. Roller, *Die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts im österreichischen Verfassungsrecht*. Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht 1976, z. I - 2, s. 31.

<sup>46</sup> Por. orzeczenie z dnia 30 października 1962 r. - BVerfGE, t. 15. s. 25. W związku z tym - H. Mosler, *Das Völkerrecht in der Praxis...*, op. cit., s. 31.

<sup>47</sup> Por. J. Pütz, *Allgemeines Staatsrecht und Bundesstaatsrecht*. Berlin 1967. s. 63; A. Verdross, B. Simma, *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*. Berlin 1976, s. 434.

<sup>48</sup> Por. R. Wenig, *Die gesetzeskräftige ...*, op. cit., s. 15 i nast.

<sup>49</sup> H. Mosler, *Das Völkerrecht in der Praxis ...*, op. cit., s. 45.



„zapewnieniu jednolitego orzecznictwa w zakresie stosowania, 'powszechnych reguł prawa międzynarodowego' na podstawie art. 25 UZ w Republice Federalnej"<sup>50</sup>.

Art. 100 ust. 2 UZ ma następujące brzmienie: „Jeżeli w sporze prawnym występuje wątpliwość, czy 'powszechna reguła prawa międzynarodowego' stanowi część składową prawa federalnego oraz czy stwarza ona bezpośrednio prawa i obowiązki dla jednostek (artykuł 25), to sąd musi zwrócić się o rozstrzygnięcie do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego". Ta kompetencja FTK powtórzona jest w § 13 nr 12 ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym, a postępowanie w tego rodzaju sprawach regulowane jest w § 83-84 tej ustawy<sup>51</sup>.

Stosunkowo mało miejsca poświęca się w literaturze zachodniemieckiej znaczeniu orzeczeń FTK na podstawie art. 100 ust. 2 UZ na płaszczyźnie prawa międzynarodowego. Problem ten zbywany jest lapidarnym stwierdzeniem, że orzeczenia FTK w tym zakresie nie mają żadnego znaczenia<sup>52</sup>. Inni przedstawiciele doktryny RFN traktują tego rodzaju orzeczenia FTK jako środek pomocniczy przy stwierdzaniu istnienia norm prawa międzynarodowego<sup>53</sup>. Na możliwość konfliktu między prawem międzynarodowym a normami prawa wewnętrznego Republiki Federalnej (uwarunkowanego orzeczeniami FTK na podstawie art. 100 ust. 2 UZ) wskazał natomiast jednoznacznie R. Wenig<sup>54</sup>. Możliwość taka wynika - jego zdaniem - z następujących powodów:

---

<sup>50</sup> Por. G. Leibholz, H. J. Rinck, H. Helberg. *Grundgesetz ...*, op. cit., s. 483.

<sup>51</sup> Por. O. Kimminich, *Das Völkerrecht in der Rechtsprechung ...*, op. cit., s. 488; F. Giese, E. Schunck, *Grundgesetz für ...*, op. cit., s. 186 i nast.

<sup>52</sup> Por. W. Rudolf, *Völkerrecht und deutsches ...*, op. cit., s. 250.

<sup>53</sup> O. Kimminich, *Das Völkerrecht in der Rechtsprechung...*, op. cit.. s. 487 i nast.

<sup>54</sup> R. Wenig, *Die gesetzeskräftige ...*, op. cit., s. 16, 109 i nast.

- zmiany w prawie międzynarodowym zwyczajowym przebiegają ukrycie, jest więc możliwe, że prawomocne orzeczenia FTK będą nadal stosowane, mimo zaistniałej zmiany w prawie międzynarodowym;
- wyraźna sprzeczność może wystąpić, gdy FTK dokona fałszywego stwierdzenia co do istnienia lub nieistnienia „powszechnej reguły prawa międzynarodowego”.

Rozwiązanie tego problemu R. Wenig widzi w tym, iż - jego zdaniem - sytuacja taka jest sprzeczna z celem i sensem art. 25 UZ. § 31 ust. 2 ustawy o FTK w zakresie nadającym moc ustawy takiemu orzeczeniu FTK na podstawie art. 100 ust. 2 UZ, byłby więc sprzeczny z Ustawą Zasadniczą, a tym samym w odpowiednim zakresie nieskuteczny<sup>55</sup>.

## **6. Ranga „powszechnych reguł prawa międzynarodowego” w zachodnioniemieckim systemie prawnym**

Jedną z podstawowych spornych kwestii w literaturze zachodnioniemieckiej, dotyczącej art. 25 UZ, jest określenie rangi „powszechnych reguł prawa międzynarodowego” w porządku prawnym Republiki Federalnej. Od sposobu rozwiązania tego problemu zależy stopień, w jakim „powszechne reguły” wpływają na normy prawa wewnętrznego<sup>56</sup>: jego praktyczne znaczenie ujawnia się natomiast w przypadku konfliktu norm<sup>57</sup>. Art. 25 UZ stwierdza tylko, że „powszechne reguły prawa międzynarodowego (...) mają pierwszeństwo przed ustawami”. Nauka zachodnioniemiecka jest zgodna co do tego, że sformułowanie to stanowi odejście od ogólnie

---

<sup>55</sup> Ibidem, s. 110.

<sup>56</sup> Ibidem, s. 35.

<sup>57</sup> Por. E. Menzel, *Zur Revision ...*, op. cit., s. 533.

przyjętej wykładni art. 4 Konstytucji Weimarskiej, według której „powszechnie uznanym regułom prawa międzynarodowego” nadawano rangę ustaw zwykłych (*Gesetzesrang*)<sup>58</sup>. Tak więc pod rządami Konstytucji Weimarskiej w przypadku konfliktu między ustawą zwykłą a „powszechnie uznaną reguła prawa międzynarodowego” decydowała zasada *lex posterior derogat legi priori*, podczas gdy obecnie decyduje wyższa ranga „powszechnych reguł”<sup>59</sup>.

Art. 25 UZ określił co prawda, że „powszechnie reguły prawa międzynarodowego (...) mają pierwszeństwo przed ustawami”, nie ustalił jednak rangi ich w stosunku do prawa konstytucyjnego. W nauce zachodnioniemieckiej można w tym zakresie rozróżnić trzy poglądy<sup>60</sup>:

- a) „powszechnie reguły prawa międzynarodowego” mają rangę wyższą od ustaw zwykłych, lecz niższą od prawa konstytucyjnego (*Zwischenrang*),
- b) „powszechnie reguły prawa międzynarodowego” mają rangę prawa konstytucyjnego (*Verfassungsrang*),
- c) „powszechnie reguły prawa międzynarodowego” mają rangę wyższą od prawa konstytucyjnego (*Überverfassungsrang*).

Do rozwiązania problemu nie przyczyniło się również - jak dotychczas - orzecznictwo FTK. Trybunał nie określił bowiem jednoznacznie swojego stanowiska w tej sprawie<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> G. Anschütz, *Kommentar zur Weimarer Verfassung ...*, op. cit., Art. 4. Bem. 8.

<sup>59</sup> Por. E. Menzel, *Völkerrecht ...*, op. cit., s. 63.

<sup>60</sup> E. Menzel, K. Ipsen, *Völkerrecht ...*, op. cit., s. 62 i nast.

<sup>61</sup> Por. E. Menzel, *Zur Revision ...*, op. cit., s. 533.

W orzeczeniu z dnia 26 marca 1957 r. stwierdził jedynie, że art. 25 UZ powoduje, iż

„powszechne reguły prawa międzynarodowego' (...) mają pierwszeństwo - jeśli chodzi o rangę - przed niemieckim prawem wewnętrznym, ale nie przed prawem konstytucyjnym”<sup>62</sup>.

Sformułowanie to powtarzane jest prawie dosłownie przez inne sady<sup>63</sup>. Jak widać FTK wypowiedział się przeciwko koncepcji nadrzędności „powszechnych reguł prawa międzynarodowego” w stosunku do prawa konstytucyjnego, pozostawiając nadal nie rozstrzygnięty spór między zwolennikami poglądu o randze reguł równych konstytucji i poglądzie, iż reguły mają rangę niższą od konstytucji, ale wyższą od ustaw zwykłych. Orzecznictwo sądów wykorzystywane jest przez przedstawicieli obu tych koncepcji dla uzasadniania swoich poglądów.

Z trzech przedstawionych poglądów najmniejsze poparcie ma koncepcja ponadkonstytucyjnej rangi „powszechnych reguł prawa międzynarodowego”. Przeciw tej koncepcji przemawia również orzecznictwo sądów zachodniemieckich. Obecny stan praktyki i dyskusja w doktrynie umożliwiają przesuwanie akcentów w dyskusji zależnie od potrzeb, w celu uzasadnienia raz jednej, raz drugiej koncepcji. Sprzyja to podporządkowaniu norm prawa międzynarodowego wewnętrznym potrzebom Republiki

---

<sup>62</sup> BVerfGE, t. 6, s. 309.

<sup>63</sup> Por. na przykład: orzeczenie Trybunału Finansowego Hamburga z dnia 1 grudnia 1969 r. - Entscheidungen der Finanzgerichte (EFG) 1970, s. 196; orzeczenie Federalnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 kwietnia 1977 r. - Bundesverwaltungsgerichtsentscheidungen (BVerwGE), t. 52, s. 333; orzeczenie bawarskiego Sądu Administracyjnego z dnia 7 czerwca 1979 r. - Die Öffentliche Verwaltung 1980, s. 52.

Federalnej - i należy wątpić, czy jest zgodne z intencjami twórców art. 25 UZ.

### **7. Zakres stosowania „powszechnych reguł prawa międzynarodowego” według art. 25 UZ w sferze wewnętrznej RFN**

Bardzo kontrowersyjna w doktrynie zachodnioniemieckiej jest dyskusja dotycząca części drugiej zdania drugiego art. 25 UZ - („powszechne reguły prawa międzynarodowego (...) stwarzają bezpośrednio prawa i obowiązki dla mieszkańców obszaru federalnego”). Ogólnie rzecz biorąc, orzecznictwo i doktryna zachodnioniemiecka, również przy pomocy tych postanowień dąży do zawężania znaczenia art. 25 UZ. twierdząc, iż tylko te „powszechne reguły prawa międzynarodowego”, które zdolne są „stwarzać bezpośrednio prawa i obowiązki dla mieszkańców' obszaru federalnego”, objęte są art. 25 UZ<sup>64</sup>. Wynikiem takiej wykładni jest stwierdzenie, że zdanie 2 cz. 2 art. 25 UZ jest bez znaczenia, ponieważ opisany wyżej efekt jest i tak skutkiem zawartego w zdaniu 1 art. 25 UZ stwierdzenia, iż „powszechne reguły prawa międzynarodowego” „stanowią część składową prawa federalnego.”<sup>65</sup>.

Jeszcze dalej w swoich wywodach posuwa się G. Dahm, stwierdzając, że wiele reguł powszechnego prawa międzynarodowego skierowanych jest od początku do rządów i państw, nie mogą więc one mieć zastosowania w stosunku do osób prywatnych już z powodu ich treści. Art. 25 UZ nie jest w stanie tu nic zmienić. Z drugiej strony - jego zdaniem - istnieją normy prawa międzynarodowego,

---

<sup>64</sup> F. Wenig, *Die gesetzeskräftige ...*, op. cit., s. 22; Th. Schramm, *Staatsrecht*. Köln, Berlin, Bonn, München 1971, s. 487 i nast. Tak też (niejasno) w orzecznictwie zachodnioniemieckim - BVerfGE, t. 15, s. 25. 33 i nast.: EFG 1970, s. 196.

<sup>65</sup> Por. R. Wenig, ibidem, s. 22; O. Kimminich, *Das Völkerrecht in der...*, op. cit., s. 487 przyp. 7. Tak również w orzecznictwie: BVerfGE, t. 37, s. 116.

które obowiązują również w stosunku do jednostek. Art. 25 UZ nie wnosi jednak w stosunku do tych norm mc nowego, ponieważ obowiązują one i tak w stosunku do jednostek<sup>66</sup>. Jak więc widać, tego rodzaju wykładnia pozbawia w ogóle sensu istnienia art. 25 UZ (ewentualny sens jego istnienia polegałby może na nadaniu tym - i tak obowiązującym normom prawa międzynarodowego - wyższej rangi w sferze wewnętrznej Republiki Federalnej).

Polemikę z przytoczona wyżej interpretacją art. 25 UZ podjął w literaturze zachodniemieckiej K. Doehring, który przeprowadził następujące rozróżnienie „powszechnych reguł prawa międzynarodowego” ze względu na ich stosunek do art. 25 UZ:

- reguły, które odnoszą się tylko do stosunków między państwami; w stosunku do tych reguł art. 25 zdanie 2 cz. 2 jest bez znaczenia, ponieważ nie mogą one stwarzać praw i obowiązków dla jednostek,
- reguły, które już w swej istocie (na płaszczyźnie prawa międzynarodowego) skierowane są do jednostek; w stosunku do tych reguł art. 25 zdanie 2 cz. 2 ma znaczenie deklaratoryjne,
- reguły skierowane przede wszystkim do państw, mogące jednak - bez zmiany ich sensu - mieć zastosowanie do jednostek; w stosunku do tej grupy reguł art. 25 zdanie 2 cz. 2 ma znaczenie konstytutywne<sup>67</sup>.

Jeżeli jednak dokładniej przeanalizować zróżnicowanie przeprowadzone przez K. Doehringa, to można dojść do wniosku, iż rezultat jest w gruncie rzeczy podobny, do rezultatu wynikającego

---

<sup>66</sup> G. Dahm, *Völkerrecht...*, op. cit., s. 67.

<sup>67</sup> K. Doehring. *Die allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Fremdenrechts und das deutsche Verfassungsrecht*. Köln. Berlin 1963, s. 152.

z podanej wyżej interpretacji. K. Doehring rozszerza znaczenie art. 25 UZ na bliżej nie określone reguły prawa międzynarodowego, „skierowane w pierwszym rzędzie do państw, mogące jednak, bez zmiany ich sensu, mieć zastosowanie do jednostek”. W zasadzie jest to więc zróżnicowanie „powszechnych reguł prawa międzynarodowego” w ramach kryterium ograniczającego znaczenie art. 25 UZ, stosowanego w przypadku podanej wyżej, bardzo restryktywnej wykładni (tym bardziej, iż - jak zobaczymy dalej - doktryna zachodnioniemiecka jest w zasadzie zgodna co do tego, że w zdaniu 2 cz. 2. art. 25 UZ chodzi nie tylko o osoby fizyczne, lecz również o osoby prawne i organy państwowe - na przykład sady).

W literaturze zachodnioniemieckiej spotyka się również poglądy rozszerzające wykładnię art. 25 UZ. W. Fürst i H. Günther podkreślają np., że na podstawie art. 25 UZ wewnętrzne obowiązki uzyskują również takie „powszechne reguły prawa międzynarodowego”, które wymagają jeszcze dalszej konkretyzacji - w szczególności przez działalność ustawodawczą, a więc takie reguły, które - w wąskim znaczeniu - nie nadają się do bezpośredniego stosowania (*non-self-executing*). W przeciwnym razie - twierdzą - „przychylny” prawu międzynarodowemu cel art. 25 UZ nie zostałby spełniony<sup>68</sup>.

Także w orzecznictwie można napotykać podobne stwierdzenia. Federalny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z dnia 22 stycznia 1971, r. stwierdził np., iż jeżeli „powszechna reguła prawa międzynarodowego” zobowiązuje jedynie państwo, to wymagana jest wewnętrzna podstawa, aby (reguła) mogła ograniczać prawa jednostki<sup>69</sup> (tzn. państwo powinno wdać taką podstawę prawną).

Nowy pogląd rozróżnia w końcu między wewnętrznym obowiązkiem normy prawa międzynarodowego - niezależnie od

---

<sup>68</sup> *Grundgesetz. Das Verfassungsrecht ...*, op. cit., s. 163.

<sup>69</sup> BVerfGE, t. 37, s. 116.

tego. czy norma jest *self executing* czy nie - a bezpośrednim stosowaniem tej normy przez organy państwowe<sup>70</sup>.

Sformułowanie art. 25 UZ - „'powszechne reguły prawa międzynarodowego' (...) stwarzają bezpośrednio prawa i obowiązki dla mieszkańców obszaru federalnego" - krytykowane jest w doktrynie również z tego powodu, iż bardzo nieostro określa podmioty, do których mają się odnosić stworzone przez „powszechne reguły” prawa i obowiązki. Zgoda panuje co do tego, że sformułowanie to odnosi się nie tylko do „mieszkańców obszaru federalnego” w sensie osób fizycznych<sup>71</sup> (sformułowanie to wiązane jest przy interpretacji z postanowieniami zdania I art. 25 UZ, że „'powszechne reguły prawa międzynarodowego' (...) stanowią część składową prawa federalnego”). Problematykę tę usystematyzował H. Mosler<sup>72</sup>, stwierdzając, iż w sformułowaniu tym chodzi o:

- stany faktyczne podporządkowane „niemieckiemu porządkowi prawnemu”, a więc chodzi tu nie tylko o „mieszkańców obszaru federalnego”, lecz również o cudzoziemców oraz Niemców<sup>73</sup> mieszkających za granicą,
- zobowiązania państwa, organizacji publicznych, osób prawnych i osób fizycznych,
- zobowiązania organów tworzących prawo i wykonujących funkcje administracyjne („organy ustawodawcze w federacji i w poszczególnych krajach RFN muszą uwzględniać w swojej

---

<sup>70</sup> E. Menzel, K. Ipsen, *Völkerrecht ...*, op. cit., s. 62.

<sup>71</sup> Por. A. Bleckmann, *Grundgesetz und ...*, op. cit., s. 295; H. Mosler, *Das Völkerrecht in der Praxis...*, op. cit., s. 37 i nast.

<sup>72</sup> H. Mosler, *ibidem*, s. 37 i nast.

<sup>73</sup> Chodzi tu o „Niemców” w myśl art. 116 ust. I UZ.



działalności ustawodawczej powszechne reguły")<sup>74</sup>.

Określenie podmiotów, dla których wyphywają uprawnienia i zobowiązania z art. 25 UZ wykazuje nieprawidłowość restryktywnej interpretacji, dokonującej selekcji „powszechnych reguły prawa międzynarodowego” przy kierowaniu się kryterium możliwości tworzenia przez nie bezpośrednich praw i obowiązków dla jednostek. Obowiązki wynikające z art. 25 UZ mogą dotyczyć również organów państwowych, i to w sensie nie tylko obowiązku stosowania odpowiednich norm prawa międzynarodowego w stosunku do jednostek, lecz również w sensie określenia odpowiedniego postępowania organów państwowych. Stąd też ograniczenie „powszechnych reguły prawa międzynarodowego”, objętych art. 25 UZ, jedynie do reguły, które mogą być bezpośrednio stosowane w odniesieniu do jednostek i przy dodatkowym braku precyzyjnie określonych przesłanek takiego stosowania) wydaje się być błędne. Interpretacja taka odgrywa jednak - jak zobaczymy - poważną rolę polityczną, przy negowaniu obowiązywania w prawie wewnętrznym Republiki Federalnej niewygodnych dla nie „powszechnych reguły prawa międzynarodowego”.

## 8. Art. 25 UZ a prawo traktatowe

Duże kontrowersje w doktrynie zachodniemieckiej wwołał problem – czy zasada *pacta sunt servanda* objęta jest art. 25 UZ, a jeżeli tak, to czy poprzez te zasadę prawo traktatowe zyskuje rangę przejętych do "sfery wewnętrznej - przez art. 25 - „powszechnych reguły prawa międzynarodowego”. Sporo uwagi poświęca się również stosunkowi „powszechnych reguły”, zawartych w traktatach, do postanowień art. 25 UZ.

Dawniejsze piśmiennictwo (czasami również i orzecznictwo)<sup>75</sup> reprezentowało w znacznym zakresie pogląd, że zasada *pacta sunt*

---

<sup>74</sup> Por. również F. Giese, E. Schunck, *Grundgesetz ...*, op. cit., s. 61.

*servanda* objęta jest postanowieniami art. 25 UZ, a tą drogą każdy traktat nabywa rangę określoną w tym artykule<sup>76</sup> (w każdym razie wyższą od ustaw zwykłych).

W literaturze, szczególnie nowszej, pogląd ten jest kwestionowany. Wysuwane zarzuty można zaszeregować w dwie grupy.

Pierwsza grupa obejmuje poglądy tych autorów, którzy twierdzą, że *pacta sunt servanda* w ogóle nie jest objęta postanowieniami art. 25 UZ, zasada ta bowiem nie nadaje się do bezpośredniego stosowania wewnątrz państwa, a rozciąga się jedynie na stosunki prawne między państwami i nie uzasadnia praw i obowiązków jednostek<sup>77</sup>. Do przedstawicieli tej grupy można zaliczyć także tych autorów, którzy w ogóle wątpią, czy zasada *pacta sunt servanda* jest regułą prawa<sup>78</sup>.

Do drugiej grupy zaliczyć można tych przedstawicieli doktryny, którzy uważają co prawda wspomnianą zasadę za „powszechną regułę prawa międzynarodowego” w sensie art. 25 UZ, widzą jednak inne przeszkody, uniemożliwiające nadanie - w tej drodze - prawu traktatowemu rangi wynikającej z art. 25 UZ. I tak autorzy ci podkreślają, iż w przypadku przyjęcia założenia, że zasada ta stała się

---

<sup>75</sup> Por. W. Rudolf, *Völkerrecht und deutsches ...*, op. cit., s. 254 przyp. 57 i 58.

<sup>76</sup> Por. F. Münch. *Droit International et Droit Interne d'après la constitution de Bonn*. Revue Internationale Francaise Du Droit des Gens 1950. s. 14; E. Kaufmann, *Normenkontrollverfahren und völkerrechtliche Verträge. Gedächtnisschrift für Walter Jellinek*. München 1955, s. 453. Pogląd ten spotyka się również w najnowszej literaturze: M. Zuleeg, *Die innerstaatliche Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge am Beispiel des GATT und der Europäischen Sozialcharta*. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1975 (32), nr 2, s. 346 i nast.

<sup>77</sup> A. Bleckmann, *Grundgesetz und...*, op. cit., s. 278; W. Rudolf, *Völkerrecht und deutsches...*, op. cit., s. 254.

<sup>78</sup> Por. G. H. Reichel, *Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949*. Berlin 1967, s. 41.

- na podstawie art. 25 UZ - prawem federalnym i automatycznie transformuje wszystkie traktaty Republiki Federalnej do jej prawa wewnętrznego, to inne postanowienia Ustawy Zasadniczej, dotyczące transformacji traktatów, byłyby zbędne<sup>79</sup>. Art. 59 ust. 2 (oraz art. 32 ust. 2), w wyniku którego prawo traktatowe znajduje wejście do porządku prawnego Republiki Federalnej, traktować można jako postanowienia specjalne, wykluczające zastosowanie w tym zakresie art. 25 UZ<sup>80</sup>.

W literaturze zachodnioniemieckiej podkreśla się również, iż nawet jeżeli zasada *pacta sunt servanda* jest objęta przez art. 25 UZ, to w wyniku jej transformacji do prawa wewnętrznego nie zostaje wcielone również całe prawo międzynarodowe. Transformacja tej zasady mogłaby się rozciągać jedynie na samą zasadę, a nie na całe prawo międzynarodowe, czy międzynarodowe prawo traktatowe<sup>81</sup>. W wyniku transformacji zasady *pacta sunt servanda* do prawa wewnętrznego powstaje wewnętrzny obowiązek wypełniania umów międzynarodowych<sup>82</sup>.

Stanowisko, że prawo traktatowe nie zyskuje rangi wynikającej z art. 25 UZ przy pomocy zasady *pacta sunt servanda*, poparte jest również w orzecznictwie sądów zachodnioniemieckich<sup>83</sup>.

---

<sup>79</sup> O. Kimminich, *Das Völkerrecht in der Rechtsprechung ...*, op. cit., s. 501.

<sup>80</sup> E. Menzel, K. Ipsen, *Völkerrecht ...*, op. cit., s. 61. Tak również FTK - BVerfGE, t. 6, s. 361; t. 31. s. 178.

<sup>81</sup> Por. W. Rudolf, *Völkerrecht und deutsches...*, op. cit., s. 255.

<sup>82</sup> Por. O. Kimminich, *Das Völkerrecht in der Rechtsprechung ...*, op. cit., s. 501 i nast. Z punktu widzenia teorii wykonania (*Vollzugstheorie*) stanowisko to uzasadnił H. Mosler, *Völkerrecht in der Praxis ...*, op. cit., s. 40 i nast.

<sup>83</sup> Patrz na przykład, orzeczenie BGH z dnia 19 października 1955 r. - RzW 1956, s. 52; EFG 1970, s. 196.

Ogólnie można więc stwierdzić - abstrahując od problemu, czy zasada *pacta sunt servanda* jest objęta postanowieniami art. 25 UZ czy też nie - że większość jest zdania, iż w każdym razie nie wpływa ona na rangę prawa traktatowego w prawie wewnętrznym Republiki Federalnej, jak też nie powoduje generalnej transformacji prawa traktatowego<sup>84</sup> do prawa wewnętrznego RFN. Takie jest też - prawie jednolite - stanowisko orzecznictwa.

Dyskutowana jest również w literaturze zachodnioniemieckiej możliwość objęcia prawa traktatowego przez art. 25 UZ w wyniku tego, że dany traktat zawiera „powszechną regułę prawa międzynarodowego”<sup>85</sup>. Sam problem nie jest bez znaczenia praktycznego, ponieważ w takim przypadku istniałaby ewentualnie możliwość rozciągnięcia rangi, określonej dla „powszechnych reguł” w art. 25 UZ (pierwszeństwo przed ustawami) na dany traktat. W dawniejszym piśmiennictwie możliwość taką przewidywano, stwierdzając, jednak że układy objęte są postanowieniami art. 25 UZ tylko w takim zakresie, w jakim zawierają „powszechne reguły prawa międzynarodowego.”<sup>86</sup>; ewentualnie układom przyznawano w tym zakresie znaczenie deklaratoryjne<sup>87</sup>. Takie stanowisko poparte zostało w zasadzie w orzecznictwie sądowym, przy czym podkreślano, że chodzić tu może przede wszystkim o zasady zawarte w układach wielostronnych<sup>88</sup>. Stanowisko to zostało

---

<sup>84</sup> H. Krauss, *Der deutsche Richter und das Völkerrecht*. W: *Gegenwartsprobleme des internationalen Rechts und der Rechtsphilosophie. Festschrift für Rudolf Laun zu seinem siebzigsten Geburtstag*. Hamburg 1953. s. 224; K. Doehring, *Die allgemeinen Regeln...*, op. cit., s. 129 i nast.

<sup>85</sup> Por. E. Menzel. W: *Bonner Kommentar ...*, op. cit., s. 7 do art. 25 UZ.

<sup>86</sup> Por. H. Mangoldt, F. Klein, *Das Bonner Grundgesetz...*, op. cit., s. 676 (t. 1); Th. Schramm, *Staatsrecht ...*, op. cit., s. 48; G. Dahm. *Völkerrecht...*, op. cit., s. 66, t. 1.

<sup>87</sup> Por. E. Menze1, W: *Bonner Kommentar ...*, op. cit., s. 8 do art. 25 UZ; W. Rudolf, *Völkerrecht und deutsches ...*, op. cit., s. 251.

<sup>88</sup> *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht (GRUR) Int.* 1968. s. 135; również - orzeczenie Sądu Finansowego (FG) Hamburga z dnia 1 grudnia 1969 r., EFG

zmodyfikowane w nowszej literaturze. Przede wszystkim podkreślono, że art. 25 UZ nie obejmuje prawa traktatowego jako takiego<sup>89</sup> (nie obejmuje również zawartych w nim „powszechnych reguł”). Znaczenie deklaratoryjne traktatów (patrz wyżej) uznano za nieprawidłowe, o ile miałyby ono oznaczać, że art. 25 UZ obejmuje powszechne reguły międzynarodowego prawa zwyczajowego, przybrane w formę traktatu<sup>90</sup>.

Przedstawiona wyżej problematyka może mieć poważne znaczenie w zakresie zapewnienia zgodności porządku wewnętrznego z prawem międzynarodowym. Wynika to przede wszystkim z bardzo restryktywnego pojmowania norm bezwzględnie obowiązujących<sup>91</sup>. Mimo że za „powszechne reguły prawa międzynarodowego” w sensie art. 25 UZ uważać trzeba przede wszystkim te normy (bezwzględnie obowiązujące) w doktrynie<sup>92</sup> i w orzecznictwie sądowym stwierdza się, że „art. 25 UZ nie ogranicza możliwości, aby dowolne z międzynarodowo-prawnego punktu widzenia porozumienia traktatowe, nie całkiem odpowiadające

---

1970, s. 196; orzeczenie Sądu Krajowego Wiesbaden (LG Wiesbaden) z dnia 14 listopada 1966 r., *Deutsches Verwaltungsblatt* (DVB1) 1967, s. 494; orzeczenie Sądu Krajowego w Brunzshwiku (LG Braunschweig) z dnia 26 stycznia 1971 r. - *GRUR Int.* 1972, s. 92; orzeczenie FTK z dnia 13 grudnia 1977 r. - *BVerfGE* t. 48, s. 342.

<sup>89</sup> Por. R. Wenig, *Die gesetzeskräftige ...*, op. cit., s. 42; A. Bleckmann, *Grundgesetz und ...*, op. cit., s. 291.

<sup>90</sup> W. Rudolf, *Völkerrecht und deutsches ...*, op. cit., s. 251.

<sup>91</sup> Por. O. Kimminich, *Einführung in das ...*, op. cit., s. 155/156 oraz źródła podane w przyp. 12 (s. 156).

<sup>92</sup> Por. W. Wengler, *Völkerrecht*. Berlin. Göttingen, Heidelberg 1964, t. 1., s. 483; G. Dahm. *Völkerrecht ...*, op. cit., t. I, s. 67.

'powszechnym regułom .prawa międzynarodowego', otrzymały przy pomocy ustawy moc wewnętrznego prawa niemieckiego."<sup>93</sup>.

Zawężająca wykładnia norm bezwzględnie obowiązujących oraz trudności w ich ustaleniu (ewentualnie chęć odsunięcia na dalszy plan normy w danej chwili niewygodnej - np. przy pomocy art. 100 ust. 2 UZ) może więc doprowadzić do tego, że w prawie wewnętrznym Republiki Federalnej obowiązywać będą normy (traktatowe) sprzeczne z podstawowymi zasadami powszechnego prawa międzynarodowego<sup>94</sup>. Niebezpieczeństwo istnienia w prawie wewnętrznym Republiki Federalnej ustaw sprzecznych z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego zwiększa dodatkowo fakt, że prawo traktatowe posiada w sferze wewnętrznej RFN rangę ustaw zwykłych, nie mając przed nimi pierwszeństwa, jak to ma miejsce w przypadku włączonych przez art. 25 UZ „powszechnych reguł prawa międzynarodowego”. Podkreślić przy tym należy, że orzecznictwo FTK zaznacza, iż Ustawa Zasadnicza pozostawia wykonanie istniejących zobowiązań międzynarodowych odpowiedzialności kompetentnego ustawodawcy - „Ustawodawca posiada więc możliwość podejmowania decyzji o treści prawa również tam, gdzie istnieją zobowiązania traktatowe, o ile jego przedmiotem nie są 'powszechne reguły prawa międzynarodowego'.”<sup>95</sup>. Uwzględniając więc wymienione wyżej trudności oraz restryktywną wykładnię norm bezwzględnie obowiązujących, ustawodawcy pozostawiona jest znaczna swoboda (w stosunku do norm wynikających z prawa międzynarodowego) w zakresie stanowienia prawa wewnętrznego.

---

<sup>93</sup> BVerfGE, t. 16, s. 281 i nast.; t. 18, s. 448. Por. B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein, *Kommentar ...*, op. cit., s. 317; G. Leibholz, H. J. Rinck, K. He1berg, *Grundgesetz ...*, op. cit., s. 291.

<sup>94</sup> Niebezpieczeństwo takie zauważa O. Kimminich. *Das Völkerrecht in der...*, op. cit., s. 515 i nast.

<sup>95</sup> BVerfGE, t. 6, s. 363. Por. B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein, *Kommentar ...*, op. cit., s. 316.

## 9. Implementacja postanowień Układu PRL-RFN z 7 XII 1970 roku w świetle art. 25 UZ

Art. 25 UZ potencjalnie zawiera w sobie poważne możliwości pozytywnego oddziaływania na system prawa wewnętrznego w Republice Federalnej w zakresie jego zharmonizowania z normami prawa międzynarodowego<sup>96</sup>. W literaturze polskiej wielokrotnie wskazywano na ten artykuł UZ, jako na instrument prawny, mogący zasadniczo przyczynić się do przezwyciężenia trudności występujących przy implementacji postanowień układu PRL-RFN z dnia 7 XII 1970 r. w sferze prawa wewnętrznego Republiki Federalnej<sup>97</sup>.

Uwzględniając jednak omówioną powyżej restryktywną wykładnię postanowień art. 25 UZ w praktyce konstytucyjnej i doktrynie RFN, zdawać sobie trzeba sprawę z tego, że argumenty autorów polskich nie trafiają na zrozumienie wśród prawników zachodnioniemieckich. Jednocześnie ujawnia się w tym kontekście w całej pełni polityczna funkcja rozwijanej w zachodnioniemieckiej sferze wewnętrznej restryktywnej wykładni art. 25 UZ. Zgodzić się tutaj trzeba z opinią G. Stuby, który stwierdził:

„Uwzględniając wszelkie różnice, przy nowych próbach wykładni (art. 25 UZ - przyp. aut.) idzie o to, aby odgrodzić prawne konsekwencje układów międzynarodowych z lat 60-

---

<sup>96</sup> Por. G. Stuby, *Die Einwirkung des Systems der Ostverträge auf das Grundgesetz. W: Das lädierte Grundgesetz. Beiträge und Dokumente zur Verfassungsgeschichte 1949-1976.* Köln 1977 (Hrsg. von U. Mayer, G. Stuby), s. 233.

<sup>97</sup> L. Gelberg, *Czy istnieje nadal Rzesza Niemiecka?* Państwo i Prawo 1978, nr 5, s. 60; L. Janicki, *Republika Federalna Niemiec wobec...*, op. cit., s. 269; tenże, *Reperkusje układu Polska-RFN w zachodnioniemieckim systemie prawnym.* Przegląd Zachodni 1973, nr 2, s. 226; R. Bierzanek, *Zachodnioniemiecka doktryna o dalszym istnieniu Rzeszy Niemieckiej* (cz. I). Przegląd Stosunków Międzynarodowych' 1980, nr 5, s. 16/17; A. Klafkowski, *Prawne aspekty wykonywania układu Polska-RFN z 1970 r.* Sprawy Międzynarodowe 1981, nr 2, s. 13; J. Barcz, *Doktryna polityczno-prawna RFN a stosunki z Polską.* Edukacja Polityczna 1982, vol. 1, s. 153.

tych i 70-tych od sfery wewnętrznej, innymi słowy chodzi o utrzymanie możliwie daleko od sfery prawa wewnętrznego demokratycznych tendencji w zakresie powstawania prawa międzynarodowego."<sup>98</sup>.

Zdając sobie sprawę z tej politycznej funkcji restryktywnej wykładni art. 25 UZ, mającej na celu podporządkowanie norm prawa międzynarodowego celom strategicznym zachodnioniemieckiej polityki zagranicznej (w tym przypadku tzw. *Ostpolitik*), oraz zdając sobie sprawę z faktu, że tej funkcji politycznej nadano w zachodnioniemieckiej sferze prawnej charakter legalny, nie można jednak rezygnować z polemiki w tym zakresie. Wydaje mi się, że większą uwagę należy zwracać na potencjalne możliwości, tkwiące w art. 25 UZ. Należy tym niemniej podkreślić, że istota problemu polega na istnieniu woli partnera układu, implementacji jego postanowień w sferze wewnętrznej.

W aspekcie roli, jaką powinien odgrywać art. 25 UZ w procesie implementacji postanowień układu PRL-RFN z dnia 7 XII 1970 r. w wewnętrznej sferze prawnej Republiki Federalnej, wskazać należy na dwie sprawy:

- probierń zakresu, w jakim układ zawiera i potwierdza zasady powszechnego prawa międzynarodowego,
- kwestię zakresu oddziaływania zasady *pacta sunt servanda* w płaszczyźnie wewnętrznej.

---

<sup>98</sup> G. St u by, *Die Anti-Hitler-Koalition ...*, op cit., s. 65.



### **9.1. Art. 25 UZ a zasady powszechnego prawa międzynarodowego zawarte i potwierdzone w układzie PRL-RFN z dnia 7 XII 1970 roku**

Układ PRL-RFN z dnia 7 XII 1970 r. poddany został gruntownej analizie w polskiej literaturze fachowej. Zasadnicze znaczenie układu polega na sformułowaniu w nim prawnych podstaw normalizacji wzajemnych stosunków między obu partnerami, ucieleśniających się w uznaniu przez Republikę Federalną polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie łużyckiej (art. I punkt I układu). Podkreślić jednak należy, że uznanie przez Republikę Federalną polskiej granicy zachodniej miało jedynie deklaratoryjne znaczenie w stosunku do postanowień umowy poczdamskiej oraz było wyrazem podjęcia w układzie obszerniejszej regulacji - szczególnie interesującej w kontekście art. 25 UZ - a mianowicie stwierdzenia, że w stosunkach między Polską a Republiką Federalną znajdują zastosowanie zasady powszechnego prawa międzynarodowego. W układzie *expressis verbis* wymieniono najważniejsze z tych zasad: - zasadę poszanowania integralności terytorialnej (preambuła, art. I punkt 2); - poszanowania suwerenności państwa (preambuła). Na cały szereg zasad UN powołuje się art. II układu. Wymienić należy w tym kontekście również zasadę nienaruszalności granic (art. I układu), którą traktować można bądź jako połączenie elementów zasady integralności terytorialnej oraz zasady niestosowania siły w stosunkach międzynarodowych<sup>99</sup>, bądź jako nowo powstająca zasadę powszechnego prawa międzynarodowego<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> Por. J. Symonides, *Nienaruszalność granic i integralność terytorialna w układach Polska-NRD i Polska-RFN*. Sprawy Międzynarodowe 1981, nr 3, s. 17.

<sup>100</sup> Por. J. Barcz, *Das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen in der Schlussakte von Helsinki unter Berücksichtigung der Haltung der BRD*. Berlin 1978 (tekst powielany).

W zakresie interesującej nas problematyki (art. 25 UZ) zasadnicze znaczenie ma fakt zaakceptowania przez Republikę Federalną stosowania zasad powszechnego prawa międzynarodowego w stosunkach z Polska. Naturalnie, można przyznać autorom zachodnioniemieckim rację, że polska strona nie może narzucać stronie zachodnioniemieckiej swojej koncepcji zasad prawa międzynarodowego<sup>101</sup>, ale z drugiej strony należy pamiętać o tym, że Republika Federalna nie może jednostronnie pozbawiać mocy obowiązującej zasad powszechnego prawa międzynarodowego. Kierując się tylko i wyłącznie swoimi interesami wewnętrznymi i kryteriami wewnętrznymi. Nie może ona tego czynić z powodów określonych zarówno w zachodnioniemieckim prawie konstytucyjnym, jak i z powodów, uwarunkowanych prawem międzynarodowym<sup>102</sup>.

**Płaszczyzna prawa konstytucyjnego:** wykładnia historyczna, celowościowa i gramatyczna postanowień art. 25 UZ prowadzi do jednoznacznego wniosku, iż celem tego artykułu było otwarcie porządku prawnego Republiki Federalnej dla „powszechnych reguł prawa międzynarodowego” niezależnie od ich uznania ze strony RFN. Taka była wyraźna wola ustawodawcy, podyktowana doświadczeniami historycznymi. Fakt, że w praktyce konstytucyjnej Republiki Federalnej (oraz w doktrynie) obrano - ze względów politycznych - inną drogę, nie może stanowić argumentu. Art. 25 UZ pozbawiono w ten sposób w znacznej mierze znaczenia praktycznego, a jego wykładnia jest prawie identyczna z wykładnią art. 4 Konstytucji Weimarskiej. Jest to więc argument wyprowadzony *contra legem* - na podstawie interpretacji sprzecznej z własnym prawem konstytucyjnym.

---

<sup>101</sup> D. Blumenwitz, *Anmerkungen zu Ludwig Gelberg, Partnerschaften zwischen polnischen und bundesdeutschen Städten*. Osteuropa Recht 1981, nr I, s. 50/51.

<sup>102</sup> Por. G. Papadimitriou, *Die Stellung der allgemeinen Regeln des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht*. Berlin 1972, s. 84.

**Płaszczyzna prawa międzynarodowego:** kwestia pojęcia, a szczególnie katalogu zasad powszechnego prawa międzynarodowego budzi powszechne kontrowersje nie tylko na styku doktryny i praktyki Wschód-Zachód<sup>103</sup>, lecz również w łonie doktryny socjalistycznej. Tym niemniej społeczność międzynarodowa określiła podstawowy katalog tych zasad w Karcie NZ. Ostatnio coraz częściej wskazuje się na katalog zasad, wymieniony w Deklaracji zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą NZ (z dnia 24 X 1970 r.)<sup>104</sup>. Negowanie tych zasad na płaszczyźnie wewnętrznej nie oznacza nic innego, jak negowanie dorobku społeczności międzynarodowej w dziedzinie powszechnego prawa międzynarodowego, a tym samym stawianie się ponad powszechnym prawem międzynarodowym. Stwierdzić również trzeba, że Republika Federalna uznała konieczność stosowania tych zasad w stosunkach bilateralnych (większość z nich jest *expressis verbis* wymieniona w układach normalizacyjnych).

Można zgodzić się z doktryną zachodnioniemiecką, że art. 25 UZ nie obejmuje prawa traktatowego jako takiego, a traktaty zawierające „powszechne reguły” mają w tym zakresie jedynie deklaratoryjne znaczenie, ponieważ „powszechne reguły” są i tak transformowane do prawa wewnętrznego z chwilą ich powstania (na podstawie art. 25 UZ). Sytuacja taka byłaby jednak tylko wtedy prawidłowa, gdyby nie istniały wewnętrzne możliwości swobodnego dobierania „powszechnych reguł” (wykładnia restryktywna art. 25 UZ). W tym właśnie kontekście ujawnia się znaczenie układu PRL-RFN z dnia 7 XII 1970 r. (oraz innych układów normalizacyjnych). W układzie tym RFN uznała konieczność oparcia stosunków wzajemnych

---

<sup>103</sup> Por. B. Graf zu Dohna, *Die Grundprinzipien des Völkerrechts über die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten*. Berlin 1973.

<sup>104</sup> Por. L. Antonowicz, *Prawo międzynarodowe i stosunki międzynarodowe*. Lublin 1982, s. 19 i nast.

z Polską na stosowaniu zasad powszechnego prawa międzynarodowego (m. in. na zasadzie poszanowania suwerenności i integralności terytorialnej). Innymi słowy, układ PRL-RFN z dnia 7 XII 1970 r. odegrał nie tylko pozytywną rolę na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, akceptując postanowienia umowy poczdamskiej oraz opierając stosunki między obu państwami o zasady powszechnego prawa międzynarodowego (ustanawiając tym samym prawne podstawy normalizacji), lecz również odegrał (powinien odegrać) bardzo poważną rolę na płaszczyźnie wewnętrznej, przełamując w odniesieniu do Polski restryktywną wykładnię art. 25 UZ (jeśli chodzi o zakres „powszechnych reguł prawa międzynarodowego”) i wprowadzając (również na podstawie art. 25 UZ) w zachodnioniemieckim prawie wewnętrznym obowiązek (wewnątrzprawny) poszanowania suwerenności i integralności terytorialnej Polski.

### **9.2. Układ PRL-RFN z dnia 7 XII 1970 roku a oddziaływanie zasady *pacta sunt servanda* na podstawie art. 25 UZ w płaszczyźnie wewnętrznej**

Jak wskazałem wyżej, jednym z podstawowych środków restryktywnej wykładni art. 25 UZ jest stwierdzenie, iż może chodzić tu jedynie o „powszechne reguły prawa międzynarodowego” stwarzające bezpośrednie prawa i obowiązki dla jednostek. Tym sposobem spod zakresu działania art. 25 UZ wyłączone są te zasady powszechnego prawa międzynarodowego, które regulują „tylko stosunki między państwami”. Wyżej wykazano, że interpretacja taka jest błędna. W samej zresztą doktrynie i zachodnioniemieckiej praktyce konstytucyjnej panuje zgodność co do tego, że art. 25 UZ odnosi się nie tylko do „mieszkańców obszaru federalnego” w sensie osób fizycznych, lecz że chodzi tu również o osoby prawne i organy państwowe.

Obowiązki i prawa, wynikające z „powszechnych reguł” na podstawie art. 25 UZ mogą więc dotyczyć również organów państwowych, i to nie tylko w sensie ich stosowania w odniesieniu do jednostek, lecz również chodzić może o określone działanie lub zaniechanie samych organów państwowych (np. w zakresie działalności ustawodawczej). Z tego właśnie punktu widzenia należy ocenić kwestie objęcia przez art. 25 UZ zasad powszechnego prawa międzynarodowego.

Zasada *pacta sunt servanda* nie jest naturalnie w stanie - i tu można zgodzić się z doktryną zachodnioniemiecką - dokonać (przy pomocy art. 25 UZ) automatycznej transformacji całego prawa międzynarodowego (czy traktatowego) do porządku prawnego RFN. Może ona jednak - i to podkreślają również niektórzy autorzy zachodnioniemieccy<sup>105</sup> - w drodze art. 25 UZ stworzyć wewnątrzprawny obowiązek wypełniania umów międzynarodowych. Wydaje się, że taka właśnie interpretacja art. 25 UZ najpełniej odpowiadałaby normom międzynarodowego (dość wskazać w związku z tym na art. 27 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów) oraz twórcom art. 25 UZ, którego główna funkcja miała polegać na zharmonizowaniu porządku prawnego Republiki Federalnej z normami powszechnego prawa międzynarodowego. Przykłady takiej właśnie interpretacji można znaleźć w orzecznictwie sądów zachodnioniemieckich<sup>106</sup>. Art. 25 UZ uzasadnia więc wewnątrzprawny obowiązek organów państwowych wypełniania zawartych przez Republikę Federalną umów międzynarodowych, w tym również układu PRL-RFN z dnia 7 XII 1970 r. Dodać tu należy, iż obowiązek ten wypływa z art. 25 UZ, czyli w sferze wewnętrznej ma rangę wyższą od ustaw.

---

<sup>105</sup> Por. O. Kimminich, *Das Völkerrecht in der Rechtsprechung...*, op. cit., s. 501 i nast.

<sup>106</sup> BGHSt, t. 5, s. 396; GRUR. Int. 1963, s. 135; BVerfGE, t. 23, s. 274; t. 6, s. 309.

### **13. Międzynarodowoprawne podstawy stosunków między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec.**

Rozdział 1 w książce – Układ PRL-RFN z 7 grudnia 1970 roku a proces normalizacji, Warszawa 1985 (strony 13-42).

#### **O prawne podstawy stosunków Polska - Republika Federalna Niemiec**

W stosunkach międzynarodowych wykształciło się szereg norm regulujących pokojowe współzycie państw. Szczególne odzwierciedlenie znalazło to w międzynarodowym prawie, którego powszechne zasady tworzą ramy dla pokojowych stosunków między państwami. Także we wzajemnych stosunkach Polski i RFN, stanowiących część wkładu do pokojowego, normalnego współzycia społeczności międzynarodowej, nie można tych ogólnie uznanych norm międzynarodowych, jak i norm prawa traktatowego, norm o charakterze politycznym oraz szczególnie norm prawnych ustalonych przez mocarstwa sprzymierzone po pokonaniu Rzeszy Niemieckiej, nie uwzględniać.

Charakter stosunków Polski z RFN powodował, iż Polska domagała się od tego państwa niemieckiego pełnego, bezwarunkowego uznania ustalonej w Poczdamie i potwierdzonej układem zgorzeleckim swojej zachodniej granicy państwowej na Odrze i Nysie łużyckiej.

Przez wiele lat nieuznawanie przez RFN tej właśnie granicy za ostateczną, niezmienną i nienaruszalną było przyczyną braku normalizacji wzajemnych stosunków.

Znaczenie układu PRL-RFN z 7 grudnia 1970 r. polega na przełamaniu dotychczasowej rewizjonistycznej pozycji Republiki Federalnej. W układzie tym Republika Federalna Niemiec uznała zarówno polską granicę na Odrze i Nysie łużyckiej jako polską granicę państwową oraz suwerenność Polski na ziemiach zachodnich i północnych, jak też fakt, że stosunki z Polską muszą opierać się na zasadach powszechnego prawa międzynarodowego, ze wszelkimi tego konsekwencjami. Tym samym układ stworzył podstawy dla rozwoju przyszłych, normalnych stosunków między obu państwami.

Ujmując problem szerzej, znaczenie układu z dnia 7 grudnia 1970 r. wyraża się w dwóch aspektach.

Pierwszy to aspekt ogólnoeuropejski - waga układu oraz innych porozumień normalizacyjnych RFN z państwami socjalistycznymi (z ZSRR, NRD i CSRS) dla stabilizacji bezpieczeństwa i współpracy na kontynencie europejskim. Władysław Gomułka w oświadczeniu z 19 marca 1970 r., a więc złożonym podczas trwania rokowań nad układem stwierdził:

„Po cóż jest nam potrzebne uznanie przez NRF naszej granicy zachodniej? Przecież Polska nie graniczy nawet z NRF. Nie ulega też najmniejszej wątpliwości, że bezpieczeństwo naszej granicy na Odrze i Nysie nie ulegnie żadnej zmianie, niezależnie od tego, czy rząd zachodniemiecki uzna tę granicę zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego, czy też odmówi takiego uznania. Odpowiedź na to pytanie mieści się w naszej tezie, że nie ma problemu granic, natomiast istnieje palący problem zabezpieczenia pokoju, probierń, który dotyczy całej Europy i całego świata”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Trybuna Ludu z 20 marca 1970 r.

I drugi aspekt - obejmujący znaczenie układu w bilateralnych stosunkach między Polską a Republiką Federalną, czyli określenie podstaw prawnych wzajemnych stosunków. Zaznaczyć należy, że z punktu widzenia prawa międzynarodowego - jak to pisał znany polski specjalista w tej dziedzinie, prof. Alfons Klafkowski:

„forma aktu prawnego, jakim jest układ PRL-RFN, nie może nasuwać żadnych wątpliwości, że celem układu jest sprowadzenie stosunków między obu państwami do określonych podstaw prawnych. (...) Tytuł tego aktu prawnego mówi, że problemy prawne między obu państwami nie mogą być przez nie odsuwane na dalszy plan, ani też na dalszą metę wyłączane.”<sup>2</sup>.

Nazwa układu z 7 grudnia 1970 r. wskazuje jednoznacznie na to, że jest to układ „o podstawach normalizacji wzajemnych stosunków” między obu państwami. Układ nie oznacza więc sam w sobie dokonania normalizacji, lecz stwarza podstawy, na których muszą opierać się „dalsze kroki zmierzające do pełnej normalizacji i wszechstronnego rozwoju stosunków” między Polską a Republiką Federalną. Trwałość tej podstawy ma zasadnicze znaczenie dla określenia kształtu i stanu stosunków między PRL a RFN, a w szczególności dla interpretacji innych porozumień międzynarodowych, zawartych między obu państwami.

RFN zobowiązana jest uwzględniać skutki prawne, wynikające z suwerenności Polski na ziemiach zachodnich i północnych od chwili aktu konstytucyjnego, na mocy którego Polska przejęła te obszary, to znaczy od umowy poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r., a nie od chwili zawarcia układu, który ma w tym zakresie znaczenie deklaratoryjne (por. artykuł I układu). Stwierdzenia powyższe mają - jak się wydaje - zasadnicze znaczenie dla oceny stosunku Republiki Federalnej do układu z 7 grudnia 1970 r. z polskiego punktu widzenia. Bynajmniej

---

<sup>2</sup> A. Klafkowski, *Prawne aspekty wykonywania Układu Polska-RFN z 1970 r.*, Sprawy Międzynarodowe 1981 r. nr 2.



nie chodzi w polskich zarzutach w stosunku do RFN o - imputowany stanowisku polskiemu przez stronę zachodnioniemiecką - prymitywnie pojmowany rewizjonizm w Republice Federalnej, to znaczy rzekomą obawę rządu polskiego i społeczeństwa polskiego, iż RFN dokona jednostronnej zmiany polityczno-terytorialnego status quo w Europie kosztem Polski drogą siły. Interesy Polski są w tym względzie dostatecznie chronione sojuszami, jak np. Układem Warszawskim, układami przyjaźni, współpracy i wzajemnej pomocy ze Związkiem Radzieckim, z Niemiecką Republiką Demokratyczną i z CSRS w ramach systemu państw socjalistycznych i ogólnym układem sił; każda tego rodzaju próba pociągnęłaby za sobą trudne do wyobrażenia skutki. Oczywiście jest jednak, że Polska nie może pozostawać obojętna wobec zachodnioniemieckiego strategicznego celu „zjednoczeniowego”, zakładającego destabilizację obecnego, polityczno-terytorialnego stanu rzeczy w Europie.

W stosunkach bilateralnych chodzi nam przede wszystkim o to, aby RFN respektowała w całej pełni określone w układzie z 7 grudnia 1970 r. podstawy stosunków. Należy zauważyć, że według „pozycji prawnej” (*Rechtsposition*) RFN, która leży u podstaw stanowiska zachodnioniemieckiego wobec układu, istnieje dążenie, aby artykuł pierwszy układu ograniczyć wyłącznie do wyrzeczenia się siły (*Gewaltverzicht*), przy jednoczesnym stwierdzeniu, iż Rzesza Niemiecka istnieje nadal w granicach z 31 grudnia 1937 r. Tak więc Polska nie może pozostawać obojętna na to, że partner układu, mimo jednoznacznych zobowiązań międzynarodowych, w swojej wewnętrznej, a nawet można powiedzieć szerzej: w swojej doktrynie państwowej, formułuje tezy i uzasadnia praktykę, naruszającą jej suwerenność i integralność terytorialną. Praktyka ubiegłych lat dowodzi jednoznacznie, że nierespektowanie określonych w układzie z 7 grudnia 1970 r. podstaw ma niekorzystny wpływ na realizację zawartych porozumień oraz na możliwość rozwiązania problemów związanych z procesem normalizacji wzajemnych stosunków.

W ostatnich latach można nawet zaobserwować po stronie RFN dążenie do wyłączenia ze stosunków z Polską prawnych podstaw określonych w układzie 7 grudnia 1970 r. i poszukiwanie ewentualnego modelu dla tych stosunków w bliżej nieokreślonym „politycznym znaczeniu” układu, „wzajemnym zainteresowaniu” czy w „stosunkach obu Kościołów”. Abstrahując już od tego, że wszelkie nadzieje związane z możliwością całkowitego oddzielenia stosunków międzypaństwowych od stosunków „między społeczeństwami” (tym bardziej, gdy w grę wchodzi państwa należące do różnych systemów politycznych) są iluzoryczne, to zauważyć trzeba, że taka koncepcja - wyłączenia lub zawężenia prawnych podstaw - oznaczałaby działanie wbrew literze i duchowi układu. Dodajmy, iż w tym samym czasie prowadzony jest z różnych stron atak na same podstawy legalności porządku jałtańsko-poczdamskiego.

I tu dochodzimy do następnego, niezmiernie istotnego problemu. Wyrażna jest mianowicie po stronie zachodniemieckiej tendencja do wyłączenia całego pakietu tak zwanych spraw formalnych (pod którymi w RFN rozumie się spór dotyczący interpretacji układu i jego skutków w sferze wewnętrznej, a w istocie rzeczy sprzecznych z normami prawa międzynarodowego praktyk po stronie RFN) z dialogu i „kontynuowania normalizacji tam, gdzie jest to możliwe”. Koncepcję tę zaczęto upowszechniać w Republice Federalnej pod koniec lat 70-ych, gdy po stronie polskiej coraz konsekwentniej wskazywano na sprzeczny z treścią układu charakter doktryny państwowej RFN oraz wynikający z niej brak implementacji postanowień układu w sferze wewnętrznej Republiki Federalnej. Jak się wydaje koncepcję tę próbuje realizować w praktyce również obecna koalicja rządowa. Zastępca przewodniczącego frakcji CDU/CSU w Bundestagu V. Rühle, w dyskusji na forum Bundestagu w dniu 6 lutego 1985 r. stwierdził na przykład:

„kto dba o stosunki niemiecko-polskie, ten wyrzecz się dramatyzowania tych stosunków. Są one wystarczająco delikatne. Kto o nie dba, ten wyrzecz się również bezowocnego sporu o

pozycje podstawowe, który nie prowadzi do niczego, a tylko blokuje dialog. Próba narzucenia drugiej stronie swojego stanowiska jest nierealistyczna i nieproduktywna. Dalej prowadzić może tylko wzajemne zrozumienie, obejmujące również gotowość do wyłączenia kontrowersyjnych poglądów - tak, aby nie tworzyły one stałego potencjału hamującego”<sup>3</sup>.

Cel tej koncepcji jest stosunkowo jasny: z jednej strony partnerowi zachodnio-niemieckiemu chodzi o wywołanie wrażenia normalizowania stosunków z Polską oraz o forsowanie swojej koncepcji normalizacji (na przykład w tzw. sferze humanitarnej, itp.), z drugiej zaś strony o utrzymanie w stanie nienaruszonym kanonów doktryny państwowej RFN w sprawie statusu „Niemiec”, która musiałaby ulec zmianie w przypadku konsekwentnej realizacji układu przez Republikę Federalną.

W Republice Federalnej Niemiec nie bierze się przy tym pod uwagę kwestii zasadniczej: rozwój normalnych stosunków między dwoma podmiotami w stosunkach międzynarodowych nie jest możliwy w przypadku, gdy jeden z tych podmiotów w swej oficjalnej doktrynie i w praktyce swoich organów stawia pod znakiem zapytania suwerenność i integralność terytorialną drugiego podmiotu. Sytuacja taka musi siłą rzeczy niekorzystnie wpływać na stosunki wzajemne między tymi podmiotami.

Wynikłe po zawarciu układu problemy przy próbach rozwiązania konkretnych spraw (przy umowie kulturalnej, umowie rentowej, zaleceniach podręcznikowych, umowach partnerskich miast itp. - a ostatnio zawieszenie latem 1984 r. jednostronnie przez RFN obrotu prawnego) powodowane są odchodzeniem przez stronę zachodnioniemiecką od uzgodnionych - i nakazanych przez prawo międzynarodowe - podstaw wzajemnych stosunków. Odsuwanie na plan dalszy kwestii zasadniczych, obejmujących podstawy stosunków między Polską a Republiką Federalną lub ich wyłączenie, to nic

---

<sup>3</sup> Deutscher Bundestag, 119. Sitzung von 6. Februar 1985, s. 8812.

innego, jak odsuwanie w bliżej nieokreśloną przyszłość normalnych stosunków między obu krajami. Źródło zasadniczych trudności między Polską a RFN nie tkwi w tym, że wskazuje się na te problemy - nie to jest przyczyną komplikacji, lecz w tym, że problemy te nie zostały po zawarciu układu z 7 grudnia 1970 r. w Republice Federalnej rozwiązane w sposób odpowiadający określonym w nim podstawom stosunków. A z uwagi na to, iż stosunki polsko-niemieckie były obciążone w niedawnej przeszłości balastem tragicznych ataków Niemiec i Niemców skierowanych przeciwko Polsce i Polakom - należy więc obecnie we wzajemnych stosunkach unikać wszystkiego, co mogłoby podważyć zaufanie, o jakie wobec Polski i jej mieszkańców winien stale zabiegać i o nim stale pamiętać partner zachodnioniemiecki.

Polska ma bowiem prawo być szczególnie czujną wobec tych sił w RFN, które być może chcą zapomnieć, iż w historii ostatnich 200 lat stosunków polsko-niemieckich właśnie partner pruski, a potem niemiecki okazał się tym, który łamał podpisane z nami układy i porozumienia.

### **Uznanie polskiej granicy zachodniej warunkiem bezpieczeństwa europejskiego oraz normalizacji stosunków PRL-RFN**

Dnia 17 maja 1969 r., Władysław Gomułka na spotkaniu przedwyborczym w Warszawie stwierdził:

„Nie ma przeszkód natury prawnej, aby NRF nie mogła uznać istniejącej zachodniej granicy Polski za ostateczną. W każdej chwili gotowi jesteśmy zawrzeć z NRF taki układ międzypaństwowy, podobnie jak 19 lat temu zawarliśmy w tej sprawie układ z NRD. Jeśli jednak rząd NRF utrzymuje, że zawarcie takiego układu z Polską przed zawarciem traktatu pokojowego z Niemcami byłoby niezgodne z układami poczdamskimi, wypada nam zaproponować mu, aby zwrócił się do rządów Związku Radzieckiego, Francji, Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych z

zapytaniem: czy NRF ma suwerenne prawa do zawarcia układu z Polską, w którym istniejąca granica Polski na Odrze i Nysie zostanie uznana za ostateczną? Każda odpowiedź będzie pouczająca dla całej Europy.

Polska nigdy nie zawrze z NRF układu w sprawie granicy na Odrze i Nysie, który odbiegałby od układu zgorzeleckiego zawartego z Niemiecką Republiką Demokratyczną. Byłby to bowiem krok wstecz, uderzenie w siebie i wszystkich naszych sojuszników i przyjaciół oraz w te państwa i siły polityczne na Zachodzie, które podzielają nasze stanowisko, że granica ta jest ostateczna. (...) Na prowizorkę graniczną, którą proponuje Bonn, Polska nigdy nie pójdzie. Taki układ z NRF godziłby w żywotne interesy narodu polskiego. Nigdy nie zalegalizujemy rewizjonistycznych roszczeń terytorialnych wobec Polski, ani dziś, ani jutro, ani jawnych, ani skrytych. Dla nas, dla Polski nie ma problemu granic. Istnieje tylko problem pokoju, który dotyczy całej Europy. Jest naszym szczerym życzeniem i dążeniem, aby w Bonn zrozumiano to nasze stanowisko."<sup>4</sup>.

W ten sposób zgłoszona została przez Polskę propozycja zawarcia z Republiką Federalną układu, który - na wzór układu zgorzeleckiego - zawierałby uznanie polskiej granicy zachodniej. Dojście do władzy w RFN, pod koniec 1969 r., koalicji socjalliberalnej stworzyło również po stronie zachodnioniemieckiej warunki do podjęcia stosownych negocjacji. Doprowadziły one do podpisania dnia 7 grudnia 1970 r. „Układu między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków”.

Istota propozycji Władysława Gomułki z 17 maja 1969 r. odzwierciedlała zarówno zasadnicze stanowisko Polski w sprawie pokoju i bezpieczeństwa europejskiego, jak też stanowisko innych

---

<sup>4</sup> Trybuna Ludu z 18 maja 1969 r.

państw socjalistycznych. Już w Deklaracji Bukareszteńskiej z 5 lipca 1966 roku Państwa-Strony Układu Warszawskiego podkreśliły, że:

„nienaruszalność granic jest podstawą trwałego pokoju w Europie. Interesy normalizacji sytuacji w Europie wymagają, aby wszystkie państwa, zarówno położone w Europie jak i poza kontynentem europejskim, przyjęły za punkt wyjścia w swych działaniach w polityce zagranicznej uznanie realnie istniejących granic między państwami europejskimi, ustalonych po najbardziej niszczycielskiej wojnie w historii ludzkości, w tym również polskiej granicy na Odrze i Nysie i granicy między obu państwami niemieckimi...”<sup>5</sup>.

Podobnie w oświadczeniu uchwalonym przez Konferencję partii komunistycznych i robotniczych Europy w Karłowych Warach, 25 kwietnia 1967 r., jako podstawowe warunki bezpieczeństwa europejskiego opartego na pokojowym współistnieniu wymieniono: - uznanie za nienaruszalne istniejących granic w Europie, a w szczególności granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej oraz granic między obu państwami niemieckimi, - uznanie istnienia dwóch suwerennych i równoprawnych państw niemieckich, - rezygnację RFN z pretensji do reprezentowania całych Niemiec itp.<sup>6</sup>.

Państwa socjalistyczne skonkretyzowały program zawarty w Deklaracji Bukareszteńskiej w Apelu Doradczego Komitetu Politycznego UW, skierowanym do wszystkich krajów Europy, który został uchwalony 17 marca 1969 r. W Apelu tym stwierdzono m.in.:

„Jedną z zasadniczych przesłanek zapewnienia bezpieczeństwa europejskiego jest nienaruszalność istniejących w Europie granic, w tym granicy na Odrze i Nysie, a także granicy między NRD i NRF, uznanie faktu istnienia Niemieckiej Republiki

---

<sup>5</sup> Zbiór dokumentów 1966, nr 6, s. 604 i nast.

<sup>6</sup> Zbiór Dokumentów 1967, nr 4, s. 394 i nast.

Demokratycznej i Niemieckiej Republiki Federalnej, wyrzeczenie się przez NRF jej roszczeń do reprezentowania całego narodu niemieckiego oraz wyrzeczenia się zawładnięcia w jakiegokolwiek formie bronią jądrową. Berlin Zachodni posiada odrębny status i nie należy do Niemiec Zachodnich."<sup>7</sup>.

Układ z dnia 7 grudnia 1970 r. wraz z innymi układami normalizującymi stosunki RFN z ZSRR, NRD i CSRS, konkretyzował w stosunkach dwustronnych podstawy europejskiego bezpieczeństwa i pokoju. Łącznie z układem czterostronnym z 3 września 1971 r. otwierał on drogę do Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie i tym samym do potwierdzenia tych podstaw na płaszczyźnie wielostronnej.

### **Zasady wykładni układu w świetle prawa międzynarodowego**

Dla stron umowy międzynarodowej wiążące jest sprecyzowanie wynikających z niej zobowiązań za pomocą wykładni, opierającej się na ściśle ustalonych kryteriach - interpretacji prawnej. W przeciwieństwie do tego interpretacja polityczna (lub dyplomatyczna), dokonywana jednostronnie przez jedną ze stron umowy, nie wiąże drugiej strony. Interpretacja taka oparta jest na regułach politycznych, a jej podstawą jest doraźny interes strony dokonującej interpretacji. Jest ona najczęściej stosowana przez polityka jako odwet za niepowodzenia, jakich doznał przy negocjowaniu umowy<sup>8</sup>.

Reguły interpretacji prawnej sprecyzowane zostały w Wiedeńskiej Konwencji o prawie umów międzynarodowych z 23 maja 1969 r. Konwencja ta, mimo że w chwili zawierania układu z 7 grudnia 1970 r. nie weszła jeszcze w życie (obowiązuje od 1 stycznia 1980 r.), odzwierciedla w swojej merytorycznej części -

---

<sup>7</sup> Zbiór Dokumentów 1969, nr 3, s. 352, i nast.

<sup>8</sup> A. Klafkowski, *Prawne aspekty wykonywania Układu Polska-RFN...*, s. 9.

według powszechnego poglądu - w większości postanowień normy międzynarodowego prawa zwyczajowego.

Zasady interpretacji umów międzynarodowych zawarte są w artykułach 31-33 Konwencji<sup>9</sup>. Z artykułów tych wynikają następujące reguły interpretacji umów międzynarodowych:

- umowa międzynarodowa musi być interpretowana w dobrej wierze, a interpretacja powinna uwzględniać przedmiot i cel umowy,
- interpretacja powinna opierać się na zwyczajowym znaczeniu wyrażeń występujących w umowie z uwzględnieniem ich kontekstu; szczególne znaczenie można przypisywać wyrażeniom zawartym w umowie jedynie wtedy, gdy zostanie stwierdzone, że taki był zamiar stron,
- kontekst - oprócz tekstu umowy, włączając w to jej wstęp i aneksy – obejmuje wszelkie porozumienia związane z umową i przyjęte w związku z nią dokumenty (zaakceptowane jako takie przez wszystkie strony umowy),
- przy interpretacji umowy - łącznie z kontekstem - należy uwzględniać późniejsze porozumienia między stronami, dotyczące interpretacji umowy lub stosowania jej przepisów, a także późniejszą praktykę stosowania traktatu, ustanawiającą porozumienie stron co do jego interpretacji; ponadto należy również uwzględniać odpowiednie reguły prawa międzynarodowego, mające zastosowanie między stronami umowy,

---

<sup>9</sup> *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław-Warszawa 1976, s. 592/503.



- w trakcie interpretacji umowy międzynarodowej można również sięgnąć do tzw. uzupełniających środków interpretacji, do których artykuł 32 Konwencji Wiedeńskiej zalicza prace przygotowawcze do umowy i okoliczności jej zawarcia; zastosowanie tak zwanych uzupełniających środków interpretacji ograniczone jest jednak do dwóch przypadków: gdy interpretacja umowy międzynarodowej, przeprowadzona za pomocą ogólnych reguł, pozostawia wątpliwości lub niejasności oraz gdy prowadzi do rezultatu oczywiście absurdalnego lub nierozsądnego<sup>10</sup>.

Z podanych reguł interpretacji prawnej umowy międzynarodowej wynika jednoznacznie, że dla interpretacji wiążącej strony umowy, znaczenie mają jedynie takie akty, dokumenty czy praktyka, które wyrażają ich porozumienie. Akty jednostronne, nie zaakceptowane przez partnera umowy międzynarodowej, a tym bardziej stojące w sprzeczności z celem i przedmiotem umowy, nie mają żadnego znaczenia dla jej prawnej interpretacji.

Stwierdzenie to jest szczególnie istotne w odniesieniu do interpretacji układu z 7 grudnia 1970 r., która musi opierać się na jasnych i precyzyjnych regułach prawnych. Jak bowiem stwierdził prof. A. Klafkowski:

„Zamęt pojęciowy, wprowadzony z wyrachowaniem politycznym przez RFN za pomocą interpretacji dyplomatycznej, wymaga ze strony polskiej stałej czujnej konfrontacji z tekstem układu wszelkich poczynań w zakresie wykonywania jego postanowień.”<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Por. A. Klafkowski, *Układ Polska-NRF z 7 grudnia 1970r. Podstawy interpretacji w świetle prawa międzynarodowego*. Warszawa 1973.

<sup>11</sup> *Prawne aspekty wykonywania Układu Polska-RFN...*, s. 9.

## Główna podstawa normalizacji stosunków PRL-RFN

Od chwili powstania Republika Federalna Niemiec kwestionowała terytorialny stan rzeczy w Europie, w tym polską granicę zachodnią na Odrze i Nysie Łużyckiej. Było to zasadniczą przyczyną destabilizującą bezpieczeństwo europejskie i uniemożliwiająca nawiązanie normalnych stosunków między Polską a RFN. W układzie z 7 grudnia 1970 r. RFN uznała granicę na Odrze i Nysie Łużyckiej za zachodnią państwową granicę Polski. Konsekwentne przestrzeganie przez RFN postanowień terytorialnych układu z 7 grudnia 1970 r. wraz ze wszelkimi ich konsekwencjami jest więc zasadniczą podstawą rozwoju normalnych stosunków z Polską.

Uznanie przez RFN polskiej państwowej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej w artykule I układu

Uznanie międzynarodowe oznacza stwierdzenie przez podmioty prawa międzynarodowego istnienia pewnych faktów oraz gotowości respektowania związanych z tym określonych skutków prawnych<sup>12</sup>.

W artykule I układu z 7 grudnia 1970 r., Republika Federalna Niemiec uznała polską państwową granicę zachodnią na Odrze i Nysie Łużyckiej i tym samym zobowiązana jest do respektowania związanych z tym skutków prawnych (od chwili ustanowienia tej granicy w umowie poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r.). Treść artykułu I jest następująca:

„1. Polska Rzeczpospolita Ludowa i Republika Federalna Niemiec stwierdzają, że istniejąca linia graniczna, której przebieg został ustalony w rozdziale IX uchwał Konferencji Poczdamskiej z dnia 2 sierpnia 1945 roku od Morza Bałtyckiego bezpośrednio na zachód od Świnoujścia i stąd wzdłuż rzeki Odry do miejsca, gdzie wpada Nysa Łużycka oraz wzdłuż Nysy Łużyckiej do granicy z

---

<sup>12</sup> *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1976, s. 418.

Czechosłowacją, stanowi zachodnią granicę państwową Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

2. Potwierdzają one nienaruszalność ich istniejących granic, teraz i w przyszłości i zobowiązują się, wzajemnie do bezwzględnego poszanowania ich integralności terytorialnej.

3. Oświadczają one, że nie mają żadnych roszczeń terytorialnych wobec siebie i nie będą takich roszczeń wysuwać także w przyszłości."<sup>13</sup>.

Artykuł I układu zawiera szereg elementów, wskazujących jednoznacznie na fakt uznania polskiej granicy zachodniej przez Republikę Federalną:

- w punkcie pierwszym artykułu I oba państwa zgodnie stwierdziły, że istniejąca linia graniczna, której przebieg został ustalony w rozdziale IX uchwał Konferencji Poczdamskiej stanowi zachodnią granicę państwową Polski; granica na Odrze i Nysie Łużyckiej jest określona wyraźnie jako granica państwowa;
- w punkcie drugim artykułu I potwierdzono nienaruszalność istniejących granic obu państw teraz i w przyszłości; podkreślić należy, że słowo „nienaruszalność” nie oznacza jedynie, że granica korzysta z ochrony przed zmianą w drodze użycia siły, lecz wyklucza również możliwość kwestionowania legalności i celowości istnienia granicy w jej obecnym przebiegu<sup>14</sup>. W literaturze naukowej zaznacza się, że nienaruszalność granic państwowych związana jest z uznaniem ostatecznego charakteru tych granic; jest nie do pomyślenia, ażeby jakiekolwiek państwo mogło przyjmować zobowiązanie o nienaruszalności granic, jednocześnie traktując je jako prowizorium<sup>15</sup>,

---

<sup>13</sup> *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego...*, s. 534.

<sup>14</sup> A. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Poznań 1975, s. 254.

<sup>15</sup> A. Klafkowski, *Układ Polska-RFN z 7 grudnia 1970 r. ...*, s. 45.

- w punkcie drugim artykułu I oba państwa zobowiązały się również do bezwzględnego poszanowania ich integralności terytorialnej, a w punkcie trzecim stwierdziły, że „nie mają żadnych roszczeń terytorialnych wobec siebie i nie będą takich roszczeń wysuwać także w przyszłości”.

W uzasadnieniu rządu PRL z 20 kwietnia 1972 r. do Rady Państwa o ratyfikacji układu PRL-RFN następująco określono istotę artykułu I:

„Centralne miejsce w układzie zajmują postanowienia dotyczące uznania zachodniej granicy Polski, nienaruszalności granic, integralności terytorialnej i wyrzeczenia się roszczeń terytorialnych. Postanowienia te mieszczą się w artykule I układu. (...)

Tak więc postanowienia artykułu I wykluczają ponad wszelką możliwość teraz i w przyszłości kwestionowania przez Republikę Federalną Niemiec naszych granic lub zgłaszania roszczeń terytorialnych wobec obszarów znajdujących się w obrębie obecnych granic Polski”.

Warto również w związku z tym przytoczyć opinie polskich znawców prawa międzynarodowego. Profesor A. Klafkowski podkreśla, że elementy prawne, zawarte w artykule I układu, wyczerpują instytucje międzynarodowego uznania. W tych warunkach - pisze on - użycie lub brak terminu „uznanie” w tekście umowy międzynarodowej nie ma najmniejszego znaczenia<sup>16</sup>. Profesor K. Skubiszewski pisze:

„Pewien stan terytorialny i konkretną granicę uznać można nie tylko posługując się terminem „uznanie”. Uznanie granicy jako akt pociągający za sobą skutki w dziedzinie prawa międzynarodowego oznacza zgodę państwa uznającego na konkretną granicę, a tym samym na zwierzchnictwo terytorialne

---

<sup>16</sup> Układ Polska-NRF z 7grudnia 1970 r. ..., s. 40.

drugiego państwa na obszarze, który granica ta obejmuje. Czy słowa użyte w art. I, złożone w nim oświadczenia i zaciągnięte zobowiązania wyrażają zgodę RFN na zachodnią granicę Polski? Odpowiedź twierdząca nie wydaje się budzić wątpliwości."<sup>17</sup>.

Także znany zachodnioniemiecki specjalista w zakresie prawa międzynarodowego, doradca prawny delegacji RFN w czasie rokowań nad układem z Polską, prof. J. A. Frowein stwierdził co następuje:

„Art. I układu zawiera zasadnicze stwierdzenie, iż Republika Federalna w sprawie polskiej granicy zachodniej odeszła od dotychczas zajmowanego stanowiska. Ta zmiana w postawie RFN jest, moim zdaniem, o zasadniczym i kardynalnym znaczeniu i nie może być kwestionowana przez interpretację art. IV układu. Republika Federalna Niemiec jest zobowiązana z punktu widzenia prawa międzynarodowego do uznania Odry i Nysy Łużyckiej jako polskiej granicy zachodniej. Oznacza to w konsekwencji, iż terytorium, które jest położone na wschód od niej musi być uważane za polskie terytorium państwowe i tak też należy wobec tego je traktować. Moim zdaniem sprawa ta z punktu widzenia prawa międzynarodowego nie podlega dyskusji."<sup>18</sup>.

#### Deklaratoryjny charakter artykułu I w odniesieniu do polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej

Postanowienia artykułu I układu PRL-RFN z 7 grudnia 1970 r. mają w odniesieniu do polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej znaczenie deklaratoryjne. Oznacza to, że układ ani nie stworzył takiej granicy, ani nie jest podstawą prawną przejęcia przez Polskę ziem zachodnich i północnych. Takie znaczenie - konstytutywne - ustanawiające polską granicę zachodnią, ma

---

<sup>17</sup> *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów...*, s. 259/260.

<sup>18</sup> *10 Jahre Warschauer Vertrag. Bestandsaufnahme*. Düsseldorf 1980, s. 104.

poczdamska umowa z 2 sierpnia 1945 r. Deklaratoryjny charakter artykułu I układu w tym zakresie wynika jednoznacznie z jego treści:

- w punkcie pierwszym artykułu I strony powołują się bezpośrednio na konstytucyjny akt prawny w odniesieniu do polskiej granicy zachodniej - na umowę poczdamską z 2 sierpnia 1945 r.,
- o tym, że polska granica zachodnia istniała przed zawarciem układu z 7 grudnia 1970 r. - od umowy poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r. - świadczą użyte w punkcie pierwszym artykułu I sformułowania: „istniejąca linia graniczna”, „stanowi zachodnią granicę państwową Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”,
- świadczą o tym również sformułowania użyte w punkcie drugim i trzecim artykułu I; mówi się tam wyraźnie o potwierdzeniu nienaruszalności „istniejących granic” oraz o tym, że strony układu „nie mają” wobec siebie żadnych roszczeń terytorialnych; sprawy terytorialne zostały bowiem ostatecznie uregulowane wcześniej - w umowie poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r.

Stwierdzenie, że artykuł I układu w odniesieniu do ustalenia polskiej granicy zachodniej ma znaczenie deklaratoryjne, pociąga za sobą istotne skutki prawne. Mimo że Republika Federalna Niemiec uznała granicę na Odrze i Nysie Łużyckiej dopiero w układzie z 7 grudnia 1970 r. to zobowiązana jest do respektowania skutków prawnych istnienia granicy, a tym samym skutków prawnych suwerenności Polski na ziemiach zachodnich i północnych, od chwili powstania konstytucyjnego aktu prawnego, czyli od umowy poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r. Ma to podstawowe znaczenie dla uregulowania szeregu konkretnych spraw w stosunkach między obu państwami, które pozostawały (i nadal pozostają) nie załatwione, z powodu kwestionowania przez Republikę Federalną Niemiec terytorialnych postanowień umowy poczdamskiej.

Zaznaczyć przy tym należy, że RFN - niezależnie od układu z 7 grudnia 1970 r. - zobowiązana jest do respektowania i wykonywania postanowień (w tym terytorialnych) umowy poczdamskiej. Umowa ta została bowiem zawarta przez mocarstwa sprzymierzone jako skutek rozpętanej przez Niemcy agresywnej wojny, po ich bezwarunkowej kapitulacji. Nakładała ona określone obowiązki na „Niemcy jako całość”, a więc również na państwa sukcesorów (następców prawnych) Rzeszy Niemieckiej - na NRD i RFN. Do środków przewidzianych w umowie poczdamskiej, mających gwarantować, że „Niemcy już nigdy więcej nie staną się groźbą dla swych sąsiadów lub dla pokoju świata”, należały między innymi zmiany terytorialne.

### **Ustanowienie polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej w umowie poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r.**

Międzynarodowo-prawnym aktem konstytutywnym (podstawą prawną), ustalającym polską granicę zachodnią i uzasadniającym przejście przez Polskę ziem zachodnich i północnych jest umowa poczdamska z 2 sierpnia 1945 r. Już w czasie wcześniejszych spotkań szefów rządów trzech wielkich mocarstw uzgodniono, iż Polska winna otrzymać znaczne nabytki terytorialne na zachodzie i północy (umowa jałtańska). Ustalenie zakresu tych „nabytków terytorialnych” na zachodzie i północy oraz polskiej granicy zachodniej nastąpiło w rozdziale IX umowy poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r.:

„B. Co do zachodniej granicy Polski uzgodniono, co następuje:  
Zgodnie z porozumieniem w sprawie Polski, osiągniętym na Konferencji Krymskiej, szefowie trzech rządów zasięgnęli opinii polskiego Rządu Tymczasowego Jedności Narodowej co do przyrostu terytoriów na północy i zachodzie, które Polska ma otrzymać. Prezydent Krajowej Rady Narodowej i członkowie polskiego Rządu Tymczasowego Jedności Narodowej zostali przyjęci na Konferencji, gdzie w pełni przedstawili swoje poglądy. Szefowie trzech rządów potwierdzili raz jeszcze, że z ostateczną

delimitacją zachodniej granicy Polski trzeba by poczekać do regulacji pokojowej.

Trzej szefowie rządów zgadzają się, że zanim nastąpi ostateczne określenie zachodniej granicy Polski, były terytoria niemieckie na wschód od linii biegnącej od Morza Bałtyckiego bezpośrednio na zachód od Świnoujścia, a stąd wzdłuż rzeki Odry do zbiegu jej z zachodnią Nysą i wzdłuż zachodniej Nysy do granicy czechosłowackiej, włączając tę część Prus Wschodnich, która zgodnie z porozumieniem osiągniętym na niniejszej Konferencji nie została oddana pod administrację Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich i włączając obszar bytego Wolnego Miasta Gdańska - będą podlegać administracji Państwa Polskiego i z tego względu nie będą uważane za część radzieckiej strefy okupacyjnej w Niemczech."<sup>19</sup>.

W umowie poczdamskiej (rozdział IV) podjęto również decyzję w sprawie przekazania części byłych Prus Wschodnich Związkowi Radzieckiemu<sup>20</sup>.

Ostateczny charakter podjętej w umowie poczdamskiej decyzji co do przebiegu polskiej granicy zachodniej wynika również z tego, że w rozdziale XIII tej umowy mocarstwa sprzymierzone uzgodniły przesiedlenie ludności niemieckiej między innymi z terenów przekazanych Polsce (które zostały określone w rozdziale IX jako „byłe terytorium niemieckie”) na obszar Niemiec w granicach poczdamskich.

---

<sup>19</sup> *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego...*, s. 26.

<sup>20</sup> Tamże, s. 24.



## Legitymacja mocarstw zwycięskich do podejmowania decyzji terytorialnych w odniesieniu do Niemiec

Druga wojna światowa rozpętała została przez Niemcy 1 września 1939 r. agresją na Polskę. Tym samym Niemcy jako państwo-agresor postawiły się same poza obowiązującym wtedy prawem międzynarodowym. W traktacie przeciwwojennym z 27 sierpnia 1928 r. (tzw. pakt Brianda-Kollogga) stwierdzono w artykule I:

„Wysokie układające się strony oświadczają uroczyście w imieniu swoich ludów, że potępiają uciekanie się do wojny celem załatwienia sporów międzynarodowych i wyrzekają się jej jako narzędzia polityki narodowej w swych wzajemnych stosunkach”.

Jednocześnie w preambule traktatu podkreślono,

„że każde mocarstwo podpisujące (należały do nich również Niemcy - redakcja), które by odtąd starało się rozwijać swoje interesy narodowe uciekając się do wojny, będzie pozbawione korzyści Traktatu niniejszego.”<sup>21</sup>.

W wyroku Międzynarodowego Trybunału Wojskowego sądującego w Norymberdze głównych hitlerowskich zbrodniarzy wojennych stwierdzono, iż III Rzesza złamała i pogwałciła 64 razy 36 międzynarodowych układów i porozumień. Profesor K. Skubiszewski pisze w związku z tym:

„W roku 1945 mocarstwa mogły być anektować terytorium niemieckie lub dopuścić do aneksji przez inne państwa ze zwycięskiej koalicji, w szczególności przez sąsiadów Niemiec. Prawo międzynarodowe obowiązujące w roku 1945 zezwalało na aneksje, jeżeli zwycięzca zajął terytorium agresora i złamał definitywnie jego opór wojskowy. Wprawdzie w roku 1945 w

---

<sup>21</sup> *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego...*, s. 307/308.

prawie międzynarodowym obowiązywał już zakaz aneksji, ale nie chronił on agresora, czyli nie chronił Rzeszy. (...) Wojna prowadzona przez Narody Zjednoczone przeciwko Niemcom była wojną legalną. Dla wielu państw (także dla Polski) była to wojna obronna, a na taką pakt zezwalał. Dla pozostałych członków koalicji wojna z Niemcami prowadzona była w obronie państw napadniętych, czyli również była legalna w świetle paktu. (...) W prawie międzynarodowym tytułem dla mocarstw do objęcia władzy w Niemczech był podbój Rzeszy. Podbój ten mógł dać Sojusznikom uprawnienia jeszcze dalej idące, mianowicie mógł prowadzić do aneksji. Kto może czynić więcej, może tym samym czynić mniej. (...)."<sup>22</sup>.

Stosownie do tego położenia prawnego Niemiec, Akt kapitulacji z 8 maja 1945 r. nie był dokumentem wynegocjowanym przez Niemcy z mocarstwami sprzymierzonymi, lecz przedstawiciele Niemiec musieli zaakceptować warunki, sformułowane przez sprzymierzonych. Akt ten, oprócz postanowień dotyczących kapitulacji sił zbrojnych znajdujących się pod dowództwem Naczelnego Dowództwa Niemieckiego, ich rozbrojenia itp., zawierał postanowienia wykraczające poza sferę militarną. W punkcie czwartym Aktu kapitulacji z 8 maja 1945 roku stwierdzono mianowicie:

„Akt niniejszy nie może stać na przeszkodzie do zastąpienia go przez inny, ogólny dokument o kapitulacji, wydany przez Narody Zjednoczone lub w ich imieniu, stosujący się do całych Niemiec i do całości niemieckich sił zbrojnych.”<sup>23</sup>.

Tym samym przedstawiciele ostatniego rządu Trzeciej Rzeszy zaakceptowali wszelkie przyszłe działania, które miały stosować się do „całych Niemiec lub całości niemieckich sił zbrojnych”.

---

<sup>22</sup> K. Skubiszewski. *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów...*, s. 94 i nast.

<sup>23</sup> *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego...*, s. 11.

Na mocy swoich kompetencji sprzymierzeni podjęli w stosunku do Niemiec szereg działań. Objęli oni władzę najwyższą w Niemczech na mocy deklaracji z 5 czerwca 1945 r. dotyczącej „klęski Niemiec i objęcia nad Niemcami najwyższej władzy przez rządy ZSRR, Wielkiej Brytanii, USA oraz Rząd Tymczasowy Republiki Francuskiej”.

Zakres przejętej przez mocarstwa sprzymierzone „władzy najwyższej nad Niemcami” obejmował wszelkie sprawy dotyczące Niemiec. Określone to zostało jasno w artykule 13 deklaracji z 5 czerwca 1945 roku<sup>24</sup>. Przejęcie przez mocarstwa sprzymierzone władzy najwyższej nad Niemcami obejmowało kompetencje do regulowania wszelkich spraw, również do ustanowienia nowych granic Niemiec. Stwierdzono to jednoznacznie w preambule deklaracji z 5 czerwca 1945 r., dotyczącej „klęski Niemiec i objęcia nad Niemcami najwyższej władzy”:

„Rządy Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, Zjednoczonego Królestwa, Stanów Zjednoczonych Ameryki oraz Rząd Tymczasowy Republiki Francuskiej określą później granice Niemiec, albo której bądź ich części, jak również sytuację prawną Niemiec lub wszelkich obszarów będących obecnie częścią terytorium niemieckiego.”<sup>25</sup>.

#### Szczególne stanowisko Polski w odniesieniu do postanowień terytorialnych Umowy poczdamskiej

Mocarstwa sprzymierzone przeniosły w umowie poczdamskiej na Polskę między innymi określone uprawnienia o charakterze terytorialnym. W tym zakresie umowa poczdamska jest tak zwaną umową na korzyść państwa trzeciego (*pactum in tertii favorem*) - Polski. Ta kategoria umów międzynarodowych - znanych w międzynarodowym prawie zwyczajowym - sprecyzowana została w art. 36 i 37

---

<sup>24</sup> L. Gelberg, *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna*, Warszawa 1960, t. III, s. 135 i nast.

<sup>25</sup> Tamże.

Konwencji Wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych. W artykule 36 tej Konwencji (Traktaty zawierające uprawnienia państw trzecich) stwierdzono:

„ 1. Uprawnienie państwa trzeciego wynika z przepisów traktatu, gdy strony traktatu zmięrzają, aby ten przepis przyznał uprawnienie bądź państwu trzeciemu lub grupie państw, do których ono należy, bądź wszystkim państwom, a państwo trzecie na to się zgadza. Domniemywa się jego zgodę, tak długo, póki nie zostanie wykazane co innego.

2. Państwo wykonując uprawnienia zgodnie z paragrafem 1 musi czynić zadość warunkom jego wykonywania przewidzianym w traktacie lub ustanowionym zgodnie z traktatem”.

Postanowienia powyższe uzupełnia artykuł 37 Konwencji, który w punkcie drugim stanowi:

„Jeżeli zgodnie z artykułem 36 powstało uprawnienie dla państwa trzeciego, uprawnienie to nie może być odwołane ani zmienione przez strony, jeżeli zostanie stwierdzone, że uprawnienie to miało być nieodwołalne i nie podlegające zmianie bez zgody państwa trzeciego.”<sup>26</sup>.

Warunkiem umowy na korzyść „państwa trzeciego” jest w myśl postanowień Konwencji wyrażenie zgody przez „państwo trzecie” i „uczynienie zadość warunkom wykonania umowy”. Polska wyraziła zgodę na odnoszące się do niej postanowienia umowy poczdamskiej.

Polska w pełni też wykonała stosowne postanowienia umowy poczdamskiej, przyjmując ziemie zachodnie i północne, uwzględniając postanowienia poczdamskie w swoim prawie wewnętrznym oraz przeprowadzając przesiedlenie ludności niemieckiej<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego...*, s. 504

<sup>27</sup> J. Kokot, *Logika Poczdamu*, Katowice 1961, s. 26/27.

Decyzje poczdamskie co do polskiej granicy zachodniej bez wątpienia mają charakter „nieodwołalny” i nie podlegają zmianie „bez zgody państwa trzeciego” (tzn. Polski). Profesor A. Klafkowski podkreśla:

„Strony mogą tak długo dysponować uprawnieniem, które przyrzekają państwu trzeciemu, dopóki państwo to nie wyrazi swej zgody na skutki wynikające z umowy. Inaczej mówiąc, dysponentem uprawnień przyznanych państwu trzeciemu są strony umowy tylko dopóty, dopóki państwo to nie oświadczy, że chce z tej umowy skorzystać, z tą chwilą umowa nie może być zmieniona bez zgody państwa trzeciego. Państwo trzecie zyskuje roszczenia o wykonanie umowy przez jej strony (...). Norma prawna w umowie na korzyść państwa trzeciego jest nieodwołalnym źródłem prawa. Z chwilą, gdy państwo trzecie przyjmuje postanowienia zawarte w takiej umowie, strony tej umowy tracą tytuł do dowolnego dysponowania tymi prawami.”<sup>28</sup>.

Dodać jeszcze można, że tytuł prawny Polski do granicy na Odrze i Nysie łużyckiej oraz ziem zachodnich i północnych przekraczał same tylko formalne uprawnienia, wypływające z formuły „umowy na korzyść państwa trzeciego”. Z dokumentów Sprzymierzonych wynika, że Polska nie była jedynie „przedmiotem” decyzji, lecz uczestniczyła aktywnie w ich podejmowaniu. W umowie jałtańskiej mówi się przecież, że „we właściwym czasie należy zasięgnąć opinii nowego polskiego Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej co do rozmiaru tych nabytków” (terytorialnych), a aktywna rola delegacji polskiej podczas Konferencji Poczdamskiej potwierdzona została w rozdziale IX umowy poczdamskiej<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> A. Klafkowski, *Umowa poczdamska a sprawy polskie 1945-1970*. Poznań, 1970 s. 151 i nast.

<sup>29</sup> J. Kokot, *Logika Poczdamu...* s. 27 i nast.

## Popoczdamskie granice Niemiec

Wschodnie granice Niemiec ustalone zostały wraz z ustanowieniem w umowie poczdamskiej polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej. Co prawda niektóre akty mocarstw sprzymierzonych nawiązują do „niemieckich granic istniejących 31 grudnia 1937 r.” Mówi o nich paragraf I protokołu o strefach okupacyjnych w Niemczech i o zarządzie Wielkiego Berlina z 1944 r.; deklaracja z 5 czerwca 1945 r. dotycząca klęski Niemiec i objęcia nad Niemcami najwyższej władzy w artykule 2 d) nawiązuje do „granicy Niemiec z 31 grudnia 1937 r.” zaś deklaracja z 5 czerwca 1945 r. w sprawie stref okupacyjnych w Niemczech stwierdza:

„Niemcy w granicach z 31 grudnia 1937 roku będą, do celów okupacji, podzielone na cztery strefy. Każda z nich będzie przydzielona jednemu z czterech mocarstw, jak następuje: Strefa wschodnia Związkowi Socjalistycznych Republik Radzieckich, Strefa północno-zachodnia Zjednoczonemu Królestwu, Strefa południowo-zachodnia Stanom Zjednoczonym Ameryki, Strefa zachodnia – Francji.”<sup>30</sup>.

Trudno jednak uznać, by w sformułowaniach tych mocarstwa sprzymierzone chciały zagwarantować terytorium Niemiec według stanu z 31 grudnia 1937 r. (a więc po przekreśleniu dokonywanych po tej dacie przez Niemcy aneksji). W umowie jałtańskiej, jednoznacznie stwierdziły one konieczność dokonania zmian w terytorium niemieckim - głównie na korzyść Polski i Związku Radzieckiego. Również w deklaracji z 5 czerwca 1945 r. dotyczącej klęski Niemiec i objęcia nad Niemcami najwyższej władzy (a więc z tego samego dnia co deklaracja stref okupacyjnych) mocarstwa sprzymierzone stwierdziły, że „określą później granice Niemiec, albo której bądź ich części, jak również sytuację prawną Niemiec lub wszelkich obszarów, będących obecnie częścią terytorium niemieckiego”. Formuła

---

<sup>30</sup> *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego...*, s. 13

zawarta w aktach mocarstw sprzymierzonych była raczej *terminus technicus*, dla określenia obszarów, którymi zamierzali oni rozporządzać<sup>31</sup>.

Wniosek ten potwierdza dyskusja, jaka miała miejsce między Churchillem, Trumanem i Stalinem podczas Konferencji Poczdamskiej 18 lipca 1945 r.:

**„Churchill.** Chcę zadać tylko jedno pytanie. Zauważyłem, że używa się tutaj słowa „Niemcy”. Co oznacza teraz wyraz „Niemcy”? Czy można je rozumieć w takim sensie, jak to było przed wojną?

**Truman.** Jak rozumie tę kwestię delegacja radziecka?

**Stalin.** Niemcy są tym, czym zostały po wojnie. Żadnych innych Niemiec teraz nie ma. Tak rozumiem tę kwestię.

**Truman.** Czy można mówić o Niemczech, jakimi były one do wojny w 1937 r.?

**Stalin.** Jakimi są one w 1945 r.

**Truman.** One wszystko straciły w 1945 r. Niemcy teraz faktycznie nie istnieją.

**Stalin.** Niemcy są, jak się to mówi u nas, pojęciem geograficznym. Na razie będziemy tak rozumieć. Nie można abstrahować od rezultatów wojny.

**Truman.** Tak, ale przecież trzeba dać jakąś definicję pojęcia „Niemcy”. Uważam, że Niemcy z 1886 r. czy 1937 r. - to nie to, co Niemcy teraz, w 1945 r.

**Stalin.** Zmieniły się one w wyniku wojny, tak więc je przyjmujemy.

**Truman.** W pełni zgadzam się z tym, ale mimo to powinna być dana jakaś definicja pojęcia „Niemcy”.

---

<sup>31</sup> J. Kokot, *Kwestia niemiecka w ćwierć wieku po bezwarunkowej kapitulacji III Rzeszy*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1970, s. 68 i nast.

**Stalin.** Na przykład czy zamierza się wprowadzić niemiecką administrację w sudeckiej części Czechosłowacji? Jest to obszar skąd Niemcy wypędzili Czechów.

**Truman.** Może będziemy jednak mówić o Niemczech, jakimi one były do wojny w 1937 r.?

**Stalin.** Formalnie można tak rozumieć, w rzeczywistości jednak tak nie jest. Jeżeli w Königsbergu pojawi się niemiecka administracja, przepędzimy ją, bezwzględnie przepędzimy.

**Truman.** Ustalono na krymskiej konferencji, że sprawy terytorialne winny być rozwiązane na konferencji pokojowej. Jak więc określimy pojęcie „Niemcy”.

**Stalin.** Określimy zachodnie granice Polski i wówczas wyjaśni się sprawa Niemiec. Ja zupełnie nie mogę zdecydować się, powiedzieć, czym są teraz Niemcy. Jest to kraj, który nie ma rządu, który nie ma określonych granic, bowiem granicom nie nadaje kształtu rozmieszczenie naszych wojsk. Niemcy nie mają żadnych wojsk, w tym także wojsk pogranicznych, są one rozbite na strefy okupacyjne. No i określcie teraz, czym są Niemcy? Jest to kraj rozbity.

**Truman.** Może przyjmiemy jako punkt wyjściowy granice Niemiec z 1937 r.?

**Stalin.** Wyjść można ze wszystkiego. Z czegoś trzeba wyjść. W tym sensie można wziąć również 1937 r.

**Truman.** To były Niemcy po traktacie wersalskim.

**Stalin.** Tak, można przyjąć Niemcy z 1937 r., ale tylko jako punkt wyjściowy. To po prostu hipoteza robocza dla udogodnienia naszej pracy.

**Churchill.** Tylko jako punkt wyjściowy. Nie znaczy to, że ograniczymy się do tego.

**Truman.** Zgadza się przyjąć Niemcy z 1937 r. w charakterze punktu wyjściowego.(...).”<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Tamże, s. 68/69.



W toku dalszych obrad trzy mocarstwa rozporządziły niemieckimi obszarami wschodnimi, przekazując je Polsce. Dowodzi tego jednoznacznie dyskusja z 31 lipca 1945 r., w toku której zdecydowano o wyłączeniu obszarów przekazanych Polsce spod kompetencji Rady Kontroli (stwierdzono, że nie jest potrzebne, aby Polacy mieli tam swego przedstawiciela), a „o zmianie granic Polski” postanowiono zawiadomić Francję.

Dokonując ustalenia polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej w umowie poczdamskiej mocarstwa sprzymierzone dopełniły zapowiedziane wcześniej uszczuplenie terytorium niemieckiego na rzecz Polski; jednocześnie terytoria przekazane Polsce wyłączone zostały z „radzieckiej strefy okupacyjnej w Niemczech”. Jest to niezmiernie istotne, bowiem za terytorium Niemiec mocarstwa sprzymierzone uważały obszary czterech stref okupacyjnych i Wielkiego Berlina. Tylko te obszary objęte były kompetencją Rady Kontroli Niemiec, tylko tych obszarów dotyczyły postanowienia umowy poczdamskiej o zobowiązaniach reparacyjnych, formułujące polityczne i gospodarcze zasady, „mające służyć za podstawę do traktowania Niemiec”, itp.<sup>33</sup>.

Konkluzja szczegółowej analizy postanowień umowy poczdamskiej w tej mierze jest jednoznaczna:

„Dla wielkich mocarstw w Poczdamie Niemcy jako państwo i naród niemiecki, jako przedmiot odpowiedzialności za państwo hitlerowskie i mający ukonstytuować w przyszłości nowy rząd (władzę suwerenną) na zasadach demokratycznych, mieszczą się wyłącznie w obrębie czterech stref okupacyjnych podległych Sojuszniczej Radzie Kontroli w granicach ustalonych w samej umowie poczdamskiej.”<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów...*, s. 185.

<sup>34</sup> J. Kokot, *Logika Poczdamu...*, s. 50.

## Potwierdzenie ostatecznego charakteru granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej decyzją w sprawie przesiedlenia ludności niemieckiej

Ostateczny charakter postanowień w sprawie polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej potwierdzony został decyzją wysiedlenia Niemców między innymi z terenów przekazanych Polsce (określonych w rozdziale IX umowy poczdamskiej jako „byłe terytoria niemieckie”).

Koncepcja przesiedlenia ludności niemieckiej została przyjęta przez mocarstwa sprzymierzone na długo przed bezwarunkową kapitulacją III Rzeszy Niemieckiej i objęciem przez Polskę ziem zachodnich i północnych. Decyzja w sprawie przesiedlenia była jednym ze środków podjętych przez sprzymierzonych, a „koniecznych dla zapewnienia, by Niemcy już nigdy więcej nie zagrażały swym sąsiadom czy pokojowi świata” (rozdział III umowy poczdamskiej). Złożyły się na nią również doświadczenia historyczne: niechlubna rola, jaką niemieckie mniejszości narodowe odegrały w okresie międzywojennym w przygotowaniu rozpętanej przez Niemcy wojny. Było też oczywiste, że ludobójcza polityka hitlerowska na długie lata uniemożliwiła nawiązanie normalnych kontaktów z ewentualną niemiecką mniejszością narodową.

Stosowne decyzje mocarstw sprzymierzonych o przesiedleniu osób narodowości niemieckiej z Polski, Czechosłowacji i Węgier zapadły w rozdziale XIII umowy poczdamskiej:

### „XIII Uporządkowanie przesiedlenia ludności niemieckiej

Na Konferencji doszło do następującego porozumienia w sprawie wysiedlenia Niemców z Polski, Czechosłowacji i Węgier:

Trzy Rządy, rozpatrzywszy sprawę pod każdym względem, uznają, że należy przedsięwziąć przesiedlenie do Niemiec ludności niemieckiej lub jej elementów pozostałych w Polsce, Czechosłowacji i na Węgrzech. Zgodne są one co do tego, że

wszelkie przesiedlenia powinny odbywać się w sposób uporządkowany i ludzki. Wobec tego, że napływ wielkiej ilości Niemców do Niemiec zwiększyłby jeszcze ciężar spoczywający na władzach okupacyjnych, uważają one, że Sojusznicza Rada Kontroli w Niemczech powinna zbadać przede wszystkim to zagadnienie oraz szczególnie uwzględnić sprawę sprawiedliwego rozdzielenia tych Niemców pomiędzy poszczególne strefy okupacyjne. Zgodnie z tym polecają one swym odnośnym przedstawicielom w Radzie Kontroli, żeby jak najrychlej nadesłali swym rządům sprawozdania o rozmiarach, w jakich dokonano się już przesiedlenie takich osób z Polski, Czechosłowacji i Węgier, oraz żeby określili w przybliżeniu, w jakim czasie i w jakim tempie można będzie dokonać dalszych przesiedleń, uwzględniając obecną sytuację w Niemczech.

O powyższym powiadamia się równocześnie rząd czechosłowacki, polski Rząd Tymczasowy i Radę Kontroli na Węgrzech oraz wzywa się je, aby wstrzymały na razie dalsze wysiedlanie, dopóki zainteresowane rządy nie rozpatrzą sprawozdań swych przedstawicieli w Radzie Kontroli."<sup>35</sup>.

Odpowiednio do postanowień rozdziału XIII umowy poczdamskiej Sojusznicza Rada Kontroli Niemiec przyjęła 20 listopada 1945 r. „Plan przesiedlenia do Niemiec ludności niemieckiej z Austrii, Czechosłowacji, Węgier i Polski” (na wniosek Stanów Zjednoczonych uzupełniono decyzję przesiedlenia ludności niemieckiej również z Austrii)<sup>36</sup>.

„1. Cała ludność niemiecka podlegająca wysiedleniu z Polski (3,5 miliona osób) zostanie przyjęta do radzieckiej i brytyjskiej strefy okupacyjnej w Niemczech.

2. Cała ludność niemiecka podlegająca wysiedleniu z

---

<sup>35</sup> *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego...*, s. 28/29.

<sup>36</sup> P. Lippóczy, T. Walichnowski, *Przesiedlenie ludności niemieckiej z Polski po drugiej wojnie światowej w świetle dokumentów*, Warszawa-Lódź 1982, s. 58.

Czechosłowacji, Austrii i Węgier (3 150 000 osób) zostanie przyjęta do stref okupacyjnych amerykańskiej, francuskiej i radzieckiej w Niemczech.

3.A. Próbne (wstępne) rozdzielanie tej ludności do poszczególnych stref będzie następujące:

- a) do strefy radzieckiej z Polski 2 miliony osób; do strefy radzieckiej z Czechosłowacji 3/4 miliona osób;
- b) do strefy brytyjskiej z Polski 1,5 miliona osób;
- c) do strefy amerykańskiej z Czechosłowacji 1 3/4 miliona osób; do strefy amerykańskiej z Węgier 1/2 miliona osób;
- d) do strefy francuskiej z Austrii 150 000 osób."<sup>37</sup>.

Warunki przesiedlenia ludności niemieckiej z Polski zostały następnie sprecyzowane w:

- umowie między przedstawicielami brytyjskim i polskim w Połączonej Egzekutywie Repatriacyjnej przy Sojuszniczej Radzie Kontroli Niemiec z 14 lutego 1946 r. w sprawie przesiedlenia ludności niemieckiej z Polski do brytyjskiej strefy okupacyjnej Niemiec<sup>38</sup>;
- umowie między przedstawicielami radzieckim i polskim w Połączonej Egzekutywie Repatriacyjnej przy Sojuszniczej Radzie Kontroli Niemiec z 5 maja 1945 r. w sprawie przesiedlenia ludności niemieckiej z Polski do radzieckiej strefy okupacyjnej Niemiec<sup>39</sup>.

Postanowienia przytoczonych wyżej dokumentów, a w szczególności „Planu” Rady Kontroli, mają również istotne znaczenie interpretacyjne. Po stronie Republiki Federalnej bowiem wysuwane

---

<sup>37</sup> Tamże, s. 57/58.

<sup>38</sup> Tamże, s. 62 i nast.

<sup>39</sup> Tamże, s. 68 i nast.

były twierdzenia, że użyty w rozdziale XIII umowy poczdamskiej termin „Polska” oznaczać ma jedynie polskie terytorium w granicach przedwojennych, nie obejmuje więc rzekomo byłych niemieckich obszarów wschodnich oraz obszaru Wolnego Miasta Gdańska. Już w pierwszym oświadczeniu rządowym, jakie kanclerz Adenauer składał na forum *Bundestagu* 20 września 1949 r. podkreślono, że „przesiedlenie Niemców z obszarów Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r. naruszało układ poczdamski”.

Błądność takiej interpretacji zastosowanego w rozdziale XIII układu poczdamskiego terminu „Polska” wynika nie tylko z sensu samego rozdziału XIII, lecz również z późniejszych aktów mocarstw sprzymierzonych. Przede wszystkim wskazać należy właśnie na „Plan” Rady Kontroli Niemiec z 20 listopada 1945 r. „Przesiedlenie do Niemiec ludności niemieckiej z Austrii, Czechosłowacji, Węgier i Polski”. Według tego „planu” z Polski miało być przesiedlone 3,5 mln ludności niemieckiej; liczby te wskazują, iż chodziło o ludność niemiecką, zamieszkującą przekazane Polsce były obszary niemieckie (przekraczały one trzykrotnie liczbę ludności niemieckiej, zamieszkałej w Polsce w granicach z 1939 r. i opierały się na badaniach mocarstw sprzymierzonych co do liczby ludności niemieckiej, pozostałej właśnie na obszarach przekazanych Polsce). Nie może więc ulegać wątpliwości, że używany w rozdziale XIII umowy poczdamskiej, a następnie w „Planie” Rady Kontroli termin „Polska” obejmuje również terytoria przekazane Polsce na mocy rozdziału IX umowy poczdamskiej. Postanowienia „Planu” Rady Kontroli są tym bardziej istotne, że stanowią autentyczne uściślenie (interpretację) postanowień umowy poczdamskiej.

Wykonawczy charakter stwierdzenia, że „z ostateczną delimitacją zachodniej granicy Polski trzeba by poczekać do regulacji pokojowej”

Zawarte w rozdziale IX umowy poczdamskiej stwierdzenia, że „z ostateczną delimitacją (*the final delimitation*) zachodniej granicy

Polski trzeba by poczekać do regulacji pokojowej (*await the peace settlement*)", oraz że nie uprzedzono „ostatecznego określenia (*final determination*) zachodniej granicy Polski", nie naruszają konstytucyjnego charakteru poczdamskiej decyzji co do granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej.

Z prawnego punktu widzenia można ogólnie odróżnić akty ustanawiające granice i akty dopełniające ustanowienie granicy<sup>40</sup>. Akt ustanowienia granicy oznacza ustalenie tytułu prawnego do terytorium, rozstrzygnięcie co do zwierzchnictwa terytorialnego. Natomiast wszystkie pozostałe działania mają charakter aktów dopełniających (wykonawczych) w stosunku do ustanowienia granicy<sup>41</sup>. Do takich aktów wykonawczych należy w szczególności delimitacja i demarkacja granicy państwowej. Przy czym delimitacja granicy państwowej oznacza ustalenie jej przebiegu - na przykład szczegółowe opisanie w umowie międzynarodowej<sup>42</sup>, i zakłada uprzednie uznanie legalności i ostateczności dokonanych zmian i nabytków terytorialnych<sup>43</sup>. Z kolei demarkacja granicy państwowej oznacza szczegółowe jej wytyczenie i oznakowanie w terenie - zwykle przez specjalnie powołaną komisję mieszaną.

Z wyżej przedstawionych rozważań wynika jednoznacznie (decyzja co do przesiedlenia ludności niemieckiej na podstawie artykułu XIII umowy poczdamskiej, określenie obszarów przekazanych Polsce jako „byłe terytoria niemieckie", wyłączenie tych obszarów z radzieckiej strefy okupacyjnej, rozciągnięcie nad tymi obszarami „administracji państwa polskiego" w praktyce równoznacznej z rozciągnięciem przez Polskę suwerenności na te obszary), że umowa

---

<sup>40</sup> J. Tyranowski. *Ustanowienie granicy państwowej w świetle prawa międzynarodowego*. Przegląd Zachodni 1983, nr 5/6, s. 13/14.

<sup>41</sup> Tamże, s. 14.

<sup>42</sup> *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych...*, s. 59.

<sup>43</sup> J. Kokot, *Delimitacja*, Opole 1970, s. 25.

poczdamska była aktem ustanawiającym polską granicę zachodnią, to znaczy aktem uzasadniającym tytuł prawny Polski do tej granicy i do ziem zachodnich i północnych. Wspomniane zastrzeżenia „ostatecznej delimitacji” i „ostatecznego określenia” granicy dotyczyły aktów dopełniających jej ustalenie i nie miały wpływu na konstytutywny charakter samej decyzji poczdamskiej. W przyszłym ewentualnym układzie pokojowym z Niemcami (czy „uregulowaniu pokojowym”) możliwe byłoby jedynie deklaracyjne (dopełniające, wykonawcze) potwierdzenie polskiej granicy zachodniej, nie mające żadnego znaczenia w odniesieniu do samego polskiego tytułu prawnego.

### **Uznanie przez NRD granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej w układzie zgorzeleckim z dnia 6 lipca 1950 r.**

Jak już zaznaczono, zawarte w rozdziale IX umowy poczdamskiej zastrzeżenia w stosunku do polskiej granicy zachodniej, dotyczą czynności wykonawczych (dopełniających ustanowienia granicy), zakładających uprzednią decyzję co do ostateczności i legalności dokonanych zmian terytorialnych. Dokonanie tych czynności wykonawczych, określanych w prawie międzynarodowym terminami: „delimitacja” i „demarkacja”, stało się aktualne z chwilą powstania Niemieckiej Republiki Demokratycznej i usankcjonowane zostało trzema aktami międzynarodowymi:

- deklaracją z 6 czerwca 1950 r. rządów Polski i NRD o wytyczeniu ustalonej i istniejącej granicy polsko-niemieckiej na Odrze i Nysie Łużyckiej,
- układem z 6 lipca 1950 r. między Polską a NRD o wytyczeniu ustalonej i istniejącej polsko-niemieckiej granicy państwowej, podpisanym w Zgorzelcu,
- aktem z 27 stycznia 1951 r. o wykonaniu wytyczenia państwowej granicy między Polską a Niemcami.

W preambule układu z 6 lipca 1950 r.<sup>44</sup> stwierdzono:

„Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Prezydent Niemieckiej Republiki Demokratycznej  
pragnąc dać wyraz woli utrwalenia pokoju powszechnego i chcąc przyczynić się do wielkiego dzieła zgodnej współpracy miłujących pokój narodów,  
zważywszy, że współpraca ta między narodem polskim i niemieckim stała się możliwa dzięki rozgromieniu niemieckiego faszyzmu przez ZSRR i postępowemu rozwojowi sił demokratycznych w Niemczech - oraz  
chcąc po tragicznych doświadczeniach hitleryzmu stworzyć niewzruszone podstawy dla pokojowego i dobrosąsiedzkiego współżycia obu narodów,  
pragnąc ustabilizować i umocnić wzajemne stosunki w oparciu o porozumienia poczdamskie, ustalające granicę na Odrze i Nysie łużyckiej,  
realizując postanowienia warszawskiej deklaracji Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Delegacji Rządu Tymczasowego Niemieckiej Republiki Demokratycznej z dnia 5 czerwca 1950 r.  
uznają ustaloną i istniejącą granicę jako nienaruszalną granicę pokoju i przyjaźni, która nie dzieli, lecz łączy oba kraje - (...)"

W artykule I układu z 6 lipca 1950 r. stwierdzono:

„Wysokie Układające się Strony zgodnie stwierdzają, że ustalona i istniejąca granica biegnąca od Morza Bałtyckiego wzdłuż linii na zachód od miejscowości Świnoujście i dalej wzdłuż rzeki Odry do miejsca, gdzie wpada Nysa łużycka, oraz wzdłuż Nysy łużyckiej do granicy czechosłowackiej, stanowi granicę państwową między Polską i Niemcami" .

---

<sup>44</sup> Dz.U. 1951 m 16 poz. 106.



Z preambuły i z artykułu I układu wynika jasno, że układ ma - w odniesieniu do ustanowienia polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej - charakter wykonawczy; konstytutywnym natomiast aktem - ustalającym granicę - jest umowa poczdamska.

Na podstawie artykułu 3 układu z 6 lipca 1950 r. powołano Mieszaną Komisję, której zadaniem było dokonanie demarkacji (wytyczenia) granicy w terenie. Fakt dokonania demarkacji granicy potwierdza Akt o wykonaniu wytyczenia granicy państwowej między Polską a Niemcami, podpisany we Frankfurcie nad Odrą 27 stycznia 1951 r.

Wymienione wyżej akty międzynarodowe spełniają wszelkie cechy czynności wykonawczych (delimitacji granicy i jej demarkacji) w odniesieniu do ustalenia przebiegu polskiej granicy zachodniej, stosownie do postanowień umowy poczdamskiej i praktyki państw.

Podkreślić również należy, że Polska i Niemiecka Republika Demokratyczna wielokrotnie wskazywały na znaczenie nienaruszalności granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej dla europejskiego bezpieczeństwa i stosunków dwustronnych. W preambule układu z 28 maja 1977 r. o przyjaźni, współpracy i wzajemnej pomocy oba państwa potwierdziły,

„że wykonanie przez Niemiecką Republikę Demokratyczną układu poczdamskiego oraz zawarcie między Rzeczypospolitą Polską a Niemiecką Republiką Demokratyczną układu o wytyczeniu ustalonej i istniejącej polsko-niemieckiej granicy państwowej, podpisanego w Zgorzelcu dnia 6 lipca 1950 r., stanowią kamień węgielny rozwoju braterskiej, dobrosąsiedzkiej współpracy obu państw i narodów (...)”.

W artykule 2 układu stwierdzono natomiast:

„Wysokie Umawiające się Strony będą nieustannie działać na rzecz utrwalenia bezpieczeństwa europejskiego, którego najważniejszą przesłanką jest nienaruszalność i niezmienność granic państwowych ukształtowanych w Europie w wyniku drugiej wojny światowej i powojennego rozwoju, w tym granicy państwowej między Polską Rzeczypospolitą Ludową a Niemiecką Republiką Demokratyczną na Odrze i Nysie Łużyckiej oraz granicy państwowej między Niemiecką Republiką Demokratyczną a Republiką Federalną Niemiec.

Dają one wyraz swemu zdecydowaniu zapewnienia nietykalności granic w oparciu o zobowiązania wynikające z Układu Warszawskiego o przyjaźni i pomocy wzajemnej z dnia 14 maja 1955 r.

Wysokie Umawiające się Strony będą podejmować wszelkie wysiłki w celu stanowczego przeciwdziałania przejawom odwetu, rewizjonizmu i militaryzmu, jak również próbom naruszania umów międzynarodowych zawartych w celu umocnienia bezpieczeństwa europejskiego.”<sup>45</sup>.

### **Zasady powszechnego prawa międzynarodowego jako podstawa stosunków PRL-RFN**

Artykuł II układu z 7 grudnia 1970 r. stanowi:

„1. Polska Rzeczpospolita Ludowa i Republika Federalna Niemiec będą kierowały się w swych wzajemnych stosunkach oraz w sprawach zapewnienia bezpieczeństwa w Europie i na świecie celami i zasadami sformułowanymi w Karcie Narodów Zjednoczonych.

---

<sup>45</sup> Zbiór Dokumentów 1977, nr 5.

2. Zgodnie z tym, stosownie do artykułów 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych, będą one rozwiązywały wszystkie swe kwestie sporne wyłącznie za pomocą środków pokojowych, a w sprawach dotyczących bezpieczeństwa europejskiego i międzynarodowego, jak też w swych wzajemnych stosunkach, powstrzymają się od groźby przemocy lub stosowania przemocy."

Zobowiązania sformułowane w artykule II układu z 7 grudnia 1970 r. są więc niezmiernie istotne. Stwierdzenie o konieczności „kierowania się w swych wzajemnych stosunkach” celami i zasadami Karty NZ jest logiczną konsekwencją zawartego w artykule I układu uznania przez RFN polskiej granicy zachodniej, potwierdzenia nienaruszalności istniejących granic „teraz i w przyszłości”, zobowiązania do bezwzględnego poszanowania integralności terytorialnej i oświadczenia, że oba państwa nie mają „żadnych roszczeń terytorialnych wobec siebie i nie będą takich roszczeń wysuwać także w przyszłości”.

Zawarte w artykule II zobowiązanie wykracza poza stosunki dwustronne; rozciąga się ono również na sprawy „zapewnienia bezpieczeństwa w Europie i na świecie”.

Układ z 7 grudnia 1970 r. nie jest „układem o wyrzeczeniu się siły”

Za podstawę swych wzajemnych stosunków Polska i Republika Federalna przyjęły w artykule II układu cele i zasady sformułowane w Karcie NZ, stanowiące obecnie normy uznane powszechnie w prawie międzynarodowym. Znaczenie dwóch z tych zasad zostało szczególnie podkreślone w ustępie drugim artykułu II, w wyniku wyraźnego zobowiązania się obydwu państw do pokojowego rozstrzygnięcia sporów oraz wyrzeczenia się w stosunku do siebie groźby przemocy lub stosowania przemocy. Wyraźne wymienienie w ustępie drugim artykułu II zasady zakazu użycia siły lub groźby jej użycia, nie świadczy o tym, że układ z 7 grudnia 1970 r. jest „układem o wyrzeczeniu się siły”, to znaczy układem, w którym za jedyną podstawę stosunków wzajemnych oba państwa uznały wyłącznie tę zasadę. Zasada zakazu

użycia siły lub groźby jej użycia jest jedną z ważnych podstaw - ale nie jedyną - stosunków między Polską a Republiką Federalną. Przyjęte w artykule I i artykule II ustęp I układu zobowiązania jednoznacznie o tym świadczą. W uzasadnieniu wniosku rządu PRL do Rady Państwa z 20 kwietnia 1972 r. o ratyfikacji układu stwierdzono:

„Postanowienia artykułu II są logiczną konsekwencją artykułu I, gdyż jedynie w oparciu o uznanie nienaruszalności istniejących granic i poszanowaniu integralności terytorialnej, wyrzeczenie się użycia siły posiada właściwą treść i znaczenie.”

Minister spraw zagranicznych S. Olszowski w informacji na temat ratyfikacji układu powiedział 27 kwietnia 1972 r. w Sejmie, że:

„zawarcie układu ograniczonego jedynie do rezygnacji z groźby użycia siły lub użycie siły miałyby się z celem. Nie różniły nas z rządem Brandta zapatrywania co do konieczności przestrzegania w stosunkach międzynarodowych wyrzeczenia się groźby użycia siły lub użycia siły. Byliśmy zawsze świadomi ogromnego znaczenia tej zasady i jej przestrzegania w stosunkach między państwami. Trwałe potwierdzenie tej zasady w układzie z NRF nie wniosłoby jednak do naszych stosunków żadnych istotnych nowych elementów. Wyrzeczenie się użycia siły posiada właściwy sens i znaczenie tylko w oparciu o uznanie nienaruszalności granic i poszanowania integralności terytorialnej.”<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Trybuna Ludu z 28 kwietnia 1972 r.

## **Znaczenie określonych w układzie z 7 grudnia 1970 r. „podstaw” dla normalizacji stosunków**

Postanowienia układu jako "trwała podstawa" stosunków między Polską a Republiką Federalną Niemiec

Z nazwy układu z 7 grudnia 1970 r. (Układ między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków) oraz z jego artykułu III wynika, że chodzi tu o układ określający „podstawy normalizacji”. W preambule układu stwierdzono, że jego zawarcie ma „stworzyć trwałe podstawy dla pokojowego współżycia oraz rozwoju normalnych i dobrych stosunków” między Polską a Republiką Federalną, a w artykule III, że „trwałą podstawę” dalszych kroków zmierzających do pełnej normalizacji i wszechstronnego rozwoju stosunków między obu państwami będzie stanowić układ. Tym samym zawarte w artykule I uznanie przez RFN polskiej państwowej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej, jej nienaruszalności, bezwzględne poszanowanie integralności terytorialnej, wyrzeczenie się „teraz i w przyszłości” roszczeń terytorialnych oraz wymienione w artykule II zasady powszechnego prawa międzynarodowego są „trwałą podstawą” stosunków między Polską a Republiką Federalną.

Z powyższymi stwierdzeniami związany jest sam kształt i rozumienie procesu normalizacji. Układ z 7 grudnia 1970 r. nie był sam w sobie dokonaniem normalizacji. Jego zadanie polegało na stworzeniu podstaw przyszłego procesu, w toku którego - opierając się na określonych w układzie podstawach - przewyciężone będą zasadnicze kwestie sporne, wynikające głównie z przeszłości i rozbudowane stosunki wzajemne<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> J. Sulek, *Stosunki polityczne między Polską Rzeczypospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec w latach siedemdziesiątych* (w:) *Polska Rzeczpospolita Ludowa - Republika Federalna Niemiec. Bilans stosunków wzajemnych. Problemy i pespektywy normalizacji*, Warszawa 1979, s. 78 i nast.

Respektowanie określonych w układzie „podstaw”  
warunkuje kształt i rozwój stosunków  
między Polską a Republiką Federalną Niemiec

W artykule III układu z 7 grudnia 1970 r. stwierdzono:

„1. Polska Rzeczpospolita Ludowa i Republika Federalna Niemiec będą podejmować dalsze kroki zmierzające do pełnej normalizacji i wszechstronnego rozwoju swych wzajemnych stosunków, których trwałą podstawę stanowiąc będzie niniejszy Układ.

2. Są one zgodne co do tego, że we wspólnym ich interesie leży rozszerzenie ich współpracy w zakresie stosunków gospodarczych, naukowych, naukowo-technicznych, kulturalnych i innych.”.

Jak wynika z treści tego artykułu, w układzie określono dwie grupy spraw, określonych jako „dalsze kroki zmierzające do pełnej normalizacji”<sup>48</sup>.

- Chodzi tu więc - po pierwsze - o problemy wyraźnie wymienione: gospodarcze, naukowo-techniczne, kulturalne.
- Drugą grupę problemów określono jako „sprawy inne”. Chodzi tu w pierwszym rzędzie o nie rozwiązane problemy i kwestie sporne, które wynikały z dotychczasowego kwestionowania przez Republikę Federalną Niemiec legalności polskiej granicy zachodniej i suwerenności Polski na ziemiach zachodnich i północnych.

Zaakceptowanie przez RFN w układzie polskiej granicy zachodniej, potwierdzenie nieograniczonego poszanowania integralności terytorialnej Polski, wyrzeczenie się „teraz i w przyszłości” roszczeń terytorialnych oraz odwołanie się do zasad powszechnego prawa

---

<sup>48</sup> A. Klafkowski, *Prawne aspekty wykonywania Układu Polska-RFN...*, s. 10.

międzynarodowego powinno być w konsekwencji doprowadzić do rozwiązania tych problemów<sup>49</sup>. Jak tu wcześniej wskazano, przy rozwiązywaniu tych problemów Republika Federalna powinna respektować skutki prawne polskiej suwerenności na ziemiach zachodnich i północnych oraz polskiej granicy zachodniej, od aktu konstytucyjnego, ustalającego tę granicę - to znaczy od układu poczdamskiego z 2 sierpnia 1945 r.

Opierając się na określonych w układzie z 7 grudnia 1970 r. „podstawach” wzajemnych stosunków w latach 70-ych Polska i Republika Federalna zawarły szereg umów i porozumień o charakterze międzynarodowo-prawnym i politycznym. Po ratyfikacji układu zostały nawiązane z dniem 15 września 1972 r. pełne stosunki dyplomatyczne. Wskazać można w związku z tym między innymi na umowę z 9 października 1975 r. o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym, zapis protokolarny z 9 października 1975 r. w sprawie tak zwanej akcji łączenia rodzin, umowę kulturalną z 11 kwietnia 1976 r., szereg umów i porozumień gospodarczych. Wskazać również należy na ważny dokument, którego zadanie miało polegać na kształtowaniu edukacji politycznej społeczeństw - głównie młodzieży - odpowiednio do celów i zasad układu z 7 grudnia 1970 r. - na zalecenia wspólnej komisji podręcznikowej w sprawie historii i geografii z 7 kwietnia 1976 r.; szeroko pojętej normalizacji mają służyć też tzw. porozumienia partnerskie miast i uniwersytetów. Rozwinęły się szeroko stosunki polityczne, społeczne, gospodarcze. (...)

---

<sup>49</sup> L. Gelberg, *Normalizacja stosunków PRL-RFN, Problemy polityczno-prawne*. Warszawa 1978.

## **Artykuł IV nie ogranicza „podstaw stosunków” Określonych w artykule I i II układu**

Artykuł IV układu z 7 grudnia 1970 r. ma następującą treść:

„Niniejszy układ nie dotyczy wcześniej zawartych przez strony lub ich dotyczących dwustronnych lub wielostronnych umów międzynarodowych.”.

Artykuł IV układu nie budziłby większych kontrowersji - odpowiada on bowiem normie prawa międzynarodowego, w myśl której umowa międzynarodowa stwarza prawa i obowiązki w zasadzie jedynie dla jej stron - gdyby nie to, że strona zachodnioniemiecka usiłuje za jego pomocą ograniczyć treść układu, w sposób sprzeczny z zasadniczymi postanowieniami artykułu I i II. Zdaniem strony zachodnioniemieckiej artykuł IV sprawia, iż również po zawarciu układu z 7 grudnia 1970 r. aktualny jest problem tzw. zastrzeżenia związanego z traktatem pokoju oraz „praw i odpowiedzialności za Niemcy jako całość w granicach z 1937 r.”. Koncepcje te opierają się na jednostronnej i selektywnej interpretacji aktów mocarstw sprzymierzonych, a artykuł IV z pewnością nie może być traktowany jako zgoda Polski na „wprowadzenie” tych koncepcji - wobec których przecież konsekwentnie protestowano w latach 50-ych i 60-ych - do treści układu z 7 grudnia 1970 r., a tym samym na pozbawienie układu wszelkiego realnego znaczenia.

W artykule IV wymienione zostały dwie grupy umów międzynarodowych, których „niniejszy układ nie dotyczy”. Jedna grupa obejmuje umowy międzynarodowe zawarte przez Polskę i Republikę Federalną Niemiec z innymi państwami przed układem z 7 grudnia 1970 r.: druga grupa obejmuje umowy międzynarodowe, których stroną nie jest ani Polska, ani RFN, które jednak „dotyczą” obu tych państw.



W przypadku Polski pierwsza grupa umów (zawartych przez Polskę z innymi państwami przed układem z 7 grudnia 1970 r.) obejmuje przede wszystkim porozumienia określające polityczne i terytorialne miejsce Polski w Europie. Chodzi tu więc o: - system umów o przyjaźni, współpracy i pomocy wzajemnej z państwami socjalistycznymi; - umowy zawarte ze Związkiem Radzieckim, NRD i CSRS w sprawie granic; - Układ Warszawski z 14 maja 1955 r. i układy RWPG. W uzasadnieniu wniosku rządu PRL z 20 kwietnia 1972 r. do Rady Państwa o ratyfikacji układu stwierdzono:

„W artykule wyraźnie zostało podkreślone, że układ nie narusza wcześniej zawartych przez strony lub ich dotyczących umów międzynarodowych. Mieści się w tym postanowieniu potwierdzenie mocy wiążącej umów dotyczących ustalenia zachodniej granicy Polski (umowa poczdamska, układ zgorzelecki) oraz oznacza ono, że w niczym nie zostają osłabione dwustronne i wieloletnie sojusze Polski z państwami socjalistycznymi (Układ Warszawski, układy o przyjaźni, współpracy i pomocy wzajemnej).”.

W związku z umowami dotyczącymi granicy zachodniej Polski podkreślić należy trwałość tego rodzaju umów w prawie międzynarodowym i w praktyce państw<sup>50</sup>. I tak artykuł 62 punkt 2a Konwencji Wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych stanowi, że na zasadniczą zmianę okoliczności jako na przyczynę uznania umowy za wygasłą lub wycofania się z niej nie wolno się powoływać, jeżeli chodzi o umowę ustanawiającą granicę. Również artykuł 11 konwencji z 22 sierpnia 1978 r. o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów potwierdza podleganie umów granicznych sukcesji, co uważa się za zwyczajową normę prawa międzynarodowego<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> J. Tyranowski, *Sukcesja państw a traktaty w sprawie granic*, Poznań 1979.

<sup>51</sup> R. Szafarz, *Konwencja Wiedeńska o sukcesji państw w stosunku do traktatów*. Państwo i Prawo 1979, nr I, s. 66 i nast.

Jeśli natomiast chodzi o Republikę Federalną Niemiec, to w pierwszej grupie umów chodzi przede wszystkim o umowy określające jej powiązania z sojusznikami zachodnimi oraz o umowy graniczne zawarte między innymi z Francją, Belgią, Holandią i Szwajcarią.

W drugiej grupie umów międzynarodowych - dotyczących Polski i Republiki Federalnej Niemiec - chodzi przede wszystkim o porozumienia mocarstw sprzymierzonych, określające ich kompetencje w odniesieniu do „Niemiec”. W odpowiedzi na notę rządu RFN przesłaną trzem mocarstwom zachodnim, 19 listopada 1970 r. (po parafowaniu układu) Francja, Stany Zjednoczone i Wielka Brytania przyjęły z aprobatą parafowanie układu i podzieliły pogląd, że układ „nie narusza i nie może naruszać praw i odpowiedzialności czterech mocarstw, tak jak znalazły one wyraz w znanych układach i porozumieniach.”<sup>52</sup>.

I w istocie, układ z 7 grudnia ani nie zmienia, ani nie narusza kompetencji czterech mocarstw. Potwierdza on jedynie w sensie deklaratoryjnym postanowienia umowy poczdamskiej, dotyczące zachodniej granicy Polski. Z drugiej strony kompetencja czterech mocarstw w odniesieniu do „Niemiec” w niczym nie uszczupla suwerennych praw Polski na Ziemiach Zachodnich i Północnych czy też ostatecznego i legalnego charakteru polskiej granicy zachodniej, kompetencja ta bowiem - jak już wykazano - dotyczyła „Niemiec w granicach popoczdamskich”. W każdym zaś razie artykuł IV nie jest miarodajny dla przetransformowania stanowiska RFN wobec polskiej granicy zachodniej do treści układu z 7 grudnia 1970 r.<sup>53</sup>.

Zaznaczyć w końcu należy, że status Polski i Republiki Federalnej Niemiec w związku z kompetencją czterech mocarstw w

---

<sup>52</sup> Deutscher Bundestag. Berichte z 10 maja 1972 r. Anlagen, VI/31157, s. 6 i nast.

<sup>53</sup> K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów...*, s. 131.

odniesieniu do „Niemiec” jest zasadniczo różny. Polska jest państwem, które stało się pierwszą ofiarą agresji Rzeszy Niemieckiej. Była jednym z Narodów Zjednoczonych, w imieniu których cztery mocarstwa podejmowały w stosunku do Niemiec decyzje. Republika Federalna Niemiec jest natomiast państwem sukcesorem Rzeszy Niemieckiej, państwem, które rozpętało zbrodniczą, agresywną wojnę i przegrało tę wojnę, zmuszone do bezwarunkowej kapitulacji. Republika Federalna - jako państwo-sukcesor Rzeszy - zobowiązana jest do bezwzględnego przestrzegania postanowień czterech mocarstw i respektowania ich kompetencji. Z pewnością zaś nie jest dopuszczalne jednostronne przeistoczenie i interpretacja kompetencji czterech mocarstw, w celu uzasadnienia rewizjonistycznych roszczeń terytorialnych w stosunku do Polski - jednego z członków Narodów Zjednoczonych.

**Układy normalizujące stosunki między RFN a ZSRR, NRD i CSRS oraz układ czterostronny z 3 września 1971 r. potwierdzają podstawy stosunków między Polską a Republiką Federalną Niemiec**

Cały pakiet tzw. umów normalizacyjnych opierał się na koncepcji, iż pokój i bezpieczeństwo europejskie mogą być w pełni zagwarantowane a stosunki Republiki Federalnej Niemiec z państwami socjalistycznymi znormalizowane, przy spełnieniu dwóch podstawowych przesłanek:

- jednoznacznym uznaniu terytorialno-politycznego *status quo* w Europie, a w szczególności polskiej granicy zachodniej, granicy między NRD a RFN, podmiotowości międzynarodowo-prawnej NRD oraz szczególnego statusu Berlina Zachodniego;
- respektowaniu w stosunkach wzajemnych zasad powszechnego prawa międzynarodowego.

Te dwa filary mającego nastąpić procesu normalizacji formułował jednoznacznie układ z 12 sierpnia 1970 r. między Związkiem Radzieckim a Republiką Federalną, układ z 21 grudnia 1972 r. o podstawach stosunków między Niemiecką Republiką Demokratyczną a Republiką Federalną Niemiec, układ z 11 grudnia 1973 r. o wzajemnych stosunkach między Czechosłowacką Republiką Socjalistyczną a Republiką Federalną Niemiec. W podpisanym natomiast 3 września 1971 r. układzie czterostronnym Związek Radziecki, Stany Zjednoczone i Wielka Brytania, potwierdzając status Berlina Zachodniego, stwierdziły, że obszar ten nie jest „tak jak dotychczas” częścią składową Republiki Federalnej Niemiec i również nadal nie będzie przez nią rządzony. Tym samym podkreślony został szczególny status Berlina Zachodniego, a roszczenia Republiki Federalnej do traktowania Berlina Zachodniego jako jednego z krajów federacji - odrzucono.

#### Potwierdzenie terytorialno-politycznego *status quo* w Europie

W artykule 3 układu z 12 sierpnia 1970 r. Związek Radziecki i Republika Federalna zgodnie stwierdziły, że:

„(...) pokój w Europie może być utrzymany tylko w tym przypadku, jeżeli nikt nie naruszy obecnych granic.

Zobowiązują się one do bezwzględnego poszanowania integralności terytorialnej wszystkich państw w Europie w ich obecnych granicach;

uważają za nienaruszalne - obecnie i w przyszłości - granice wszystkich państw w Europie, tak jak one przebiegają w dniu podpisania niniejszego układu, w tym linię Odry-Nysy, która stanowi zachodnią granicę Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz granicę między Republiką Federalną Niemiec i Niemiecką Republiką Demokratyczną.”.

Minister spraw zagranicznych ZSRR, A. Gromyko, przemawiając 12 kwietnia 1972 r. na wspólnym posiedzeniu Komisji Spraw

Zagranicznych Rady Związku i Rady Narodowości ZSRR podkreślił, że rdzeniem układu z RFN są zobowiązania stron w kwestii terytorialnej zawarte w artykule 3. Są to - stwierdził - postanowienia o zasadniczym znaczeniu, ponieważ problem granic jest w istocie problemem wojny lub pokoju, centralnym ogniwem bezpieczeństwa europejskiego. Tylko wówczas, gdy strony zajmą jasne i sprecyzowane stanowisko w tej sprawie, można mówić o kształtowaniu stosunków z RFN na niezawodnej podstawie i wzajemnym zrozumieniu<sup>54</sup>.

Również NRD i RFN w preambule układu z 21 grudnia 1972 r. wyraziły przeświadczenie, „że nienaruszalność granic i poszanowanie integralności terytorialnej oraz suwerenność wszystkich państw w Europie w ich obecnych granicach, stanowią podstawowy warunek pokoju”, a w artykule 3 układu potwierdziły „nienaruszalność istniejących między nimi granic, obecnie i w przyszłości, oraz zobowiązały się do „nieograniczonego poszanowania swej integralności terytorialnej”. Podobnie w artykule 4 układu CSRS - RFN oba państwa potwierdziły nienaruszalność - teraz i w przyszłości - przebiegającej między nimi granicy i zobowiązały się do nieograniczonego poszanowania swej integralności terytorialnej. Oświadczyły, że nie mają wzajemnie żadnych roszczeń terytorialnych i nie będą takich roszczeń wysuwały również w przyszłości”.

#### Zasady powszechnego prawa międzynarodowego jako podstawa stosunków

Znaczenie zasad powszechnego prawa międzynarodowego dla pokojowej współpracy państw podkreślone zostało w preambule układu ZSRR-RFN z 12 sierpnia 1970 r. W artykule 2 układu oba państwa stwierdziły jednoznacznie:

„Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich i Republika Federalna Niemiec będą kierowały się celami i zasadami

---

<sup>54</sup> Izwiestija z 13 kwietnia 1972 r.

sformułowanymi w Karcie Narodów Zjednoczonych w swoich wzajemnych stosunkach, a także w sprawach zapewnienia bezpieczeństwa europejskiego i międzynarodowego. Zgodnie z tym będą one rozstrzygać kwestie sporne z państwami wyłącznie środkami pokojowymi oraz zobowiązują się, że w sprawach dotyczących bezpieczeństwa w Europie i bezpieczeństwa międzynarodowego, jak też w swoich wzajemnych stosunkach, powstrzymają się, zgodnie z art. 2 Karty Narodów Zjednoczonych, od groźby użycia siły lub jej stosowania."

Podobne sformułowania zawiera układ CSRS-RFN z 11 grudnia 1973 r. W preambule oba państwa wyraziły przekonanie, że „pokojowa współpraca, oparta na celach i zasadach Karty Narodów Zjednoczonych, odpowiada pragnieniom narodów i interesom pokoju światowego", a w artykule 2 stwierdziły:

„Czechosłowacka Republika Socjalistyczna i Republika Federalna Niemiec będą kierowały się w swoich wzajemnych stosunkach, a także w sprawach zapewnienia bezpieczeństwa europejskiego i światowego, celami i zasadami sformułowanymi w Karcie Narodów Zjednoczonych.

Zgodnie z tym, odpowiednio do artykułów 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych, będą one rozstrzygały wszystkie swoje kwestie sporne wyłącznie środkami pokojowymi, a w sprawach dotyczących bezpieczeństwa europejskiego i międzynarodowego, jak też w swoich wzajemnych stosunkach, powstrzymają się od groźby użycia siły lub jej stosowania".

Szczególne znaczenie miał problem zastosowania zasad powszechnego prawa międzynarodowego do stosunków NRD-RFN. Wynikało to z kwestionowania przez Republikę Federalną nie tylko państwowego charakteru granic między obu państwami niemieckimi, lecz również podmiotowości międzynarodowej NRD i z wysuwania roszczeń do wyłącznego reprezentowania „Niemiec" w stosunkach międzynarodowych. Stąd też w układzie z 21 grudnia 1972

r. o podstawach stosunków między NRD a RFN bardzo obszernie uregulowano ten problem. W artykule 1 oba państwa stwierdziły, że będą rozwijać „normalne, dobre, sąsiedzkie stosunki wzajemne na zasadzie równouprawnienia”, a w artykule 2 podkreśliły, iż „będą kierowały się celami i zasadami określonymi w Karcie Narodów Zjednoczonych, a zwłaszcza zasadą suwerennej równości wszystkich państw, poszanowania niezależności, samodzielności i integralności terytorialnej, prawa do samostanowienia, przestrzegania praw człowieka i niedyskryminacji”. W artykule 3 NRD i RFN zobowiązały się do rozstrzygania swoich problemów spornych - zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych - wyłącznie środkami pokojowymi oraz od powstrzymywania się od grożenia przemocą lub stosowania przemocy. Towarzyszy temu zobowiązanie potwierdzające nienaruszalność istniejących między nimi granic „obecnie i w przyszłości” i zobowiązanie do nieograniczonego poszanowania swej integralności terytorialnej.

Obowiązki wynikające z zasad powszechnego prawa międzynarodowego w odniesieniu do szanowania i respektowania państwowości NRD, sprecyzowane zostały w artykule 4 i 6 układu. W artykule 3 NRD i RFN stwierdziły, iż wychodzą z założenia, że „żadne z obu państw nie może reprezentować drugiego na arenie międzynarodowej lub działać w jego imieniu”. Natomiast w artykule 6 potwierdziły zasadę, że „suwerenna władza każdego z dwóch państw ogranicza się do jego obszaru państwowego. Respektują one nienaruszalność i samodzielność każdego z obu państw w jego sprawach wewnętrznych i zewnętrznych”.

### **Akt Końcowy KBWE a podstawy stosunków między Polską a Republiką Federalną Niemiec**

Określone w układzie z 7 grudnia 1970 r. podstawy stosunków między Polską a Republiką Federalną Niemiec, wyrażające się w uznaniu przez RFN polskiej granicy zachodniej oraz potwierdzeniu powszechnie uznanych norm prawa międzynarodowego, znalazły

swój wyraz na płaszczyźnie wielostronnej w Akcie Końcowym KBWE z 1 sierpnia 1975 r.

Państwa uczestniczące w Konferencji uzgodniły w Akcie Końcowym z 1 sierpnia 1975 r. główne kierunki współpracy i bezpieczeństwa na kontynencie europejskim w trzech zasadniczych grupach (tzw. koszykach):

- stosunków politycznych,
- stosunków gospodarczych,
- i w tzw. sferze humanitarnej.

Stąd też Akt Końcowy KBWE określany jest jako Wielka Karta Pokoju kontynentu europejskiego.

Związek między Aktem Końcowym KBWE a układem z 7 grudnia 1970 r. jest co najmniej dwojakiego rodzaju:

- z jednej strony układ z 7 grudnia 1970 r. wraz z innymi układami normalizacyjnymi RFN z państwami socjalistycznymi i porozumieniem czterostronnym z 3 września 1971 r., zażegnując jedno z najważniejszych źródeł konfliktu w Europie, faktycznie otwierał drogę do przeprowadzenia Konferencji,
- z drugiej zaś strony - jak wspomniano - w Akcie Końcowym potwierdzone zostały, określone w układach normalizacyjnych podstawy stosunków między Republiką Federalną a państwami socjalistycznymi, w tym z Polską.

Akt Końcowy nie powtarzał automatycznie postanowień układów normalizacyjnych, potwierdzając polityczno-terytorialne, europejskie *status quo*. W Akcie Końcowym rozwinięto i uogólniono stosowne postanowienia umów normalizacyjnych, co znalazło szczególny wyraz w nowo sformułowanej zasadzie nienaruszalności granic. Proces ten uwarunkowany był między innymi i tym, że Republika Federalna za pomocą jednostronnej interpretacji ponawiała próby deprecjacji



istoty umów normalizacyjnych. Wzmogło to naturalnie dążenie Polski i innych państw socjalistycznych do potwierdzenia jednoznacznych podstaw stosunków z RFN, określonych w umowach normalizacyjnych i do nadania tym podstawom charakteru wielostronnego. Znalazło to wyraz w zasadzie III Deklaracji Zasad Aktu Końcowego KBWE:

„Państwa uczestniczące uważają wzajemnie za nienaruszalne wszystkie granice każdego z nich, jak również granice wszystkich państw w Europie i dlatego będą powstrzymywać się - teraz i w przyszłości - od zamachów na te granice.

Zgodnie z tym będą one również powstrzymywać się od wszelkich żądań lub działań zmierzających do zawładnięcia i uzurpacji części lub całości terytorium któregośkolwiek z państw uczestniczących.”<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> *Wielka Karta Pokoju, Materiały Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Warszawa 1975, s. 19/20.*

## **14. Destabilizująca funkcja „pozycji prawnej” RFN w procesie normalizacji wzajemnych stosunków z Polską.**

Rozdział 2 w książce – Układ PRL-RFN z 7 grudnia 1970 roku a proces normalizacji, Warszawa 1985 (strony 45-74).

### **Jednostronna interpretacja przez RFN układu z 7 grudnia 1970 r.**

27 lutego 1985 r. kanclerz federalny, Helmut Kohl, wygłosił doroczny raport o stanie podzielonego narodu<sup>1</sup>. Pod adresem Polski padły w tym raporcie następujące słowa:

„W moim expose rządowym z 4 maja 1984 r. potwierdziłem i oświadczyłem w imieniu rządu federalnego:

W ramach swojej polityki pokojowej Republika Federalna Niemiec będzie nadal kontynuowała kurs porozumienia, budowania zaufania i współpracy także z państwami Układu Warszawskiego w sposób trwały i bez żadnych złudzeń co do istniejących przeciwieństw.

Pragniemy kształtować naszą politykę wobec Wschodu zgodnie z duchem i literą zawartych układów, stanowiących podstawę naszej polityki.

Pod adresem Polski i dzisiaj należy stwierdzić: pragniemy pojednania i porozumienia. Potwierdzamy teraz i na przyszłość znaczenie układu z Polską i zakotwiczoną w nim między Republiką Federalną Niemiec i Polską Rzeczypospolitą Ludową nienaruszalność granic i poszanowaniu integralności terytorialnej oraz suwerenności wszystkich państw w Europie w ich obecnych granicach jako podstawowy warunek pokoju.

My, to jest Republika Federalna Niemiec i Polska Rzeczypospolita Ludowa nie mamy wobec siebie żadnych roszczeń

---

<sup>1</sup> Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Pressemitteilung. 27. Februar 1985 Nr 100/85.

terytorialnych i nie będziemy mieć w przyszłości. Tereny położone za polską granicą zachodnią zamieszkują dzisiaj polskie rodziny, dla których regiony te w ciągu życia dwóch pokoleń stały się stronami rodzinnymi. Będziemy to szanowali i nigdy nie będziemy tego kwestionowali".

Ta, sama w sobie pozytywna i realistyczna wypowiedź kanclerza federalnego Helmuta Kohla, została jednak w poprzedzającym ją akapicie raportu uzupełniona następującym sformułowaniem:

„Polityka rządu federalnego w sprawie Niemiec opiera się na:

- Ustawie Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec,
- układzie niemieckim,
- podpisanych w Moskwie i Warszawie układach z roku 1970,
- porozumieniu czterech mocarstw z roku 1971,
- liście w sprawie jedności Niemiec, jak również wspólnej rezolucji niemieckiego *Bundestagu* z 17 maja 1972 r.,
- układzie o podstawach normalizacji stosunków z NRD i orzeczeniu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z lipca 1973 r. i z lipca 1975 r.

Dokumenty te potwierdzają jednoznacznie niemieckie pozycje prawne, obstawanie przy zastrzeżeniu w sprawie traktatu pokojowego, tak samo jak naszą gotowość do wyważenia interesów i do porozumienia z naszymi wschodnimi sąsiadami".

Tak więc zapewnieniom o poszanowaniu integralności terytorialnej i suwerenności Polski, o przestrzeganiu układu z 7 grudnia 1970 r., towarzyszy powoływanie się na dokumenty jednostronne (rezolucję wszystkich frakcji *Bundestagu* z 17 maja 1972 r., orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 31 lipca 1973 r. i z 7 lipca 1975 r.) uzasadniające tak zwaną pozycję prawną Republiki Federalnej Niemiec, podważającą między innymi integralność terytorialną i suwerenność Polski na Ziemiach Zachodnich i Północnych, próbujących stawiać pod znakiem

zapytania ostateczny, międzynarodowo-prawny charakter polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej. Dokumenty te zwykle przytaczane są przez polityków zachodnioniemieckich w kontekście podstaw prawnych tzw. polityki wschodniej czy polityki w „sprawie Niemiec”.

W oświadczeniu rządowym z 4 maja 1983 r. kanclerz federalny Helmut Kohl oświadczył:

„Politykę rządu federalnego w sprawie Niemiec nadal będzie określała Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec, układ niemiecki, układy wschodnie, listy w sprawie jedności Niemiec oraz rezolucja niemieckiego *Bundestagu* z 17 maja 1972 r., na którą głosowały wszystkie frakcje CDU/CSU, SPD i FDP, układ zasadniczy oraz rozstrzygnięcia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z lipca 1973 roku i z lipca 1975 roku.”<sup>2</sup>.

Do dokumentów tych nawiązywano ostatnio w wielu wypowiedziach podczas dyskusji w *Bundestagu* 6 lutego 1985 r.<sup>3</sup> i 27 lutego 1985 r.<sup>4</sup>, dyskusji dotyczących w istocie miejsca zachodnioniemieckiej „pozycji prawnej” w polityce prowadzonej wobec Polski (i innych państw socjalistycznych), „pozycji prawnej” naruszającej między innymi integralność terytorialną i suwerenność Polski.

---

<sup>2</sup> Frankfurter Rundschau z 6 i 7 maja 1983 r. Patrz również na przykład: wypowiedź H. Windelena, Rheinischer Merkur z 20 maja 1983 r.; F.J. Strauss, Die Welt z 25 sierpnia 1983 r.; przemówienie H. Kohla podczas spotkania ziomkostwa „Ślązaków” w Hanowerze, 16 czerwca 1985 r.; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Pressemitteilung Nr 262/85 z 16 czerwca 1985 r.

<sup>3</sup> Deutscher Bundestag - 10. Wahlperiode - 119. Sitzung. Bonn, Mittwoch, den 5. Februar 1985, s. 8798 i nast.

<sup>4</sup> Deutscher Bundestag - 10. Wahlperiode - 122. Sitzung. Bonn, Mittwoch, den 27. Februar 1985, s. 9009 i nast.

Istotę tej „pozycji prawnej” w pełni oddaje wewnętrzny dokument CDU i CSU w sprawie „przyszłego kierunku niemieckiej polityki zagranicznej”. W dokumencie tym stwierdzono między innymi:

„18. Ciągłość w polityce niemieckiej jest dla CDU i CSU możliwa tylko przy kontynuacji jedności i wolności. Opiera się ona na podstawach sformułowanych za czasów Konrada Adenauera oraz we wspólnej rezolucji niemieckiego Bundestagu z 17 maja 1972 r. i potwierdzonych w orzeczeniach Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 1973 i 1975 r.

19. Oznacza to dla nas nie tylko teoretyczne utrzymywanie kwestii niemieckiej otwartą, ale również czynne występowanie na rzecz prawa Niemców do jedności w warunkach wolności.

Wszystkie organy konstytucyjne muszą wytrwale działać na rzecz ponownego zjednoczenia Niemiec.

20. Chodzi nam tu o prawo całego narodu niemieckiego do samostanowienia, o dalsze istnienie Rzeszy Niemieckiej według obowiązującego prawa konstytucyjnego, o wspólne obywatelstwo niemieckie, o zobowiązanie do podtrzymania świadomości ogólnoniemieckiej oraz o to, by środkami pokojowymi przewyciężyć wewnętrznieniecką linię podziału, która nie jest granicą w rozumieniu prawa międzynarodowego.

Rzesza Niemiecka istnieje nadal w granicach z 1937 r. (...)

26. (...) Wszelkie układy i porozumienia wewnętrznienieckie nie są - podobnie jak układy wschodnie - rozwiązaniami ostatecznymi, lecz opisują jedynie stan przejściowy, który pewnego dnia powinien zostać przewyciężony bez użycia przemocy, w duchu preambuły Konstytucji (...).<sup>5</sup>

Powyższe stanowisko uważane jest za oficjalną „pozycję prawną” Republiki Federalnej Niemiec. Warto w związku z tym zwrócić uwagę na reakcję wewnątrz koalicji rządzącej w stosunku do wypowiedzi

---

<sup>5</sup> Frankfurter Rundschau z 30 marca 1983 r.

federalnego ministra spraw wewnętrznych F. Zimmermanna z dnia 30 stycznia 1983 r.

„W nowym rządzie nie będzie tendencji do ograniczania problemu niemieckiego do Republiki Federalnej i NRD i do nie uwzględniania „terenów wschodnioniemieckich po drugiej stronie Odry i Nysy.”<sup>6</sup>.

F.J. Strauss stwierdził w związku z tą wypowiedzią:

„Kolega Zimmermann przypomniał tylko nasze stanowisko prawne. W układach nigdzie nie jest powiedziane, że granica na Odrze i Nysie, albo NRD zostają uznane z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Ostateczne uregulowanie w sprawie Niemiec i ich granic może nastąpić tylko na europejskiej konferencji pokojowej, do której z pewnością dojdzie (...).”<sup>7</sup>.

W podobnym duchu wypowiedział się też kanclerz federalny Helmut Kohl<sup>8</sup>.

W Republice Federalnej Niemiec rezolucji Bundestagu z 17 maja 1972 r. i orzeczeniu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 7 lipca 1975 r. przypisuje się - wbrew międzynarodowo-prawnym zasadom wykładni umów międzynarodowych - znaczenie środka transmitującego zachodnioniemiecką „pozycję prawną” do układu z 7 grudnia 1970 r.; w istocie rzeczy oba te dokumenty o charakterze jednostronnym stoją w sprzeczności z literą i duchem układu z 7 grudnia 1970 r. i są próbą „dopasowania” układu do zachodnioniemieckich narodowych celów strategicznych, zakładających destabilizację obecnego, polityczno-terytorialnego stanu rzeczy w Europie.

---

<sup>6</sup> Süddeutsche Zeitung z 31 stycznia 1983 r.

<sup>7</sup> *Ich bin ja kein Wolkschieber*. Wywiad z F.J. Straussem, Stern z 3 marca 1983 r.

<sup>8</sup> Nordwest Zeitung z 1 lutego 1983 r.

Rezolucja wszystkich frakcji *Bundestagu* z 17 maja 1972 r.  
w świetle międzynarodowo-prawnych zasad wykładni  
umów międzynarodowych

Uchwalona przez wszystkie frakcje *Bundestagu* w dniu 17 maja 1972 r. rezolucja jest dokumentem zwykle przytaczanym w stanowiskach oficjalnych Republiki Federalnej Niemiec oraz w zachodnioniemieckiej doktrynie w związku z układem z 7 grudnia 1970 r.; rezolucję tę traktuje się jako rzekomo wiążącą interpretację układu (dotyczy ona - jak wspomniano - również układu z 12 sierpnia 1970 r. ze Związkiem Radzieckim).

Tekst odnośnych postanowień wobec układu z Polską jest następujący<sup>9</sup>:

„W związku z głosowaniem nad układem między Republiką Federalną Niemiec a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich z 12 sierpnia 1970 r. i układem między Republiką Federalną Niemiec a Polską Rzeczpospolitą Ludową o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków z 7 grudnia 1970 r. niemiecki *Bundestag* oświadcza:

1. Do miarodajnych celów naszej polityki zagranicznej należy utrzymanie pokoju w Europie i bezpieczeństwa Republiki Federalnej Niemiec. Układy z Moskwą i Warszawą, w których strony układu wyrzekły się uroczyście i całkowicie użycia siły i groźby jej użycia, winny służyć tym celom. Są one ważnymi elementami *modus vivendi*, który Republika Federalna Niemiec chce stworzyć w stosunkach ze swoimi wschodnimi sąsiadami.

2. Zobowiązania, które Republika Federalna Niemiec przyjęła na siebie w układach, podjęła we własnym imieniu. W układach przyjęto za punkt wyjścia faktycznie istniejące dziś granice,

---

<sup>9</sup> Zbiór Dokumentów 1972, nr 5, s. 343 i nast.

wykluczając możliwości ich zmiany przez jedną ze stron. Układy nie wykluczają uregulowania problemu Niemiec w traktacie pokojowym i nie stwarzają żadnej podstawy prawnej dla istniejących dziś granic.

3.Układy nie naruszają niezbywalnego prawa do samostanowienia. Polityka Republiki Federalnej Niemiec, stawiająca sobie za cel pokojowe przywrócenie jedności narodowej w ramach europejskich, nie stoi w sprzeczności z układami, które nie przesądzają sprawy rozwiązania kwestii niemieckiej. Republika Federalna Niemiec, żądając realizacji prawa do samostanowienia, nie wysuwa żadnych roszczeń terytorialnych ani żądań zmiany granic.

4.Niemiecki *Bundestag* stwierdza, że układy nie naruszają nadal obowiązującego i ważnego bez zastrzeżeń układu niemieckiego oraz związanych z nim porozumień i oświadczeń z 1954 r., jak również pozostającego nadal w mocy układu między Republiką Federalną Niemiec a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich, zawartego 13 września 1955 r. (...)."

Rezolucja zawiera szereg postanowień mających na celu pozbawienie układu z 7 grudnia 1970 r. jego zasadniczej treści - uznania przez RFN polskiej granicy zachodniej jako podstawy normalizacji wzajemnych stosunków. Warto zwrócić uwagę na następujące elementy rezolucji, zmierzające do tego celu:

- W punkcie pierwszym podjęto próbę ograniczenia treści układów (w tym układu z 7 grudnia 1970 r.) do wyrzeczenia się siły i groźby jej użycia, pomijając całkowicie kwestię uznania terytorialnego *status quo*, co jest podstawowym czynnikiem zapewniającym skuteczność zasadzie zakazu użycia siły w warunkach europejskich; oba układy zostały jednocześnie potraktowane jako „ważne elementy *modus vivendi...*” - prowizorium.



- Podkreślono, w punkcie drugim, że zobowiązania wynikające z układów przyjęła tylko RFN we własnym imieniu; jest to próba podporządkowania układów koncepcji zachodnioniemieckiej, w myśl której dopiero zjednoczone w przyszłości Niemcy podejmą wiążące decyzje w sprawie granic. W tym kontekście odczytać należy stwierdzenie, że „układy nie wykluczają uregulowania problemu Niemiec w traktacie pokojowym i nie stwarzają żadnej podstawy prawnej dla istniejących dziś granic”.
- Stwierdzenie dotyczące prawa do samostanowienia, „praw i odpowiedzialności czterech mocarstw”, otwartości problemu niemieckiego, wyraźnie mają na celu wykazanie prowizoryczności obecnych uregulowań polityczno terytorialnych.

Rezolucja z 17 maja 1972 r. jako akt jednostronny, a do tego sprzeczny z treścią układu, nie może mieć naturalnie żadnego znaczenia przy jego międzynarodowo-prawnej wykładni. Przy interpretacji umów międzynarodowych, wiążącej strony umowy, znaczenie mają tylko takie dokumenty, które zostały - w przypadku umów bilateralnych - przez obie strony zaakceptowane jako dokumenty służące jej interpretacji (por. art. 31-32 Konwencji Wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych).

Ani Polska, ani Związek Radziecki nie zaakceptowały - wbrew różnorodnym sugestiom ze strony RFN - takiego charakteru rezolucji, a wręcz przeciwnie, od chwili uchwalenia, traktują rezolucję jako przejaw tendencji sprzecznych z treścią zawartych układów.

Stanowisko wobec rezolucji zajął rząd polski i radziecki już w toku debat ratyfikacyjnych w obu państwach. Podczas wspólnego posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych i Komisji Prac

Ustawodawczych Sejmu, 25 maja 1972 r., minister spraw zagranicznych PRL Stefan Olszowski stwierdził bez niedomówień:

„Jesteśmy zgodni co do tego, że układ między Polską a NRF ma istotne znaczenie dla Polski. W układzie tym Niemiecka Republika Federalna uznała granicę na Odrze i Nysie Łużyckiej za nienaruszalną i ostateczną. Jest to ostateczne uznanie prawno-międzynarodowe i żadne zastrzeżenia zawarte w jednostronnej rezolucji *Bundestagu*, z punktu widzenia prawa międzynarodowego i zobowiązań wynikających z układu, nie mają żadnej mocy prawno międzynarodowej.”<sup>10</sup>.

Podczas posiedzenia Prezydium Rady Najwyższej ZSRR, 31 maja 1972 r., minister spraw zagranicznych ZSRR Andriej Gromyko między innymi w nawiązaniu do rezolucji stwierdził:

„Cele układu są jasne i zrozumiałe. Zostały one z całą dokładnością sformułowane w tekście układu, który nie pozostawia miejsca dla jakichkolwiek wykrętnych subtelności”.

Orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego  
dotyczące układu z 7 grudnia 1970 r.  
i jego znaczenie w świetle prawa międzynarodowego

Jednostronnej interpretacji układu z 7 grudnia 1970 r. dokonał Federalny Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 7 lipca 1975 r.<sup>11</sup> (dotyczyło ono również układu z 12 sierpnia 1970 r. ze Związkiem Radzieckim). Już wcześniej jednak - 31 lipca 1973 r. - Trybunał wydał orzeczenie<sup>12</sup> dotyczące układu zasadniczego RFN-NRD, dokonując

---

<sup>10</sup> Trybuna Ludu z 26 maja 1972 r.

<sup>11</sup> Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (dalej: BVerfGE) t. 40, s. 141 i nast. Tekst w języku polskim: *Prawno-polityczne aspekty zachodniemieckiego rewizjonizmu* (red. W.M. Góralski) Warszawa, 1980, t. II. s. 165 i nast.

<sup>12</sup> BVerfGE t. 36, s. I i nast. Tekst w języku polskim: *Prawno-polityczne aspekty zachodniemieckiego rewizjonizmu...* s. 258 i nast.

deprecjacji również tego układu. Orzeczenie to - konkretyzujące tak zwaną pozycję prawną RFN po zawarciu układów normalizacyjnych z państwami socjalistycznymi - odnosi się również bezpośrednio do prawnych podstaw stosunków między Polską a Republiką Federalną, określonych w układzie z 7 grudnia 1970 r.

W orzeczeniu z 31 lipca 1973 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny podtrzymał tezę o dalszym istnieniu Rzeszy Niemieckiej, stwierdzając, że:

„- Rzesza Niemiecka przetrwała klęskę 1945 r. i nie upadła ani z chwilą kapitulacji, ani wskutek sprawowania w Niemczech obcej władzy państwowej przez sojusznicze mocarstwa okupacyjne, ani później;

- Rzesza Niemiecka istnieje nadal; nadal posiada zdolność prawną, jednakże jako całe państwo sama nie jest zdolna do działań z powodu braku organizacji, zwłaszcza zaś braku zinstytucjonalizowanych organów;

- wraz z utworzeniem RFN nie powstało nowe państwo zachodnioniemieckie, lecz zorganizowana na nowo część Niemiec; RFN nie jest więc „sukcesorem prawnym” Rzeszy Niemieckiej, lecz jest nią jako państwo identyczne, jednakże z uwagi na swój zasięg terytorialny - tylko „częściowo identyczne” (*teilidentisch*); (...) Niemiecka Republika Demokratyczna należy do Niemiec i w stosunkach z Republiką Federalną Niemiec nie może być traktowana jako zagranica(...).”.

W orzeczeniu z 31 lipca 1973 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny nadał też prawny charakter programowemu obowiązkowi dążenia do „zjednoczenia Niemiec” (porównaj artykuł 7 układu niemieckiego).

Uzupełnieniem niejako orzeczenia z 31 lipca 1973 r. jest orzeczenie z 7 lipca 1975 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny, zawężając postanowienia układów ze Związkiem Radzieckim i z

Polską do wyrzeczenia się siły w odniesieniu do granicy, utrzymał - zdaniem Republiki Federalnej Niemiec - otwartą drogę dla dopełnienia w przyszłości (w przypadku zjednoczenia) „częściowej”, terytorialnej identyczności (!) RFN również o polskie Ziemie Zachodnie i Północne, a przynajmniej utrzymał rzekomo prowizoryczny charakter obecnych granic, w tym polskiej granicy zachodniej.

Wychodząc z założenia, że układy nie przesądzają problemów terytorialnych i nie naruszają roszczeń majątkowych „Niemców” ani „niemieckiej przynależności państwowej”, Trybunał stwierdził w sentencji orzeczenia, iż:

- układy regulują jedynie ogólne stosunki polityczne Republiki Federalnej Niemiec z Polską i Związkiem Radzieckim;
- tym samym układy pozbawione są skutków wewnątrzprawnych, nie wpływają na prawa jednostek (nie naruszają praw majątkowych, nie powodują utraty „niemieckiej przynależności państwowej”, itp.);
- następnie w uzasadnieniu Trybunał orzekł między innymi, iż: - postanowienia terytorialne układów należy rozumieć jedynie jako konkretyzację wyrzeczenia się siły w stosunku do granic, nie zaś jako ich uznanie.

„(..)Zgodnie z poglądem rządu federalnego przy uregulowaniu problemów granicznych chodziło o konkretyzację wyrzeczenia się przez to, zaniechania kroków, które miałyby na celu użycie siły przy dążeniu do zmiany granic określonych w układach. W ten sposób rząd federalny wskazuje na szczególny charakter polityczny układów, który wyklucza ustanie skutków prawnych z punktu widzenia jednostki, poza określonymi w układach obowiązkami państw biorących w nich udział”.

Sformułowana przez Federalny Trybunał Konstytucyjny - po zawarciu układów normalizacyjnych - „pozycja prawna” oraz dokonana przez ten Trybunał odpowiednia do tej „pozycji” interpretacja układów, w tym układu z 7 grudnia 1970 r., nie może mieć - w świetle norm prawa międzynarodowego - żadnego znaczenia dla wykładni i stosowania jego postanowień. Sam Federalny Trybunał Konstytucyjny podkreślał wielokrotnie, że żaden sąd państwowy, w tym również sąd konstytucyjny nie jest w stanie rozstrzygnąć ze skutkiem międzynarodowo-prawnym o obowiązywaniu układu, a jego orzeczenia, zapadłe w stosunku do tak zwanych ustaw dotyczących układów (*Vertragsgesetze*) w trybie kontroli norm, mogą mieć jedynie wewnętrzne znaczenie<sup>13</sup>. To słuszne stwierdzenie zostało jednak znacznie ograniczone w jego orzecznictwie; niektóre orzeczenia świadczą nawet o przyjęciu stanowiska przeciwnego, to znaczy ingerowaniu przez Federalny Trybunał Konstytucyjny w sferę międzynarodowo-prawnych zobowiązań Republiki Federalnej Niemiec. Natomiast próba narzucenia swojej, jednostronnej interpretacji układów międzynarodowych, wystąpiła w jaskrawej formie właśnie w orzeczeniu z 31 lipca 1973 r., dotyczącym układu zasadniczego RFN-NRD. Ponieważ orzeczenie to wydane zostało przez Trybunał po ratyfikacji układu, zastosował on bardzo swoistą konstrukcję w celu wykazania, że również NRD związana jest sformułowaną w tym orzeczeniu „pozycją prawną”. Trybunał stwierdził mianowicie:

„Niemiecka Republika Demokratyczna przed wejściem w życie układu (20 czerwca 1974 r.) doskonale wiedziała o postępowaniu toczącym się przed Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym, o tym, że decyzje Federalnego Trybunału Konstytucyjnego są wiążące dla rządu federalnego i wszystkich organów konstytucyjnych, sądów i władz federacji, znała prawne wyjaśnienia rządu federalnego w toku procedury ustawodawczej,

---

<sup>13</sup> Por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 29 lipca 1952 r. BVerfGE t. I, s. 351 i nast.

które w istocie nie są sprzeczne z poglądem prawnym, obowiązującym na mocy niniejszego orzeczenia, znała też kompletny, opublikowany w federalnym dzienniku ustaw tekst ustawy do układu, łącznie z zapowiedzianym już przy parafowaniu układu listem w sprawie jedności Niemiec, a rząd federalny - nie spotykając się ze sprzeciwem drugiej strony - stale wskazywał na to, że może zawrzeć tylko taki układ, który zgodny będzie z Ustawą Zasadniczą. Te okoliczności sprzyjają również w sporze międzynarodowo-prawnym - zwłaszcza zaś w sporze z partnerem układu - temu, by układowi nadać interpretację wymaganą przez Ustawę Zasadniczą".

Cytowane stanowisko Federalnego Trybunału Konstytucyjnego nie uwzględnia jednak rzeczywistego stanowiska NRD w kwestii polityczno-terytorialnego status quo w Europie oraz jednoznacznej krytyki „pozycji prawnej” zawartej w orzeczeniu z 31 lipca 1973 r. Stanowisko Trybunatu jest sprzeczne z postanowieniami artykułu 27 Konwencji Wiedeńskiej, o prawie umów międzynarodowych, według których strona umowy nie może powoływać swego prawa wewnętrznego w celu uzasadnienia niewykonywania umowy, oraz z artykułem 31 i następnymi Konwencji, według których przy interpretacji umów znaczenie mają tylko dokumenty zaakceptowane w takim charakterze przez wszystkie strony umowy. W krytycznym nurcie literatury naukowej zachodniemieckiej, dotyczącej orzeczenia z 31 lipca 1973 r. wiele miejsca poświęcono cytowanemu wyżej stwierdzeniu, a szczególnie podkreślaniu błędności tego stwierdzenia z międzynarodowego punktu widzenia.

Ch. Tomuschat przeprowadził krytykę stanowiska Trybunału z punktu widzenia Wiedeńskiej Konwencji o prawie umów międzynarodowych<sup>14</sup>. Wywody swoje kończy stwierdzeniem:

---

<sup>14</sup> Ch. Tomuschat, *Auswärtige Gewalt und verfassungsgerichtliche Kontrolle*, Die Öffentliche Verwaltung 1973, H 23, s. 805

„Z Ustawy Zasadniczej, z politycznego porządku Republiki Federalnej, nie wynika dla RFN żaden tytuł prawny w stosunku do innych państw. Niezależnie od tego w jaki sposób interpretowana jest konstytucja - wszystko to należy do spraw wewnętrznych”.

Th. Schweisfurth podkreśla natomiast, że interpretacja układu ma tylko wtedy znaczenie międzynarodowo-prawne, gdy przeprowadzona jest przez organ międzynarodowy, albo przez samych partnerów układu. Orzeczenie Trybunału nie ma znaczenia w stosunku do NRD - jego zdaniem - już z tego względu, że Trybunał nie jest uprawniony do interpretacji układów o znaczeniu międzynarodowo-prawnym<sup>15</sup>.

Próba nadawania znaczenia międzynarodowo-prawnego orzeczeniom Trybunału, które nie tylko że nie zostały przez partnerów układu zaakceptowane w charakterze ewentualnego dokumentu mającego znaczenie dla jego interpretacji, lecz wręcz przeciwnie - traktowane są jako sprzeczne z zasadniczymi postanowieniami układów (jak w przypadku orzeczeń z 31 lipca 1973 r. i z 7 lipca 1975 r.), nie ma żadnej podstawy prawnej i tym samym nie wywiera żadnych skutków międzynarodowo-prawnych, przy interpretacji i stosowaniu układów. Zatrzuwa natomiast atmosferę wzajemnych stosunków.

Tym niemniej orzeczenia takie mogą mieć określone znaczenie międzynarodowo-prawne. Zauważyć bowiem należy, że sentencje orzeczeń Federalnego Trybunału Konstytucyjnego oraz te części uzasadnienia, które mają zasadnicze znaczenie dla sentencji, mają moc wiążącą (*bindende Kraft*). Moc wiążąca oznacza, że odpowiednie części orzeczenia obowiązują wszystkie organy konstytucyjne Republiki Federalnej Niemiec, jej sądy i urzędy. Moc wiążąca

---

<sup>15</sup> Th. Schweisfurth, *Zu den völkerrechtlichen Aussagen im Grundvertragsurteil des Bundesverfassungsgerichts*. Königsteiner Kreis 1979 nr. 1.

rozciga się również na tak zwaną wykładnię ustaw zgodną z konstytucją (*verfassungskonforme Auslegung*), w myśl której Trybunał - spośród kilku możliwych interpretacji układu międzynarodowego - wybiera tę, która odpowiada postanowieniom Konstytucji RFN, a więc jej jednostronnym interesom. Zachodzi więc tu poważna możliwość ograniczenia stosowania układu, bądź nawet praktyki wewnętrznej sprzecznej z postanowieniami układu (jak w przypadku praktyki wewnątrzprawnej RFN w odniesieniu do postanowień układu z 7 grudnia 1970 r.). W praktyce międzynarodowej akty ustawodawstwa i orzecznictwa oceniane są jako „wyrażające wolę państwa i konstytuujące jego działalność”<sup>16</sup>. Państwo ponosi więc odpowiedzialność międzynarodową za naruszenia norm prawa międzynarodowego spowodowane orzecznictwem sądowym. Stwierdzenie to tym bardziej dotyczyć musi działalności Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, zważywszy jego kompetencję i charakter wewnątrz-prawny jego orzeczeń.

### Konstrukcja „układu politycznego” w świetle norm prawa międzynarodowego

Zawarcie przez RFN z państwami socjalistycznymi porozumień normalizacyjnych, w tym układu z 7 grudnia 1970 r., stwarzało dla Republiki Federalnej konkretne i wyraźne zobowiązanie do uwzględnienia międzynarodowo-prawnego charakteru granic europejskich, suwerenności i integralności terytorialnej innych państw w swoim prawie wewnętrznym, ze wszystkimi wynikającymi stąd skutkami. Istota problemu polega bowiem na tym, że system prawny RFN, odzwierciedlając jej „pozycję prawną”, zawiera konstrukcje jednoznacznie sprzeczne z postanowieniami układów normalizacyjnych i innych norm prawa międzynarodowego. Znajduje to szczególny wyraz w personalnym zakresie obowiązywania

---

<sup>16</sup> Orzeczenie Stałego Trybunatu Sprawiedliwości Międzynarodowej z 25 maja 1926 r., PCIJ A, No 7, s. 19.



ustaw zachodnioniemieckich (konstrukcja „niemieckiej przynależności państwowej” i „Niemca” w myśl art. 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej) oraz ich terytorialnym zakresie obowiązywania, a także w praktyce administracyjnej.

W doktrynie i praktyce zachodnioniemieckiej znaleziono rozwiązanie tego problemu w pojęciu „układu politycznego”, który regulować ma rzekomo jedynie „polityczne stosunki między państwami”, nie stwarzając żadnych skutków o charakterze wewnątrzprawnym. Tak właśnie zakwalifikowany został przez Federalny Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 7 lipca 1975 r. układ z 7 grudnia 1970 r.; Trybunał wyciągnął też z tej kwalifikacji określone wnioski, stwierdzając między innymi, że układ nie naruszył indywidualnej pozycji prawnej „niemieckiej przynależności państwowej” itp. Układ z 7 grudnia 1970 r. zakwalifikowano w RFN jako „układ polityczny” już w trakcie procedury ratyfikacyjnej, traktując go w myśl art. 59 ust. 2 Ustawy Zasadniczej jako „układ regulujący polityczne stosunki federacji”. Nie chodziło wówczas jedynie o to, że układ o takim charakterze jest dla koalicji rządzącej łatwiejszy do przeforsowania w trakcie procedury ratyfikacyjnej (w stosunku bowiem do ustawy dotyczącej takiego układu *Bunderat* ma - w myśl praktyki konstrukcyjnej - jedynie prawo tak zwanego veta zawieszającego, nie jest więc w stanie zablokować uchwalenia ustawy, a tym samym ratyfikacji układu); chodziło również i o to, że zakwalifikowanie umowy międzynarodowej jako „układu politycznego” pozbawia ją - w myśl zachodnioniemieckiej praktyki konstytucyjnej - wszelkich skutków wewnątrzprawnych.

Stąd też taka kwalifikacja układu z 7 grudnia 1970 r. powoduje - stosownie do wewnętrznej praktyki zachodnioniemieckiej, że:

- postanowienia układu nie mogą (naturalnie w myśl tej koncepcji) modyfikować, ograniczać czy w ogóle wykluczać zachodnioniemieckiej „pozycji prawnej” w istocie swej sprzecznej z tymi postanowieniami; odnosi się to również - jak

to stwierdza orzeczenie z 7 lipca 1975 r. - do wynikających z tej „pozycji prawnej” skutków prawnych wobec osób fizycznych,

- układ nie zobowiązuje Republiki Federalnej Niemiec do podjęcia stosownych działań legislacyjnych w celu dostosowania prawa wewnętrznego do wymogu poszanowania suwerenności i integralności terytorialnej Polski,
- układ jest jedynie środkiem w realizacji przez Republikę Federalną swoich strategicznych celów politycznych, w praktyce jej nie wiążąc.

Warto zaznaczyć, że w przypadku „układów politycznych” Federalny Trybunał Konstytucyjny posługuje się szczególnymi metodami interpretacyjnymi, zapewniającymi większą swobodę działania organom konstytucyjnym. I tak, w orzeczeniu z 7 lipca 1975 r. Trybunał podkreślił, że w toku interpretacji takich układów należy w szczególnym stopniu uwzględniać polityczną sytuację, jaka miała miejsce w momencie zawarcia układu; przyznał on również egzekutywie szczególnie obszerne pole manewru w odniesieniu do tego rodzaju układów, stwierdzając, że mogą być one uznane za zgodne z Ustawą Zasadniczą nawet w takich przypadkach, gdy nie odpowiadają jej całkowicie. Zdaniem Trybunału wystarczy, jeżeli przedsięwzięcia określone w układzie odzwierciedlają wolę i tendencję zbliżenia się do stanu zgodnego z konstytucją w takim zakresie i w takim stopniu, w jakim jest to w danym momencie możliwe z politycznego punktu widzenia<sup>17</sup>. W doktrynie zachodnioniemieckiej wskazuje się dodatkowo, że „układy polityczne” należy interpretować restryktywnie, to znaczy w ten sposób, iż „wybiera się wykładnię określającą najmniejszy z możliwych zakres zobowiązań stron”<sup>18</sup>. W istocie rzeczy chodzi tu nie o „wykładnię restryktywną”,

---

<sup>17</sup> BVerfGE t. 36, s. I i nast.

<sup>18</sup> B. Blumenwitz, *Die Ostverträge im Lichte des internationalen Vertragsrechts - insbesondere der Wiener Vertragsrechtskonvention*, Bonn 1982, s. 21.

lecz o tak zwaną interpretację odpowiadającą Konstytucji RFN, której dokonuje Federalny Trybunał Konstytucyjny, wybierając interpretację układu odpowiadającą prawu wewnętrznemu i jednostronnym interesom RFN.

Kwalifikując układ z 7 grudnia 1970 r. jako „układ polityczny” i ograniczając tym samym jego oddziaływania w sferze wewnętrznej, w RFN pomija się całkowicie fakt zasadniczy: kategoria „układów politycznych” jest konstrukcją prawa wewnętrznego RFN i nie ma znaczenia w sferze międzynarodowo-prawnej interpretacji układu. Co prawda w doktrynie prawa międzynarodowego umowy międzynarodowe systematyzowane są w różny sposób, i tak ze względu na ich przedmiot wyróżnia się umowy polityczne, gospodarcze, kulturalne, naukowo-techniczne itp., to jednak z podziałem tym nie są związane żadne skutki prawne. Umowy międzynarodowe - niezależnie od ich przedmiotu - powinny być wykonywane w całości i w dobrej wierze, stosownie do zasady *pacta sunt servanda* (artykuł 26 Konwencji Wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych). Także więc konstrukcja „układu politycznego” ignoruje zasadę prawa międzynarodowego, w myśl której państwo nie może powoływać się na swoje prawo wewnętrzne dla uzasadnienia niewykonywania umowy międzynarodowej.

Istota kwalifikowania przez RFN układu z 7 grudnia 1970 r.  
jako układu o wyrzeczeniu się siły

Istota koncepcji zachodnioniemieckiej, w myśl której między innymi układ z 7 grudnia 1970 r. z Polską kwalifikowany jest jako „układ o wyrzeczeniu się siły”, jest zawężenie określonych w tym układzie podstaw stosunków wzajemnych jedynie do zakazu użycia siły lub groźby jej użycia w odniesieniu do granic (tu: polskiej granicy zachodniej) i jednocześnie eliminowanie - jako zasadniczej podstawy tych stosunków - uznania legalności i ostatecznego charakteru tej granicy. Za próbą kwalifikacji układu z 7 grudnia 1970 r. jako „układu

o wyrzeczeniu się siły" kryje się więc dążenie do pozbawienia go wszelkiego realnego znaczenia w stosunkach dwustronnych; taka interpretacja układu ma wreszcie umożliwić Republice Federalnej podtrzymywanie jej „pozycji prawnej” wobec Polski. Jak już wskazano w rozdziale I, w myśl układu z 7 grudnia 1970 r. zasada zakazu użycia siły lub groźby jej użycia jest jedną z ważnych podstaw - ale nie jedyną - stosunków między Polską a Republiką Federalną. Nabiera ona właściwego sensu jedynie w kontekście zobowiązań wynikających z artykułu I układu, to jest uznania polskiej granicy zachodniej, poszanowania integralności terytorialnej i wyrzeczenia się roszczeń terytorialnych.

W ostatnich latach wzmożyły się jednak po stronie RFN usiłowania do interpretacji układu z 7 grudnia 1970 r. jako układu o wyrzeczeniu się siły. Interpretacja taka znalazła wyraz w oświadczeniach rządowych kanclerza Helmuta Kohla z 13 października 1982 r. i z 4 maja 1983 r.<sup>19</sup>. W dokumencie CDU i CSU „W sprawie przyszłego kierunku niemieckiej polityki zagranicznej” podkreślano:

„Wszelkie układy i porozumienia wewnątrzniemieckie (RFN-NRD przyp.red.) nie są - podobnie jak układy wschodnie - rozwiązaniami ostatecznymi. Opisują one jedynie stan przejściowy, który pewnego dnia powinien zostać przewyżniony bez użycia przemocy, w duchu preambuły do naszej Konstytucji.”<sup>20</sup>.

Interpretacja układu z 7 grudnia 1970 r. jako „układu o wyrzeczeniu się siły” rozwinięta została w licznych wypowiedziach przedstawicieli rządu federalnego oraz członków koalicji rządzącej. Wskazać w związku z tym należy przede wszystkim na wypowiedzi Völkera Rühle - zastępcy przewodniczącego frakcji parlamentarnej

---

<sup>19</sup> Frankfurter Rundschau z 6 i 7 maja 1983 r.

<sup>20</sup> *Ein internes Papier von CDU und CSU*, Frankfurter Rundschau z 30 marca 1983 r.

CDU/CSU w *Bundestagu* i Alfreda Dreggera - przewodniczącego frakcji parlamentarnej CDU/CSU w *Bundestagu*.

29 maja 1984 r. Völker Rühle, podczas odczytu wygłoszonego w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych przedstawił zasadnicze elementy zachodnioniemieckiej pozycji prawnej, łącznie z tezą o istnieniu Rzeszy w granicach z 31 grudnia 1937 r. oraz zaznaczył, że w przypadku „regulacji granicznej” (zawartej w układzie z 7 grudnia 1970 r.) chodzi o skonkretyzowanie rezygnacji z użycia siły<sup>21</sup>.

W modyfikowanej nieco formie przedstawił on swoje poglądy podczas debaty w *Bundestagu* 6 lutego 1985 r.

„Mamy zrozumienie dla życzenia narodu polskiego, aby żyć w zabezpieczonych granicach i w państwie o terytorium zapewniającym zdolność do życia. Temu uzasadnionemu interesowi ludu polskiego Republika Federalna Niemiec wyszła naprzeciw w Układzie warszawskim. W sensie prawnym mogła ona przy tym działać jedynie we własnym imieniu oraz nie mogła uprzedzić traktatu pokojowego. Takie jest położenie prawne. Istnieje jednak również położenie polityczne. Kto myśli trzeźwo i bez iluzji, ten wie, że Układ warszawski z Polską ma polityczne oddziaływanie wiążące, które nie będzie mogło być zignorowane również przez zjednoczone Niemcy. Kto stoi na stanowisku wyrzeczenia się siły, musi sobie zdawać sprawę z tego, że ewentualne zmiany terytorialne w Europie Środkowej możliwe są jedynie za zgodą wszystkich zainteresowanych. Należy do tego również Polska. Kto chce europejskiego porządku pokojowego, w którym granice tracą znaczenie - tego chcemy wszyscy, ten musi również wiedzieć, że tylko granice nie budzące sporów politycznych mogą stracić znaczenie. Kto chce pojednania z polskim narodem, nie może wzbudzać wrażenia, że kwestionuje jego przestrzeń życiową. Powtarzam: mam zrozumienie dla

---

<sup>21</sup> Tekst w języku polskim: PAP RFN-BZ nr 23(1066) z 9 czerwca 1984 r.

narodowych interesów narodu polskiego. Oczekujemy jednak zrozumienia i dla naszych spraw: utrzymania tak długo otwartości problemu niemieckiego, dopóki nie zostanie on rozwiązany w drodze prawa do samostanowienia ludu niemieckiego. Nie jest to skierowane przeciw komukolwiek."<sup>22</sup>.

Alfred Dregger, przewodniczący frakcji parlamentarnej CDU/CSU, podczas debaty w *Bundestagu* 27 lutego 1985 r. stwierdził:

„Układy wschodnie są sformalizowanymi układami Republiki Federalnej Niemiec o wyrzeczeniu się siły: nie zmieniają one statusu prawnego Niemiec, również ich międzynarodowo-prawnych granic. Ten status prawny może być zmieniony tylko przez traktat pokojowy. Stanowisko takie było swego czasu przedmiotem postępowania ratyfikacyjnego i nie wywołało zastrzeżeń strony przeciwnej. Było ono przesłanką wytrzymania przez układy próby przed Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym.

Wszystkie rządy federalne, również kolegi Brandta, podtrzymały to stanowisko po dziś dzień. Rząd Kohla rzeczywiście nie ma zamiaru dokonywać tu jakiejś zmiany. W kwestii tej kontynuujemy politykę niemiecką i politykę wschodnią od kanclerza federalnego Adenauera po dzień obecny."<sup>23</sup>.

Przyjęcie tego kierunku interpretacji układu z 7 grudnia 1970 r. przez koalicję CDU/CSU ma w istocie również uzasadnienie historyczne. Wykładnia taka jest bowiem niczym innym, jak jednostronnym podporządkowaniem tego układu (po jego zawarciu)

---

<sup>22</sup>Deutscher Bundestag - 10. Wahlperiode - 119. Sitzung. Bonn, Mittwoch, den 6. Februar 1985, s. 8812.

<sup>23</sup>Deutscher Bundestag - 10. Wahlperiode- 122. Sitzung. Bonn, Mittwoch, den. 27. Februar 1985, s. 9025. Nie można zapominać, że taka interpretacja układu z 7 grudnia 1970 r. miała miejsce również w latach 70-ych: por. punkt pierwszy rezolucji wszystkich frakcji Bundestagu z 17 maja 1972 r. oraz orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 7 lipca 1975 r.

koncepcji polityki wschodniej (a przynajmniej jej ramom prawnym) stworzonej przez K. Adenauera. Jest to więc typowy przykład tak zwanej interpretacji politycznej, kiedy to jednoznaczny i obowiązujący tekst umowy międzynarodowej próbuje się „poprawić”, dopasować do swoich życzeń, nie spełnionych podczas rokowań nad tekstem układu.

W licznych wypowiedziach K. Adenauer opisywał roszczenia terytorialne wobec Polski terminem „wyrzeczenia się siły”. Dość wskazać tu na oświadczenie rządowe z 20 października 1953 r., w którym kanclerz RFN K. Adenauer stwierdził:

„Zgodnie z licznymi oświadczeniami *Bundestagu* naród niemiecki nigdy nie uzna tak zwanej granicy na Odrze i Nysie. Pozwólcie mi jednak jasno podkreślić: problemy związane z linią Odry i Nysy nie powinny być rozwiązywane siłą, lecz wyłącznie w drodze pokojowej.”<sup>24</sup>.

Koncepcja ta legła następnie u podstaw zachodnioniemieckich propozycji, zmierzających do nawiązania stosunków u państwami socjalistycznymi, zawartych na przykład w tak zwanej nocie pokojowej z 24 marca 1966 r.<sup>25</sup>, czy expose kanclerza federalnego K.G. Kiesingera z 13 grudnia 1966 r.<sup>26</sup>. Dokumenty te z jednej strony formowały propozycje zawarcia deklaracji czy układu o wzajemnym wyrzeczeniu się siły, z drugiej zaś strony zawierały stwierdzenia skierowane między innymi przeciwko integralności terytorialnej i suwerenności Polski. Mowa w nich była o rzekomym odłożeniu uregulowania granic do zawarcia traktatu pokojowego z „całymi Niemcami” oraz o rzekomym dalszym istnieniu Niemiec w granicach

---

<sup>24</sup> Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1970, nr 171, s. 1836.

<sup>25</sup> Zbiór Dokumentów 1966, nr 3.

<sup>26</sup> Zbiór Dokumentów 1966, nr 12.

z 31 grudnia 1937 r. Kanclerz K.G. Kiesinger we wspomnianym expose z 13 grudnia 1966 r. stwierdził między innymi:

„Szerokie warstwy narodu niemieckiego żywią gorące pragnienie pojednania z Polską, której historii pełnej cierpień nie zapomnieliśmy, i której pragnienie, aby wreszcie żyć na jednolitym terytorium z zabezpieczonymi granicami, rozumiemy teraz lepiej ze względu na obecny los naszego własnego podzielonego narodu. Jednakże granice zjednoczonych Niemiec można będzie ustalić jedynie na podstawie swobodnie zawartego porozumienia z rządem ogólnie niemieckim.”<sup>27</sup>.

Ale politycy RFN zdają się zapominać o słowach, jakie Władysław Gomułka wypowiedział na spotkaniu przedwyborczym w Warszawie w dniu 17 maja 1969 r.:

„Polska nigdy nie zawrze z NRD układu w sprawie granicy na Odrze i Nysie, który odbiegłby od układu zgorzeleckiego zawartego z Niemiecką Republiką Demokratyczną. Byłby to bowiem krok wstecz, uderzenie w siebie i wszystkich naszych sojuszników i przyjaciół oraz w te państwa i siły polityczne na Zachodzie, które podzielają nasze stanowisko, że granica ta jest ostateczna. (...)

Na prowizorkę graniczną, którą proponuje Bonn, Polska nigdy nie pójdzie. Taki układ z NRF godziłby w żywotne interesy narodu polskiego. Nigdy nie zalegalizujemy rewizjonistycznych roszczeń terytorialnych wobec Polski ani dziś, ani jutro, ani jawnych, ani skrytych. Dla nas, dla Polski, nie ma problemu granic. Istnieje tylko problem pokoju, który dotyczy całej Europy. Jest naszym szczerym życzeniem i dążeniem, aby w Bonn zrozumiano to nasze stanowisko.

Jeśli Niemcy zachodnie pragną pokojowo współżyć z innymi krajami Europy, jeśli pragną rzeczywistego pojednania z narodami

---

<sup>27</sup> Zbiór Dokumentów, nr 12, s. 1387 i nast.



Europy, to muszą stanąć na jedynym realnym gruncie, jakim jest obecna polityczna mapa Europy. Jest to również jedyna możliwa droga do rzeczywistej normalizacji stosunków między NRD a krajami socjalistycznymi. Wymaga ona uznania granic, które ukształtowane zostały w rezultacie II wojny światowej, w tym przede wszystkim granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej, wyrzeczenia się przez rząd bezprawnych roszczeń do wyłącznej reprezentacji narodu niemieckiego, tj. uznania drugiego państwa niemieckiego - NRD oraz podpisania układu o nierozprzestrzenianiu broni nuklearnej.

Pragnęlibyśmy mieć nadzieję, że w społeczeństwie Niemiec zachodnich znajdzie się dostateczny zasób rozsądku i realizmu, by wreszcie skierować politykę tego państwa na tory zgodne z interesami bezpieczeństwa i pokoju w Europie, w tym bezpieczeństwa i pokoju dla narodu niemieckiego.(...).”<sup>28</sup>.

### **Treść „pozycji prawnej” RFN**

Powyżej wykazano, że powoływane przez Republikę Federalną Niemiec środki jednostronnej interpretacji układu z 7 grudnia 1970 r., mającej gwarantować nienaruszalność jej „pozycji prawnej”, nie mają żadnego uzasadnienia w świetle norm prawa międzynarodowego, a tym samym nie mogą mieć wpływu na interpretację i stosowanie układu. Również i sama „pozycja prawna” Republiki Federalnej Niemiec opiera się na jej praktyce wewnątrzpaństwowej, jednostronnej interpretacji aktów prawa międzynarodowego - nie ma więc oparcia ani w świetle praktyki międzynarodowej, ani w normach prawa międzynarodowego.

Pogląd obecnego rządu federalnego w sprawie zachodnioniemieckiej „pozycji prawnej” sprecyzowano w wielu wypowiedziach przedstawicieli koalicji rządzącej. Ta „pozycja

---

<sup>28</sup> Zbiór Dokumentów 1969, nr 5, s. 644 i nast.

prawna" była przedmiotem dyskusji w *Bundestagu* 6 lutego 1985 r.<sup>29</sup>; w dyskusji tej stwierdzono między innymi:

**Dr Schmude** (SPD): Panie ministrze stanu, po tym jak kanclerz federalny, w cytowanym przez pana liście do pana Hupki z 23 stycznia 1985 r., wskazał nie tylko na układ polsko-niemiecki w ogólności, lecz również na obowiązywanie innych zawartych układów i tym samym na zastrzeżenie ostatecznego nakreślenia granicy w traktacie pokojowym, chciałbym pana spytać: jak rząd federalny rozumie to zastrzeżenie? Oznacza ono, że będzie miało miejsce potwierdzenie granicy czy też oznacza ono, że granice jako całość zostaną wtedy postawione pod znakiem zapytania?

**Vogel, minister stanu:** Panie kolego Schmude, bardzo dobrze przypominam sobie dyskusję dotyczącą układów wschodnich, w szczególności Układu warszawskiego, wielogodzinne obrady, jakie na ten temat prowadziliśmy w Komisji Prawnej niemieckiego *Bundestagu*. Byłem wówczas sprawozdawcą w sprawie Układu warszawskiego. Wiem, że rząd federalny zobowiązał się dla Republiki Federalnej Niemiec, w imieniu Republiki Federalnej Niemiec, co do operatywnej części Układu warszawskiego. Chciałbym w związku z tym w szczególności wskazać na artykuł I Układu warszawskiego. Chciałbym jednak wskazać również na to, iż należy do tego także wymiana not między rządem federalnym a trzema mocarstwami i notyfikacja tej wymiany not rządowi polskiemu. Myślę, że sytuacja prawna jest tym samym wystarczająco jednoznacznie określona.

**Wiceprezydent Stücklen:** pytanie dodatkowe pana pośła Schneidera (Berlin Zachodni).

**Schneider** (Zieloni): Panie ministrze stanu, ponieważ pana zdaniem pogląd kanclerza federalnego pokrywa się z poglądem ministra spraw zagranicznych, chciałbym pana spytać dlaczego układ ten jest dla pana tak cenny, czy rzeczywiście jest on dla pana

---

<sup>29</sup> Deutscher Bundestag - 10. Wahlperiode - 119. Sitzung. Bonn, Mittwoch, den 6. Februar 1985, s. 8804 i nast.

tak cenny, jeśli tutaj - osobiście - może pan odpowiadać za kanclerza federalnego, że Polska nie posiada nawet suwerenności terytorialnej; wynika to z pańskich słów, że tamte obszary znajdują się pod polską administracją, nie są więc polskim obszarem.

**Vogel, minister stanu:** chciałbym, aby do moich wypowiedzi nie wyinterpretować tego, czego nie powiedziałem, ani co nie mogło być usłyszane. Chciałbym to ponownie jednoznacznie stwierdzić.

**Wiceprezydent Stücklen:** pytanie dodatkowe pana posła Jägera (Wangen).

**Jäger (Wangen) (CDU/CSU):** Panie ministrze stanu, czy według poglądu rządu federalnego do rzeczy cennych w związku z układem z Polską Rzeczpospolitą Ludową, o których jest mowa, nie należy również owa - dla wszystkich organów Republiki Federalnej Niemiec zobowiązująca - interpretacja Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w jego wyroku z 7 lipca 1975 r., w którym powiedziano, że również po układzie obszary na wschód od Odry i Nisy nie zostały pozbawione przynależności do Niemiec i nie podporządkowane obcej suwerenności?

**Vogel, minister stanu:** Panie kolego Jäger, już uprzednio, wielokrotnie wskazywałem na sytuację prawną, powstałą w wyniku *Vertragswerk*. Chciałbym wskazać jednak również na to, że waga polityczna tego układu pomiędzy Republiką Federalną Niemiec a Polską Rzeczpospolitą Ludową polega na tym, iż tworzy on podstawy dla politycznego procesu, który porusza dzieło pojednania pomiędzy Niemcami i Polakami i kieruje je ku spełnieniu, podobnie jak między Niemcami i Francją, aby tylko wskazać na ten przykład (aprobata u posłów CDU/CSU i FDP).

**Wiceprezydent Stücklen:** pytanie dodatkowe pana posła Sielaffa.

**Sielaff (SPD):** Panie ministrze stanu, czy byłby pan gotowy do skorygowania swej wypowiedzi i nie używania więcej, jak to uczynił pan na początku, pojęcia „obszary administrowane przez

Polskę", tym bardziej że termin ten nie został przyjęty przez żaden z układów.

**Vogel, minister stanu:** panie kolego, jestem gotów wypełniać zobowiązania wynikające z układu polsko-niemieckiego również w używanej mowie. Należy do tego w szczególności zobowiązanie z art. I ust. 3 - aby to jeszcze raz, wyraźnie, zaznaczyć.

(...)

**Wiceprezydent Stücklen:** pytanie dalsze dodatkowe pana pośła Sauera.

**Sauer (Salzgitter) (CDU/CSU):** panie ministrze stanu, czy nie jest pan również zdania, iż nadal można mówić o niemieckich obszarach wschodnich administrowanych przez Polskę, ponieważ Federalny Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku z 7 lipca 1975 r. stwierdził, że obszary na wschód od Odry i Nisy, mimo wejścia w życie układów wschodnich nie zostały pozbawione prawnej przynależności do Niemiec i nie zostały ostatecznie podporządkowane suwerenności - czyli zarówno terytorialnemu jak i personalnemu zwierzchnictwu Związku Radzieckiego i Polski?

**Vogel, minister stanu:** panie kolego Sauer, chciałbym prosić o porozumienie co do tego...

**Sielaff (SPD):** teraz jednoznaczne słowo!

**Schneider (Berlin Zachodni) (Zieloni):** Niech pan w końcu powie coś jednoznacznego.

**Wiceprezydent Stücklen:** mamy jeszcze godzinę pytań, a nie debatę.

**Vogel, minister stanu:** chciałbym bardzo wyraźnie powiedzieć, że dla Republiki Federalnej Niemiec po zawarciu układu niemiecko-polskiego obszary te są dla Republiki Federalnej Niemiec zagranicą.

**Sielff (SPD):** bardzo słusznie!

Jest to dokładnie sytuacja prawna, która w wyniku tego układu powstała dla Republiki Federalnej Niemiec.

**Dr Czaja** (CDU/CSU): ale jest to sprzeczne z prawem państwowym i prawem międzynarodowym!

**Wiceprezydent Stücklen:** mam jeszcze trzy pytania dodatkowe, po czym zamykam dyskusję nad tym pytaniem. Pani poseł Reetz, proszę.

**Pani Reetz** (Zieloni): Panie ministrze stanu, używano uprzednio w pytaniu kolegi Jägera i również w cytowanej przez pana wypowiedzi byłego prezydenta Dolnej Saksonii, określenia roszczenia prawne. Czy mógłby mi pan jednoznacznie powiedzieć, jakie roszczenie prawne mają ludzie, którzy po 1945 r. zostali wypędzeni ze Śląska, Prus Wschodnich lub Pomorza?

**Vogel, minister stanu:** Myślę, że dyskusja w ostatnich latach zawsze bardzo wyraźnie dotyczyła jednego prawa, a mianowicie prawa do stron rodzinnych. To prawo do stron rodzinnych jest uznanym prawem człowieka.

**Wiceprezydent Stücklen:** dalsze pytanie dodatkowe, pan poseł Voigt (Frankfurt).

**Voigt** (SPD): panie ministrze stanu, po tym jak pan powiedział - co można przyjąć z zadowoleniem - że proces pojednania niemiecko-polskiego ma podobny cel jak proces pojednania niemiecko-francuskiego, czy nie zgodziłby się pan ze mną, że dla Polaków musi istnieć równie duża jednoznaczność co do ostateczności ich granicy zachodniej, jak dla Francuzów co do ich granicy wschodniej, ponieważ w innym razie procesowi pojednania brak będzie realnej podstawy, i że w tym zakresie pana - godna poparcia wypowiedź, że dla Republiki Federalnej Niemiec obszary po drugiej stronie Odry i Nysy są zagranicą, jest tylko częścią jasnej wypowiedzi, o ile nie doda się, że rząd federalny, partie reprezentowane w *Bundestagu* i wszyscy politycy niemieccy, nigdy więcej nie będą wysuwać roszczeń terytorialnych odnośnie tych obszarów, i że ten zamiar polityczny i ustalenie celów uczynią jednoznaczne także poza układem polsko-niemieckim i jego mocą wiążącą?

**Vogel, minister stanu:** panie kolego, Republika Federalna Niemiec zobowiązała się w układzie do nie kwestionowania

terytorialnego stanu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Myślę, że jest to jednoznaczne prawne zobowiązanie, zawarte w operatywnej części Układu warszawskiego.

**Wiceprezydent Stücklen:** ostatnie pytanie dodatkowe, pan poseł dr Czaję.

**Dr Czaję (CDU/CSU):** Panie ministrze stanu, czy mógłby pan może w sensie kontynuacji niemieckiej polityki zagranicznej i polityki w sprawie Niemiec - albo tutaj powiedzieć, albo sprawdzić czy jest to zgodne z prawdą, że rząd Brandta/Scheela sprzeciwiał się wielokrotnie żądaniom polskiego premiera - w związku z ratyfikacją Układu warszawskiego (wydrukowane w „Europa Archiv” z 16 czerwca 1973 r.) - według których rząd federalny musiałby zmienić wszystkie akty prawne, stojące w sprzeczności z uznaniem, w szczególności prawo o przynależności państwowej? Głosami SPD, CDU/CSU odrzucono w poprzednim *Bundestagu* zmianę, mającą na celu wyłączenie tych obszarów, przy czym partie te opierały się na art. 116 Ustawy Zasadniczej, który nie został zmieniony. Czy mógłby pan potwierdzić, że wcześniejsze rządy, zarówno publicznie w *Bundestagu*, jak też w bilateralnych rozmowach z Polską i w Karlsruhe przed Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym, stwierdzały, że spełnienie tych żądań jest całkowicie niemożliwe, ponieważ stoją one w sprzeczności z preambułą Ustawy Zasadniczej, nakazem zachowania i otwartości z art. 23?

**Vogel, minister stanu:** panie kolego Czaję, chciałbym spróbować udzielić na to - bardzo obszerne pytanie - odpowiedzi, mam nadzieję, nie budzącej wątpliwości. *Vertragswerk* między Republiką Federalną Niemiec a Polską Rzeczpospolitą Ludową obowiązuje we wszystkich swoich częściach. Należy do tego między innymi także - uprzednio wskazał pan na to - art. IV. W szczególności należy do tego notyfikowana polskiemu rządowi wymiana not między rządem federalnym a trzema mocarstwami zachodnimi. Do (*Vertragswerk*) należy też ówczesna „Informacja” rządu polskiego.

Myślę, iż jest to słuszne, aby z tego co prawnie z tej sytuacji wynika, wyciągnąć wniosek, że nie ma żadnej przyczyny, aby zmienić prawo o przynależności państwowej."

Z wypowiedzi tych wynika, że istniejąca w Republice Federalnej Niemiec tak zwana „pozycja prawna”, określająca strategiczne cele państwa zachodnioniemieckiego i mocno zakorzeniona w systemie prawnym RFN, podważa w istocie swej terytorialny poczdamski porządek pokojowy, podważa jego legalność.

Właściwie od początku istnienia Republiki Federalnej Niemiec, w oświadczeniach oficjalnych i w doktrynie, można było dostrzec próbę wykazania, iż polityczno-terytorialny porządek w Europie, będący wynikiem rozpętanej i przegranej przez Niemcy agresywnej wojny, jest sprzeczny z prawem międzynarodowym. Z czasem wyraźnie zarysowała się wizja zachodnioniemieckiego europejskiego porządku pokojowego (*Friedensordnung*), który ma w sensie ostatecznym i prawnym nastąpić w Europie, gdy „naród niemiecki odzyska swoją jedność”, a przyszłe zjednoczone Niemcy ustalą swoje granice. Wizja ta zawarta jest między innymi w - tak często cytowanym przez polityków zachodnioniemieckich - tak zwanym układzie niemieckim. W artykule 7 tego układu stwierdzono:

„(1) Państwa sygnatariusze są zgodne co do tego, że zasadniczym celem ich wspólnej polityki jest swobodne, wynegocjowane między Niemcami a ich byłymi przeciwnikami uregulowanie w traktacie pokojowym dla całych Niemiec, które ma stanowić podstawę trwałego pokoju. Są one ponadto zgodne co do tego, że ostateczne ustalenie granic Niemiec musi być odroczone do tej regulacji.

(2) Do zawarcia traktatu pokojowego państwa-sygnatariusze będą współdziałały, aby środkami pokojowymi urzeczywistnić ich wspólny cel: ponownie zjednoczone Niemcy, z ustrojem wolnościowo-demokratycznym, podobnym do tego jaki ma

Republika Federalna Niemiec, i zintegrowane we Wspólnocie Europejskiej".

Ten - powoływany w kontekście podstaw stosunków z Polską - dokument, w istocie rzeczy zakłada likwidację socjalistycznego państwa niemieckiego - Niemieckiej Republiki Demokratycznej, oraz prowizoryczny charakter polskiej granicy zachodniej. W myśl bowiem „pozycji prawnej” RFN ostateczne ustalenie granic nastąpić ma rzekomo dopiero w przyszłym traktacie pokoju, do zawarcia którego (po stronie niemieckiej) mają być upoważnione przyszłe „zjednoczone Niemcy”. „Pozycja” ta opiera się więc na fałszywej interpretacji umowy poczdamskiej; zakłada ona, że Polska i Związek Radziecki otrzymały „byłe obszary niemieckie” jedynie do „tymczasowej administracji”, a „ostateczne ustalenie granic” miało dopiero nastąpić w „traktacie pokojowym”. Tym samym zachodnioniemiecka „pozycja prawna” całkowicie ignoruje szereg istotnych merytorycznych decyzji mocarstw sprzymierzonych, podjętych w umowie poczdamskiej, świadczących o ostateczności decyzji terytorialnych, abstrahując już od tego, że w rozdziale IX umowy poczdamskiej, dotyczącym między innymi polskiej granicy zachodniej, nie ma mowy o „traktacie pokojowym” (porównaj rozdział pierwszy). Uwieńczeniem zachodnioniemieckiej „pozycji prawnej” jest trwanie przy tezie - nie mającej żadnego wsparcia w normach prawa międzynarodowego i praktyce międzynarodowej – o dalszym istnieniu Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r.

Zdaniem Republiki Federalnej Niemiec ta „pozycja prawna” przetrwała również zawarcie układów normalizacyjnych, w tym zawarcie układu z 7 grudnia 1970 r. W myśl poglądu zachodnioniemieckiego RFN zawarła bowiem układy normalizacyjne „jedynie we własnym imieniu” i nie mogła wiązać „przyszłego suwerena ogólnoniemieckiego”. Stąd - w myśl tej „pozycji prawnej” - układy normalizacyjne tworzą jedynie uregulowanie tymczasowe (*modus vivendi*), nie przesądzając przyszłego uregulowania w



traktacie pokoju. Alois Mertes, minister stanu w bońskim MSZ, stwierdził wyraźnie:

„*Modus vivendi* jest wiążącym w sensie prawnym porozumieniem, które odracza uregulowanie istniejącej kwestii prawnej ze względu na niemożność uzgodnienia w danej chwili zasadniczych kryteriów i celów - na przykład w kwestii ostatecznego porządku pokojowego w Europie.”<sup>30</sup>.

Tak więc „pozycja prawna” RFN, którą tak często powołuje rząd federalny w kontekście stosunków z Polską, stanowi zaprzeczenie obecnego porządku europejskiego.

### **Ustawodawstwo i orzecznictwo sądów Republiki Federalnej Niemiec wymierzone przeciwko integralności terytorialnej i suwerenności Polski**

Doktryna państwa Republiki Federalnej Niemiec, negująca polityczno-terytorialne skutki drugiej wojny światowej, wskazująca na rzekomą sprzeczność obecnych granic - w tym polskiej granicy zachodniej - z normami prawa międzynarodowego i na prowizoryczny charakter tych granic, znajduje wyraz w systemie prawnym RFN. Chodzi tu w pierwszym rzędzie o klauzule terytorialne (terytorialny zakres obowiązywania) ustawodawstwa Republiki Federalnej, które mając za cel wykazanie rzekomego dalszego istnienia Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r., bądź rozciągają obowiązywanie określonych ustaw na ten obszar, bądź też ogólnie określają jako „zagranicę” dopiero te obszary, które leżą poza granicami Rzeszy Niemieckiej z 31 grudnia 1937 r.

Chodzi tu też o personalny zakres obowiązywania zachodnioniemieckich przepisów prawnych, czyli o problem obywatelstwa. Rzecz w tym, że Republika Federalna Niemiec,

---

<sup>30</sup> A. Mertes, *Revanchismus und Revisionismus*, Volksbote z 5 sierpnia 1983 r.

posługując się konstrukcją tak zwaną niemiecką przynależności państwowej (*deutsche Staatsangehörigkeit*) i tak zwanego Niemca (*Deutscher*), uzurpuje sobie prawo do „opieki” nad całą ludnością innego państwa (NRD) lub nad znaczną grupą ludności Polski (chodzi o ludność rodzimą Ziemi Zachodnich i Północnych, która posiada przecież narodowość i obywatelstwo polskie), co prowadzi do istotnych komplikacji w stosunkach dwustronnych.

Zaznaczyć należy, że klauzule zawarte w ustawodawstwie i orzecznictwie sądów RFN, skierowane przeciwko integralności terytorialnej i suwerenności Polski (i innych państw socjalistycznych), stanowią tylko przysłowiowy wierzchołek góry lodowej. Mylne jest bowiem wyobrażenie, że chodzi tu wyłącznie o konstrukcje formalno-prawne; powodują one bowiem określone, istotne, negatywne skutki praktyczne, dotyczące dotkliwie obywateli obu państw (choćby w zakresie opieki konsularnej czy pomocy prawnej) oraz wpływają negatywnie na sferę stosunków bilateralnych.

#### Terytorialny zakres obowiązywania ustawodawstwa RFN

W ustawodawstwie zachodnioniemieckim konsekwentnie realizowana jest koncepcja dalszego istnienia państwa niemieckiego w granicach z 31 grudnia 1937 r. sprzeczna z postanowieniami umowy poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r. Większość ustaw zawierających tę koncepcję nowelizowana była po wejściu w życie układu z 7 grudnia 1970 r., mimo to jednak ustawodawca zachodnioniemiecki nie pozbawił ich postanowień podważających suwerenność i integralność terytorialną Polski na Ziemiach Zachodnich i Północnych<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Podane zostały tylko przykłady aktów prawnych. Pełne zestawienie tego rodzaju aktów (o randze ustawy) - patrz: *Zbiór przepisów prawnych ogłoszonych w Federalnym Dzienniku Ustaw Republiki Federalnej Niemiec dotyczących Polski i innych państw socjalistycznych 1949-1980*. Zebrał i opracował R. Jasica, Warszawa 1981.

Sytuacja ta znajduje wyraz przede wszystkim w stosowaniu nazewnictwa polskich Ziemi Zachodnich i Północnych. Polskie Ziemi Zachodnie i Północne określa się w ustawach zachodnioniemieckich na przykład jako<sup>32</sup>: „niemieckie obszary wschodnie znajdujące się chwilowo pod obcą administracją” (*die zur Zeit unter fremder Verwaltung stehenden deutschen Ostgebiete*), „obszary niemieckie nie znajdujące się pod niemiecką administracją” (*die nicht unter deutscher Verwaltung stehenden Gebiete*), „niemieckie obszary pod obcą administracją” (*die fremd verwalteten deutschen Gebiete*), „niemieckie obszary na wschód od linii Odry-Nysy” (*deutsche Gebiete östlich der Oder-Neisse-Linie*), „niemieckie obszary znajdujące się pod polską lub radziecką administracją” (*die deutschen unter sowjetischer oder polnischer Verwaltung stehenden Gebiete*), „niemieckie obszary wschodnie znajdujące się pod obcą administracją” (*die unter fremder Verwaltung stehenden deutschen Ostgebiete*), itp.

Inną formą określenia polskiego terytorium państwowego jest oznaczenie Polski jako „obszaru polskiego” (*polnischer Bereich*). W corocznie publikowanych przez Federalny Urząd Prasy i Informacji sprawozdaniach o wynikach akcji łączenia rodzin, znajdujemy zestawienie osób, które w jej ramach przybyły na stały pobyt do RFN. Podczas gdy osoby przyjeżdżające z ZSRR, Czechosłowacji, Rumunii określane są jako przybysze z państw, to dla przybyłych z Polski znajduje się określenie zupełnie enigmatyczne „*aus dem polnischen Bereich*”.

---

<sup>32</sup> Patrz na przykład ustawa z 12 lutego 1969 r. o wynagrodzeniu szkód wynikłych z reperacji, restytucji, zniszczenia i zwrotu, zmieniona ostatnio 14 grudnia 1976 r. (BGBl. I, s. 3341), ustawa z 20 grudnia 1950 r. o zaopatrzeniu ofiar wojny, zmieniona ostatnio 18 sierpnia 1980 r. (BGBl. I, s. 1469), ustawa z 22 lutego 1955 r. w sprawie uregulowania spraw obywatelstwa, zmieniona ostatnio 29 czerwca 1977 r. (BGBl. I, s. 1101), ustawa z 27 marca 1952 r. w sprawie wyrównania strat w zakresie wkładów oszczędnościowych wypędzonych, zmieniona ostatnio 18 marca 1975 r. (BGBl. I, s. 705), ustawa uzupełniająca z 18 września 1953 r. w związku z odszkodowaniem dla ofiar prześladowań narodowosocjalistycznych, zmieniona ostatnio 13 czerwca 1980 r. (BGBl. I, s. 677).

Jak można zauważyć, powyższe określenia skierowane są nie tylko przeciwko suwerenności Polski na Ziemiach Zachodnich i Północnych lecz również Związkowi Radzieckiemu i suwerenności Niemieckiej Republiki Demokratycznej (por. szczególnie postanowienia negujące podmiotowość międzynarodowo-prawną NRD: „radziecka strefa okupacyjna Niemiec”, „radziecki okupacyjny sektor Berlina” - na określenie stolicy NRD, obowiązujące mimo zawarcia układu zasadniczego NRD-RFN).

W ustawodawstwie Republiki Federalnej wyraźnie dąży się też do wykazania dalszego istnienia „państwa niemieckiego” w granicach z 31 grudnia 1937 r. poprzez rozciąganie terytorialnego obowiązywania ustaw na ten obszar. Ponieważ jednak praktyczne wykonywanie wynikających z takich ustaw praw i obowiązków nie jest możliwe ze względu na ochronę międzynarodowo-prawną, z jakiej korzysta Polska, ZSRR i NRD, a ewentualne próby wykonywania takich ustaw sprowadziłyby koncepcję zachodnioniemiecką do jawnego absurdu, ustawodawca zachodnioniemiecki wprowadza „wyjątki” ograniczające faktyczne obowiązywanie ustaw do obszaru RFN (utrzymuje jednak formalną zasadę o obowiązywaniu danej ustawy w granicach z 31 grudnia 1937 r.). Jako przykład można w związku z tym podać ustawę z 7 sierpnia 1953 r. o rentach obcych i zagranicznych, zmienioną ostatnio 18 sierpnia 1980 r.<sup>33</sup>. W § 3 ustawa ta stwierdza:

„Niemieckimi instytucjami ubezpieczeniowymi w sensie niniejszej ustawy są wszystkie instytucje ubezpieczeniowe, które mają lub miały swoją siedzibę wewnątrz Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r. lub prowadziły ubezpieczenie socjalne poza tym obszarem stosownie do przepisów ordynacji ubezpieczeniowej Rzeszy, z wyjątkiem instytucji ubezpieczeniowych utworzonych na niemieckich obszarach

---

<sup>33</sup> BGBl. I, s. 1469.

wschodnich znajdujących się pod obcą administracją, po rozpoczęciu tej administracji".

Podobną rolę w ustawodawstwie Republiki Federalnej spełnia tak zwana zasada trójpodziału terytorialnego<sup>34</sup>. Według tej zasady terytorialny zakres obowiązywania ustawy jest jednoznaczny z obszarem RFN, „zagranicę stanowią jednak dopiero terytoria leżące poza granicami Rzeszy z 31 grudnia 1937 r., natomiast terytoria należące do byłej Rzeszy, lecz nie wchodzące w skład RFN, traktowane są jako kategoria pośrednia, obszar, na którym ustawa faktycznie nie obowiązuje, określony żartobliwie przez publicystów jako „ziemia niczyja" (*Niemandsland*). Klasycznym już niejako przykładem tego rodzaju ustaw jest ordynacja ubezpieczeniowa Rzeszy, której postanowienia - jak stwierdził Federalny Trybunał Socjalny w orzeczeniu z 30 września 1976 r. (będącym podstawą nierealizowania przez RFN art. 16 umowy rentowej z Polską) - nie ograniczają się do podziału terytoriów na „wnętrze kraju" (*Inland*) i „zagranicę" (*Ausland*). Według Trybunału - w to miejsce zastosowała ona trójpodział:

„zakres obowiązywania ustawy (...); jest to obszar Republiki Federalnej Niemiec, włącznie z Berlinem Zachodnim;  
zagranica - są to obszary państw obcych;  
obszary poza zakresem obowiązywania niniejszej ustawy, (...); są to obszary, które były częściami Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r., które jednak nie należą do Republiki Federalnej Niemiec i do Berlina Zachodniego."<sup>35</sup>.

Podobnie - ustawa z 21 lipca 1966 r. o obowiązku służby wojskowej, w brzmieniu z 22 maja 1980 r. - stwierdza:

---

<sup>34</sup> Por. L. Janicki, *Republika Federalna Niemiec wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy. Zagadnienia prawne*, Poznań 1982, s. 305 i nast.

<sup>35</sup> *Stosunki rentowe PRL-RFN a orzecznictwo Federalnego Trybunału Socjalnego*, Warszawa 1980, s. 112.

„(1) Obowiązek służby wojskowej obejmuje wszystkich mężczyzn, którzy ukończyli osiemnasty rok życia i którzy są Niemcami w rozumieniu Ustawy Zasadniczej, oraz

1. mają miejsce stałego pobytu na obszarze obowiązywania niniejszej ustawy, oraz

2. mają miejsce stałego pobytu poza obszarami Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r. (Niemcy) i albo

a) mieli swoje ostatnie wewnątrzniemieckie miejsce pobytu na obszarze obowiązywania niniejszej ustawy, albo

b) posiadają paszport lub dokument obywatelstwa Republiki Federalnej Niemiec, albo też w inny sposób poddali się jej ochronie.”.

Zasada trójpodziału terytorialnego - po zawarciu układu PRL-RFN z 7 grudnia 1970 r. - miała pełnić, zdaniem strony zachodnioniemieckiej, także inną jeszcze funkcję; miała ona bowiem stanowić formułę, która gwarantując utrzymanie tezy RFN o dalszym istnieniu Rzeszy Niemieckiej, byłaby jednocześnie zgodna z postanowieniami układu. W tym celu w niektórych ustawach zasada ta została zwężona: „zagranica” obejmowała cały obszar Polski, natomiast kategoria „ziemi niczyjej” rozciągała się „tylko” na NRD. Formuły tej nie można jednak uznać za zadowalającą z punktu widzenia układu z 7 grudnia 1970 r. przede wszystkim z tego względu, że „specjalne” traktowanie NRD przez Republikę Federalną i „zjednoczeniowa” koncepcja RFN jednoznacznie stawiają pod znakiem zapytania międzynarodowo-prawny charakter polityczno-terytorialnego *status quo* w Europie, w tym również polską granicę zachodnią.

Formuła ta uległa jednak dodatkowemu osłabieniu pod koniec lat 70-ych, podczas głośnej dyskusji nad nowelizacją ustawy o podatku obrotowym (*Umsatzsteuergesetz*). Ustawa ta - z 29 maja 1967 r. - w

tekście jednolitym z 16 listopada 1973 r. (§ 2 ust. 2 zdanie I i 2)<sup>36</sup> zawierała następujące postanowienia:

„Pojęcie wnętrza kraju (*Inland*) w rozumieniu niniejszej ustawy oznacza terytorium Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r. (terytorium Rzeszy) z wyjątkiem wyłączeń celnych i obszarów wolnoctwowych. Zagranicą w rozumieniu niniejszej ustawy są obszary, które nie stanowią wnętrza kraju.”

Przy okazji dopasowywania postanowień podatkowych do unormowań Wspólnoty Zachodnioeuropejskiej ówczesna koalicja rządowa SPD/FDP zamierzała złagodzić te postanowienia, sprzeczne z normami prawa międzynarodowego. Po długotrwałych utarczkach sformułowano w końcu następujące postanowienia brzmienia ustawy z 26 listopada 1979 r. - § I ust. 2 zd. I i 2<sup>37</sup>.

„Obszarem pobierania podatku w rozumieniu niniejszej ustawy jest obszar, na którym ustawa ma moc obowiązującą, z wyjątkiem wyłączeń celnych i obszarów wolnoctwowych. Obszarem zewnętrznym w znaczeniu tej ustawy jest obszar, który nie należy do obszaru ściągania podatku ani do obszaru NRD i Berlina (Wschodniego)”.

W formule tej tak zwaną zasadę trójpodziału terytorialnego rozciągnięto na NRD (kwestionując tym samym jej charakter jako suwerennego państwa), obszar natomiast pozostałych państw określono jako „obszar zewnętrzny” (*Aussengebiet*); nie zastosowano terminu zwykle używanego - „zagranica”. Chodziło tu wyraźnie o to, aby polskich Ziemi Zachodnich i Północnych nie kwalifikować jako zagranicy<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> BGBl. I, s. 1681.

<sup>37</sup> BGBl. I, s. 1953.

<sup>38</sup> Por. L. Janicki, *Republika Federalna Niemiec...*, s. 339 i nast.; B. Demby, *Problemy Inlandu a sprawa nowelizacji i zachodniemieckiej ustawy o podatku obrotowym*, *Przegląd Zachodni*, nr

Istnieją w końcu ustawy kumulujące niejako wszystkie te koncepcje, sprzeczne z normami prawa międzynarodowego. Należy do nich przede wszystkim ustawa z 19 maja 1953 r. (ostatnio nowelizowana 18 września 1980 r.<sup>39</sup> o „wypędzonych i uciekinierach”<sup>40</sup>.

Celem przedstawionych wyżej klauzuli zawartych w ustawodawstwie RFN jest wykazanie, że Polska nie dysponuje pełnym tytułem prawnym do Ziem Zachodnich i Północnych, że są one w dalszym ciągu podporządkowane suwerenności „państwa niemieckiego”, a polska granica zachodnia nie ma ostatecznego międzynarodowo-prawnego charakteru. W naukowej literaturze zachodnioniemieckiej wskazuje się wyraźnie na zadania tych przepisów prawnych:

„Powyższe wywody opierają się na założeniu, że w ramach funkcjonalnego pojęcia wnętrza kraju i zagranicy należy wyrażać pogląd, iż suwerenność terytorialna nad obszarami Odry-Nisy należy do Rzeszy Niemieckiej, natomiast zwierzchnictwo terytorialne wykonywane jest przez Polskę względnie przez Związek Radziecki, oraz iż w odniesieniu do merytorycznego zakresu stosowania uregulowanie dotyczące zagranicy powinno obowiązywać co do tych stanów faktycznych, które miały miejsce lub będą miały miejsce na obszarach Odry-Nisy po wejściu w życie układów wschodnich. Nie oznacza to, aby wyjątkowo nie można było przewidzieć objęcia (tych obszarów) terminem wewnątrz kraju. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego jest

---

2, s. 140 i nast.; J. Barcz, *Zakres obowiązywania ustawodawstwa zachodnioniemieckiego a podstawy procesu normalizacji PRL-RFN w świetle nowelizacji ustawy o podatku obrotowym*, Przegląd Stosunków Międzynarodowych 1980, nr 4 s. 7 i nast.

<sup>39</sup> BGBl I. s. 1735.

<sup>40</sup> Por. R. Jasica, *Zachodnioniemiecka ustawa o „wypędzonych i uciekinierach” a program nowelizacji stosunków między PRL a RFN*, Państwo i Prawo 1974, nr 3, s. 59 i nast.



to dozwolone, ponieważ nie brak sensownego łącznika; rozciągnięcie uregulowania *Inland* może dotyczyć na przykład stanów faktycznych, powstałych przed wejściem w życie układów wschodnich lub też takich, które szczególnie blisko stykają się nadal z istniejącą terytorialną suwerennością Rzeszy Niemieckiej, i w związku z tym, ze względu na otwartość problemu niemieckiego, mimo obcego zwierzchnictwa terytorialnego, celowe jest nawiązanie do suwerenności terytorialnej. Jako przykład można tu przytoczyć prawo dotyczące przynależności państwowej."<sup>41</sup>.

Z drugiej strony zachodni Niemcy specjaliści z zakresu prawa międzynarodowego i prawa konstytucyjnego zdają sobie sprawę z tego, że uzasadnienie omawianych koncepcji, zawartych w przepisach prawnych RFN, nie jest możliwe w świetle praktyki międzynarodowej i prawa międzynarodowego, a w szczególności w świetle zobowiązań międzynarodowych Republiki Federalnej Niemiec; stąd też występujące w ostatnich latach usiłowania zmierzające do ograniczenia dyskusji do konkretnych przepisów, „które dopiero należy zbadać” co do ich terytorialnego zakresu obowiązywania; zapewnienia, iż nie chodzi w przypadku tych ustaw o „wkroczenie w kompetencje władzy publicznej Polski”, lecz jedynie o „nawiązanie” do stanu faktycznego - na przykład mającego miejsce na polskich Ziemiach Zachodnich i Północnych. Tego rodzaju stwierdzenie pomija się z praktycznymi konsekwencjami, jakie wynikają z zawartych w ustawodawstwie RFN klauzul terytorialnych, na przykład w stosunkach z Polską. Wystarczy wskazać w związku z tym na problemy wynikające przy realizacji umowy rentowej PRL-RFN, aby stwierdzić, że nie chodzi tu o „nawiązanie” do stanów faktycznych na polskich Ziemiach Zachodnich i Północnych, lecz o naruszenie suwerenności Polski. Poważne, negatywne skutki wynikają dla stosunków między Polską a Republiką Federalną, zwłaszcza z

---

<sup>41</sup> A. Verdross, B. Simma, R. Geiger, *Territoriale Soveränität und Gebietshoheit. Zur völkerrechtlichen Lage der Oder-Neisse-Gebiete*, Bonn 1980, s. 95.

zachodnioniemieckiej konstrukcji „niemieckiej przynależności państwowej”, w myśl której część obywateli polskich, narodowości polskiej, uważana jest za „niemieckich przynależnych państwowych”, a tym samym również za „Niemców” w myśl art. 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN.

### Suwerenność Polski a zachodnioniemiecka koncepcja obywatelstwa (tzw. niemiecka przynależność państwowa)

Obywatelstwo jest prawnym wyrazem związku między państwem a jednostką. Jest ono w pierwszym rzędzie instytucją prawa wewnętrznego, pełni jednak na płaszczyźnie międzynarodowej niezmiernie istotną rolę: wskazuje bowiem na podleganie określonej jednostki porządkowi prawnemu danego państwa (wiąże się z tym na przykład ochrona konsularna). Kompetencja wewnętrzna państwa w zakresie regulacji obywatelstwa ograniczona jest normami prawa międzynarodowego; chodzi tu przede wszystkim o zakaz naruszania suwerenności i integralności innych państw.

Obywatelstwo może jednak odgrywać określoną rolę polityczną: kształt instytucji obywatelstwa podporządkowany jest wtedy celom politycznym, nawet kosztem jej zgodności z normami prawa międzynarodowego. Taka właśnie sytuacja ma miejsce w prawie zachodnioniemieckim, regulującym instytucję jak zwanej niemieckiej przynależności państwowej.

Republika Federalna Niemiec nie ma formalnie własnego obywatelstwa federalnego, lecz posługuje się dwoma konstrukcjami prawnymi: „niemiecką przynależnością państwową” (*deutsche Staatsangehörigkeit*) i „Niemcem” (*Deutscher*) w rozumieniu art. 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej. Obie te instytucje mają być wykładnikiem rzekomo nadal istniejącej Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r., wychodzą więc - podobnie jak zawarte w ustawodawstwie zachodnioniemieckim klauzule terytorialne - z fałszywej interpretacji umowy poczdamskiej, ignorują całkowicie fakt

istnienia Niemieckiej Republiki Demokratycznej i postanowienia układów normalizacyjnych, w tym układu z 7 grudnia 1970 r.

Obowiązująca po dziś dzień (z licznymi zmianami) ustawa z 22 lipca 1913 r. - w interpretacji praktyki państwowej Republiki Federalnej Niemiec - rozciąga tzw. niemiecką przynależność państwową na wszystkie osoby, które ją posiadały w 1945 r. oraz na ich zstępnych i pod pewnymi warunkami małżonków<sup>42</sup>. Zaznaczyć również należy, że Republika Federalna Niemiec nie uznała zasadniczo za nieważne i nielegalne, nadanie przez władze hitlerowskie „niemieckiej przynależności państwowej” na terenach Europy Wschodniej, anektowanych przez Trzecią Rzeszę, a więc aktów wydanych z pogwałceniem norm prawa międzynarodowego. Ustawa z 22 lutego 1955 r. (w brzmieniu z 29 czerwca 1977 r.)<sup>43</sup>, stwierdza:

„§ I

(1) Osoby narodowości niemieckiej (*die deutschen Volksangehörigen*), którym nadano niemiecką przynależność państwową na podstawie następujących postanowień:

(...)

d) rozporządzenie z 4 marca 1941 r. o niemieckiej *Volksliste* i o niemieckiej przynależności państwowej na włączonych obszarach wschodnich (*Reichsgesetzbl. I*, s. 118), w brzmieniu nadanym przez drugie rozporządzenie o niemieckiej *Volksliste* i o niemieckiej przynależności państwowej na włączonych obszarach wschodnich z 31 stycznia 1942 r. (*Reichsgesetzbl. I*, s. 51).

(...)

stały się według wymienionych postanowień niemieckimi przynależnymi państwowymi, chyba że odrzuciły one w

---

<sup>42</sup> Szczegółowo problem ten omawia L. Janicki, *Republika Federalna Niemiec...*, s. 366 i nast.; tenże: *Główne aspekty problematyki prawnej w stosunkach PRL-RFN ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień obywatelstwa (w:) Główne problemy normalizacji stosunków PRL-RFN*, Warszawa, 1980, s. 22 i nast.).

<sup>43</sup> BGBl .I, s. 1101.

wyraźnym oświadczeniu niemiecką przynależność państwową lub jeszcze ją odrzuca (...).".

Według przepisów zachodnioniemieckich „niemiecką przynależność państwową” posiada więc cała ludność NRD oraz ludność rodzima polskich Ziem Zachodnich i Północnych mimo posiadania narodowości polskiej i obywatelstwa polskiego. Stanowisko Republiki Federalnej Niemiec oddaje w pełni orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego.

„Art. 16 UZ wychodzi z tego, że „niemiecka przynależność państwowa”, o której mówi się również w art. 116 ust. 1 UZ, jest zarazem przynależnością państwową Republiki Federalnej Niemiec. Obywatelem niemieckim jest więc w rozumieniu Ustawy Zasadniczej nie tylko obywatel Republiki Federalnej Niemiec. Dla Republiki Federalnej Niemiec żaden Niemiec nie traci tego obywatelstwa dlatego, że jakieś inne państwo nie uznaje tego obywatelstwa. Republice Federalnej Niemiec nie wolno uznać prawnie takiego nieuznania, dla niej nie ma ono znaczenia (...).”<sup>44</sup>.

Stanowisko to Trybunał skonkretyzował w orzeczeniu z 7 lipca 1975 r.:

„(...) W przeciwieństwie do NRD, Republika Federalna Niemiec stoi na stanowisku istnienia ogólnoniemieckiej przynależności państwowej w rozumieniu ustawy Rzeszy o przynależności państwowej z 1913 r. Ani polskie ustawodawstwo, ani ustawa o obywatelstwie NRD z 1967 r. nie mogły doprowadzić do tego, żeby ludność niemiecka na terenach na wschód od Odry i Nisy, jak i NRD utraciła niemiecką przynależność państwową (...).”<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Tekst w języku polskim w: *Prawno-polityczne aspekty zachodnioniemieckiego rewizjonizmu ...*, cz. II, s. 317.

<sup>45</sup> Tamże, s. 211/212.

Również po zawarciu układu z 7 grudnia 1970 r. Republika Federalna Niemiec stoi więc na stanowisku, iż polska ludność rodzima Ziemi Zachodnich i Północnych zachowuje „niemiecką przynależność państwową”. Oparto się przy tym - jak to wskazano wyżej - na jednostronnej wykładni postanowień układu, sprowadzającej jego treść do „wyrzeczenia się siły” w stosunku do granic i dodatkowo ograniczając terytorialne postanowienia układu za pomocą tak zwanego zastrzeżenia związanego z traktatem pokoju.

Powrót jeszcze należy do pojęcia „Niemca” (*Deutscher*) w myśl art. 116 ust. I Ustawy Zasadniczej RFN. W potocznej mowie rozumie się pod tym pojęciem osobę narodowości niemieckiej. Prawna konstrukcja „Niemca” w art. 116 ust. I Ustawy Zasadniczej odbiega jednak znacznie od takiego - logicznie uzasadnionego - pojęcia. W myśl tego przepisu Konstytucji RFN:

„Niemcem w rozumieniu niniejszej Ustawy Zasadniczej z zastrzeżeniem innego ustawowego uregulowania jest każdy, kto ma niemiecką przynależność państwową, albo kto jako uchodźca lub wypędzony narodowości niemieckiej, jego małżonek lub potomek znalazł przyjęcie na obszarze Rzeszy Niemieckiej według stanu z dnia 31 grudnia 1937 r.”.

Jak wynika z postanowień tego artykułu, pojęcie „Niemca” nie jest tożsame z pojęciem „osoby narodowości niemieckiej”. „Niemcem” w rozumieniu artykułu 116 ust. I Ustawy Zasadniczej RFN może być również osoba innej narodowości, o ile posiada - w myśl zachodnioniemieckich przepisów - „niemiecką przynależność państwową”. Na tej to właśnie podstawie skonstruowano dziwoląg, w myśl którego w Polsce ma istnieć ponad milionowa „niemiecka mniejszość narodowa”; w rzeczywistości chodzi tu o osoby

narodowości polskiej, posiadające polskie obywatelstwo i mieszkające w Polsce<sup>46</sup>.

W przypadku zachodnioniemieckiej koncepcji obywatelstwa mamy do czynienia nie ze zdarzającymi się w praktyce międzynarodowej przypadkami podwójnego obywatelstwa, które zainteresowane państwa rozwiązują w drodze umownej, lecz z globalnym traktowaniem wszystkich obywateli innego państwa (NRD) lub znacznej części obywateli innego państwa (Polski) jako „niemieckich przynależnych państwowych”. Za takimi konstrukcjami prawnymi stoi „pozycja prawna”, zmierzająca do wykazania - wbrew jednoznacznym normom prawa międzynarodowego - prowizoryczności obecnych uregulowań terytorialnych w Europie.

Jak wspomniano, zachodnioniemiecka konstrukcja tzw. niemieckiej przynależności państwowej, kwestionująca zwierzchnictwo personalne Polski w odniesieniu do dużej grupy ludności, jest przyczyną szeregu negatywnych konsekwencji w stosunkach dwustronnych. Abstrahując od dyskusji wokół rzekomej niemieckiej mniejszości narodowej, stymulowania akcji migracyjnej z Polski do RFN, jest ona przyczyną nierealizowania zawartych porozumień międzynarodowych oraz przeszkodą w zawarciu nowych - niezmiernie istotnych - umów, przede wszystkim umowy konsularnej i umowy o pomocy prawnej.

### Integralność terytorialna Polski a orzecznictwo sądów Republiki Federalnej Niemiec

Orzecznictwo sądów RFN<sup>47</sup> konsekwentnie - od początku istnienia Republiki Federalnej Niemiec - wychodziło z założenia dalszego

---

<sup>46</sup> Por. J. Misztal, *Weryfikacja narodowościowa na Śląsku Opolskim 1945-1950*, Opole 1984, w szczególności s. 183 i nast.

<sup>47</sup> Por. L. Janicki, *Rewizjonistyczne aspekty orzecznictwa sądowego RFN w ciągu trzydziestu lat jej istnienia*. Przegląd Stosunków Międzynarodowych, 1980, nr 2 s. 39 i nast.

istnienia „państwa niemieckiego” jako podmiotu prawa międzynarodowego. Takie też stanowisko zajął Federalny Trybunał Konstytucyjny. Ma to szczególne znaczenie, ponieważ orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego mają - w zakresie wykładni Konstytucji - moc wiążącą, co oznacza, że wiążą one wszystkie organy państwowe Republiki Federalnej; stanowią również oparcie dla orzecznictwa sądów wszystkich instancji. Federalny Trybunał Konstytucyjny sprecyzował<sup>48</sup> tezę o dalszym istnieniu Rzeszy Niemieckiej m.in. w orzeczeniu z 17 sierpnia 1956 r., interpretując jednocześnie wynikający z preambuły Ustawy Zasadniczej tzw. nakaz zjednoczeniowy:

„Rzesza Niemiecka nie upadła jako podmiot prawa państwowego i prawa międzynarodowego w wyniku załamania się w 1945 r. Przy opracowywaniu Ustawy Zasadniczej wychodzono z założenia, iż nie idzie o to, by utworzyć nowe zachodnioniemieckie państwo, lecz zaledwie o to, by na nowo zorganizować część jednolitego niemieckiego państwa. Odzyskanie jedności państwowej Niemiec jest również w rozumieniu Ustawy Zasadniczej nadrzędnym celem narodowym. Z preambuły Ustawy Zasadniczej wywieść należy prawny obowiązek politycznych organów państwowych Republiki Federalnej dążenia wszelkimi siłami do jedności Niemiec, nastawienia ich działalności na osiągnięcie tego celu; uczynienia ze zdolności osiągnięcia tego celu kryterium dla ich politycznych działań.”<sup>49</sup>.

Mimo istnienia znacznych rozbieżności interpretacyjnych co do prawnego modelu stosunku między Republiką Federalną Niemiec a

---

<sup>48</sup> Por. wcześniejsze orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego: z 7 maja 1953 r. (BVerfGE t. 2, s. 226) z 26 lutego 1954 r. (BVerfGE t. 3, s. 288).

<sup>49</sup> BVerfGE t. 5, s. 85.

rzekomo nadal istniejącą Rzeszą Niemiecką<sup>50</sup>, za wykładnik terytorialny tej ostatniej uważano obszar w granicach z 31 grudnia 1937 r.

Liczne orzeczenia sądów zachodnioniemieckich z lat sześćdziesiątych w dalszym ciągu trwały przy tezie o dalszym istnieniu Rzeszy Niemieckiej i klauzulach terytorialnych naruszających suwerenność Polski, NRD i Związku Radzieckiego. Sytuację tę zmienić powinno zawarcie układów normalizacyjnych, w których Republika Federalna uznała ostateczny, międzynarodowo-prawny charakter obecnego stanu polityczno-terytorialnego w Europie. W pierwszych latach po zawarciu układu z 7 grudnia 1970 r. można znaleźć kilka wyroków sądów niższej instancji, które w pewnym zakresie wychodziły naprzeciw postanowieniom układu, uznając polskie Ziemie Zachodnie i Północne za zagranicę (porównaj dział dotyczący realizacji umowy rentowej). Wkrótce jednak Federalny Trybunał Konstytucyjny jednostronnie dopasował układy normalizacyjne do „pozycji prawnej” Republiki Federalnej Niemiec.

W orzeczeniu z 31 lipca 1973 r. w związku z układem zasadniczym NRD-RFN stwierdził: trwanie przy tezie o dalszym istnieniu Rzeszy Niemieckiej i sprecyzował charakter tzw. specjalnych stosunków wewnątrzniemieckich, w myśl których NRD - również po zawarciu układu zasadniczego, nie jest dla RFN zagranicą. W orzeczeniu natomiast z 7 lipca 1975 r. (w związku z układami ze Związkiem Radzieckim i z Polską) Trybunał ograniczył układ z 7 grudnia 1970 r. do „wyrzeczenia się siły” przeciwko granicom i zrelatywizował układ tzw. zastrzeżeniem związanym z traktatem pokoju (opierającym się na fałszywej interpretacji umowy poczdamskiej). Śladem tym poszło orzecznictwo pozostałych sądów Republiki Federalnej Niemiec, co w odniesieniu do Polski znalazło jednoznacznie negatywny wyraz w serii wyroków Federalnego Trybunału Socjalnego, traktujących polskie

---

<sup>50</sup> Por. W. Fiedler, *Staatskontinuität und Verfassungsrechtsprechung. Zum Begriff der Kontinuität des deutschen Staatswesens, unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, Freiburg-München 1970.



Ziemie Zachodnie i Północne jako tzw. ziemię niczyją (*Niemandsland*) - stosownie do tzw. zasady trójpodziału terytorialnego - i tym samym uniemożliwiających pełną realizację umowy z 9 października 1975 r. o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym. Ostatnio, Federalny Trybunał Konstytucyjny w niepublikowanym orzeczeniu z 30 maja 1983 r. potwierdził swoje stanowisko w sprawie układu z 7 grudnia 1970 r., przedstawione w orzeczeniu z 7 lipca 1975 r.

Stwierdzić więc można, że również po zawarciu układu z 7 grudnia 1970 r. orzecznictwo sądów Republiki Federalnej Niemiec zawiera klauzule terytorialne jednoznacznie sprzeczne ze zobowiązaniami wynikającymi z układu, naruszające integralność terytorialną i suwerenność Polski.

### **Prawo wewnętrzne a zobowiązania międzynarodowe państwa**

Zaciągając zobowiązania międzynarodowe, państwo zobowiązuje się wypełniać je w dobrej wierze, odpowiednio do zasady *pacta sunt servanda*. Nie istnieje jednak norma prawa międzynarodowego, według której prawo międzynarodowe obowiązywałoby bezpośrednio w stosunku do podmiotów prawa wewnętrznego. Dla takiego obowiązywania norm prawa międzynarodowego potrzebna jest integracja państwa; inaczej mówiąc, sprawą państwa jest jakimi metodami wykonuje ono w sferze wewnętrznej zaciągnięte zobowiązania międzynarodowe<sup>51</sup>.

Prawo wewnętrzne państwa może znaleźć się jednak w stanie konfliktu z normami prawa międzynarodowego, gdy na przykład państwo nie wydaje norm prawa wewnętrznego w sytuacji, gdy wydanie takich norm jest wymagane przez prawo międzynarodowe, gdy zachowują moc obowiązującą normy prawa wewnętrznego

---

<sup>51</sup> Por. L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958 s. 272; A. Verdross, B. Simma, *Univarselles Völkerrecht. Theorie und Praxis*, Berlin 1976, s. 430 i nast.

sprzeczne z zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego, czy też gdy wydane właśnie przepisy prawa wewnętrznego sprzeczne są z istniejącymi już zobowiązaniami międzynarodowymi<sup>52</sup>. W takim przypadku państwo pozostaje nadal związane normą prawa międzynarodowego. Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej w Hadze w orzeczeniu (1939 r.) w sprawie „wspólnot” grecko-bułgarskich wskazał, iż:

„jest ogólnie uznaną zasadą prawa narodów, że w stosunkach między państwami - stronami traktatu, postanowienia ustawy wewnętrznej nie mogą przeważać nad postanowieniami traktatu.”<sup>53</sup>.

W związku z interesującym nas problemem szczególne znaczenie mają dwie, powszechnie uznane zasady prawa międzynarodowego. W myśl jednej z nich państwo nie może powoływać się na swoje prawo wewnętrzne dla uzasadnienia nie wykonania ciężących na nim zobowiązań międzynarodowych<sup>54</sup>. Zasada ta znalazła wyraz w artykule 27 Konwencji Wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych z 23 maja 1969 r., który stwierdza między innymi:

„(...) strona nie może powoływać przepisów swego prawa wewnętrznego dla uzasadnienia zaniedbania wykonywania traktatu.”<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> Por. G. Seidel, *Verhältnis von Völkerrecht und innerstaatlichen Recht*, Berlin 1985, s. 117 i nast.

<sup>53</sup> CPJI B nr 17, s. 32, Por. K. Skubiszewski, *Prawo międzynarodowe w porządku wewnętrznym państwa* (w:) *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w świetle doświadczeń państw socjalistycznych*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk, 1980, s. 52.

<sup>54</sup> I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford 1973, s. 36 i nast.

<sup>55</sup> *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*. Opracowali K. Kocot i K. Wolfke, Wrocław-Warszawa 1976, s. 501.

Zasada ta dużo wcześniej określona została w orzecznictwie międzynarodowym. I tak Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej podkreślił w sprawie traktowania obywateli polskich oraz innych osób pochodzenia lub języka polskiego na terytorium Gdańska (1932 r.), że:

„państwo nie może powoływać się na swoją konstytucję wobec innego państwa celem uchylenia się od zobowiązań, jakie nakładają na nie prawa międzynarodowe lub obowiązujące traktaty.”<sup>56</sup>.

Według natomiast drugiej zasady, w przypadku sprzeczności przepisów prawa wewnętrznego z normami prawa międzynarodowego, państwo zobowiązane jest do ukształtowania swego prawa wewnętrznego, zgodnie z prawem międzynarodowym<sup>57</sup>. Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej orzekł w sprawie wymiany ludności greckiej i tureckiej (1925 r.), że:

„państwo, które ważnie zaciągnęło zobowiązania międzynarodowe, musi wprowadzić do swego prawodawstwa zmiany konieczne do zapewnienia wykonania obowiązków.”<sup>58</sup>.

W układzie z 7 grudnia 1970 r. Republika Federalna Niemiec uznała polską państwową granicę zachodnią, przy czym - jak wykazano w rozdziale pierwszym - uznanie to ma w odniesieniu do samej granicy znaczenie deklaratoryjne; podstawą prawną ustanowienia polskiej granicy zachodniej jest umowa poczdamska z 2 sierpnia 1945 r. Zaakceptowanie tego faktu przez RFN „przełamywało” więc jej dotychczasowe stanowisko, wynikające z

---

<sup>56</sup> CPJI A/B nr 44, s. 24.

<sup>57</sup> Tak też w doktrynie zachodnioniemieckiej - por. G. Dahm, *Völkerrecht*, Stuttgart 1958, t. 1, s. 56; E. Menzel, *Völkerrecht. Ein Studienbuch*, München - Berlin 1968, s. 60.

<sup>58</sup> CPJI B nr 10, s. 20.

falszywej interpretacji umowy poczdamskiej. Z drugiej strony w układzie z 7 grudnia 1970 r. oba państwa stwierdziły, iż ich wzajemne stosunki powinny opierać się na powszechnym uznaniu zasad prawa międzynarodowego, do których należy między innymi zasada poszanowania suwerenności i integralności terytorialnej państw. Oba te kompleksy nierozzerwalnych zobowiązań tworzą podstawy normalizacji stosunków między Polską a Republiką Federalną Niemiec. Powinny one wywrzeć istotny wpływ na sferę prawa wewnętrznego RFN, a to w dwojakim znaczeniu:

- z układu z 7 grudnia 1970 r. wynika dla RFN międzynarodowo-prawny obowiązek poszanowania - również w swoim prawie wewnętrznym - suwerenności Polski, jej integralności terytorialnej i nienaruszalności jej granic, innymi słowy omówione wyżej konstrukcje i klauzule prawa wewnętrznego, naruszające suwerenność Polski i jej integralność terytorialną, są sprzeczne z normami prawa międzynarodowego, a Polska ma prawo - w świetle norm prawa międzynarodowego - domagać się zmiany tej sytuacji w sferze wewnętrznej RFN; w jaki natomiast sposób RFN zmiany tej dokona, pozostaje w zakresie jej własnej kompetencji;
- zachodnioniemieckie prawo wewnętrzne (ustawodawstwo, orzecznictwo sądowe, a także ustawa zasadnicza) oraz inne jednostronne akty polityczne RFN nie mogą mieć żadnego wpływu na zakres zobowiązań wynikających dla Republiki Federalnej Niemiec z układu z 7 grudnia 1970 r.; RFN nie ma żadnej legitymacji, aby powoływać swe prawo wewnętrzne w celu modyfikacji, ograniczenia lub wyłączenia stosowania postanowień układu z 7 grudnia 1970 r. - w tym zakresie prawo wewnętrzne Republiki Federalnej, łącznie z Ustawą Zasadniczą i orzecznictwem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego nie ma znaczenia; może świadczyć jedynie o istnieniu w RFN „pozycji prawnej” podważającej obecny, europejski stan rzeczy.

Zaznaczyć jeszcze należy, iż instrumentem prawnym, który mógłby zasadniczo przyczynić się do przewyciężenia rewizjonistycznych konstrukcji tkwiących w systemie prawnym RFN, jest art. 25 Ustawy Zasadniczej RFN. Zgodnie z jego brzmieniem, „powszechnie zasady prawa międzynarodowego stanowią część składową prawa federalnego. Mają one pierwszeństwo przed ustawami i stwarzają bezpośrednio prawa i obowiązki dla mieszkańców obszaru federalnego.”.

Wprowadzenie do porządku prawnego RFN (w odniesieniu m.in. do Polski) - na mocy art. 25 Ustawy Zasadniczej - takich powszechnie uznanych zasad prawa międzynarodowego (potwierdzonych także w układzie z 7 grudnia 1970 r.), jak poszanowanie suwerennej równości państw, ich integralności terytorialnej, przyczyniłoby się bezpośrednio do dostosowania porządku prawnego RFN do postanowień układu i usunęłoby wiele przeszkód w pełnym rozwinięciu procesu normalizacji.

Praktyka i doktryna konstytucyjna RFN rozwinęły jednak taką interpretację artykułu 25 UZ (istniejącą w głównych zarysach już przed zawarciem układu), która umożliwia dowolne wyłączenie przez RFN niewygodnych dla niej zasad powszechnego prawa międzynarodowego. Zgodzić się tutaj można z opinią wyrażoną przez jednego z postępowych zachodniemieckich profesorów prawa: „Uwzględniając wszelkie różnice, przy nowych próbach wykładni (art. 25 - przyp. red.) idzie o to, aby odgrodzić prawne konsekwencje układów międzynarodowych z lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych od sfery wewnętrznej, innymi słowy chodzi o trzymanie możliwie daleko od sfery prawa wewnętrznego demokratycznych tendencji tworzących się w zakresie prawa międzynarodowego.”<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> G. Stuby, *Die Anti-Hitler-Koalition und ihr Weg zum Potsdamer Abkommen* (w:) *Die Entstehung des Grundgesetzes. Beiträge und Dokumente*, Köln 1976, s. 65.

Zasadnicze znaczenie układu z 7 grudnia 1970 r. polega na sformułowaniu w nim prawnych podstaw stosunków między obu partnerami, ucieleśniających się w uznaniu przez RFN polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej. Podkreślić jednak należy, że uznanie to było wyrazem podjęcia w układzie obszerniejszej regulacji - szczególnie interesującej w kontekście art. 25 Ustawy Zasadniczej - a mianowicie stwierdzenia, że stosunki między Polską a Republiką Federalną Niemiec rządzone są zasadami powszechnego prawa międzynarodowego. RFN nie może jednostronnie pozbawiać mocy obowiązującej zasad powszechnego prawa międzynarodowego, kierując się tylko i wyłącznie swoimi interesami i kryteriami wewnętrznymi. Nie może ona tak czynić z powodów określonych zarówno w jej prawie konstytucyjnym, jak i uwarunkowanych prawem międzynarodowym.

Wykładnia historyczna, celowościowa i gramatyczna postanowień art. 25 Ustawy Zasadniczej prowadzi do jednoznacznego wniosku, iż celem tego artykułu było otwarcie porządku prawnego RFN dla „powszechnych zasad prawa międzynarodowego”, niezależnie od ich uznania ze strony RFN. Taka była wyraźna wola ustawodawcy, podyktowana doświadczeniami historycznymi. Fakt, że w praktyce konstytucyjnej RFN obrano - ze względów politycznych - inną drogę, nie może stanowić argumentu. W ten sposób pozbawiono znaczenia praktycznego art. 25 Ustawy Zasadniczej, a jego wykładnia jest prawie identyczna z wykładnią art. 4 Konstytucji Weimarskiej, kiedy to zasady prawa międzynarodowego tylko wtedy obowiązywały w sferze wewnętrznej Republiki Weimarskiej, gdy były przez nią wyraźnie uznane.

Kwestia pojęcia, a szczególnie katalogu zasad powszechnego prawa międzynarodowego, budzi kontrowersje. Niemniej społeczność międzynarodowa określiła podstawowy katalog tych zasad w Karcie NZ. Ostatnio coraz częściej wskazuje się na katalog zasad, wymieniony w Deklaracji zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw, zgodnie

z Kartą NZ (z 24 października 1970 r.). Negowanie tych zasad na płaszczyźnie wewnętrznej nie oznacza nic innego, jak negowanie dorobku społeczności międzynarodowej w dziedzinie powszechnego prawa międzynarodowego i stawianie się ponad tym prawem.

Stwierdzić również trzeba, że RFN uznała konieczność stosowania tych zasad w układzie z 7 grudnia 1970 r. Układ powinien więc odegrać pozytywną rolę nie tylko na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, lecz również na płaszczyźnie wewnętrznej Republiki Federalnej Niemiec, przełamując (w odniesieniu do Polski) restryktywną wykładnię art. 25 Ustawy Zasadniczej (jeśli chodzi o zakres „powszechnych zasad prawa międzynarodowego”) i wprowadzając (również na podstawie art. 25 Ustawy Zasadniczej) w porządek prawny RFN wewnętrzny obowiązek poszanowania suwerenności i integralności terytorialnej Polski oraz nienaruszalność jej granic.

## **15. Pojęcie „Niemcy w granicach z 31 grudnia 1937 r.” w aktach prawnych mocarstw sprzymierzonych 1945-1949**

(w:) Zeszyty Niemcoznawcze PISM I 1986 (1) (strony 4-47).

### **Spis treści:**

1. Uwagi wstępne
2. Poczdamskie granice Niemiec
3. Określenie terytorium Niemiec w aktach regulujących przesiedlenie ludności niemieckiej
4. Określenie terytorium Niemiec w aktach prawnych Rady Kontroli Niemiec
5. Określenie terytorium Niemiec w aktach prawnych Administracji Wojskowych poszczególnych stref okupacyjnych
  - 5.1. Akty prawne Amerykańskiej Administracji Wojskowej
  - 5.2. Akty prawne Brytyjskiej Administracji Wojskowej
  - 5.3. Akty prawne Francuskiej Administracji Wojskowej i Radzieckiej Administracji Wojskowej
6. Problem państwowości Niemiec w okupacyjnych aktach prawnych mocarstw sprzymierzonych
7. Zakończenie

### **1. Uwagi wstępne**

Występująca incydentalnie w aktach prawnych mocarstw sprzymierzonych klauzula o "Niemczech w granicach istniejących 31 grudnia 1937 r." dotyka co najmniej dwóch zasadniczych problemów, które od 1945 r. zajmują znaczące miejsce zarówno w literaturze z zakresu prawa międzynarodowego, jak i w sferze politycznej i stosunków międzypaństwowych. Chodzi tu z jednej strony o to, czy w klauzulach tych mocarstwa sprzymierzone miały zamiar gwarantować niemieckie terytorium według stanu z 31 grudnia 1937 r. (po uznaniu za nielegalne i nieistniejące aneksji dokonanych przez III Rzeszę po tej dacie)<sup>1</sup>, a więc

---

<sup>1</sup> Kwestia uznania nielegalności aneksji dokonanych przez III Rzeszę po 31 grudnia 1937 r. nie budzi w zasadzie kontrowersji - por. J.Abr. Frowein:



o problem, który bezpośrednio dotyczy tytułu prawnego Polski do Ziem Zachodnich i Północnych<sup>2</sup>; z drugiej zaś strony, czy używane w tej klauzuli pojęcie "Niemcy" rozumieć należy w sensie geograficznym czy też państwowościowym, a więc - również w doktrynie polskiej<sup>3</sup> - kontrowersyjny problem losu państwa niemieckiego jako podmiotu prawa międzynarodowego w latach 1945-1949.

Zaznaczyć należy, że pozytywna odpowiedź na pytanie dotyczące istnienia państwa niemieckiego w latach 1945-1949 nie musi naruszać polskiego tytułu prawnego do Ziem Zachodnich i Północnych - i odwrotnie: uznanie ostateczności i legalności przekazania Polsce w Umowie poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r. byłych wschodnich obszarów III Rzeszy nie musi podważać istnienia w tym czasie państwa niemieckiego. W myśl bowiem powszechnie uznanej w doktrynie i praktyce międzynarodowej zasady, zmiany terytorialne nie mają w zasadzie wpływu na ciągłość i identyczność państwa<sup>4</sup>. Fundamentalne znaczenie dla suwerenności Polski na Ziemiach Zachodnich i Północnych ma zawarty w Umowie poczdamskiej tytuł prawny i związana z tym

---

*Legal Problems of the German Ostpolitik*. International and Comparative Law Quarterly 1974, t. 23, s. 108, 113; D. Blumenwitz: *Die territorialen Folgen des Zweiten Weltkrieges für Deutschland*. Archiv des Völkerrechts 1985, z. 1-2, s. 2 i nast.

<sup>2</sup> Problem zachodnich granic terytorium niemieckiego nie wzbudzał większych kontrowersji - por. A. Jüttner: *Die deutsche Frage. Eine Bestandsaufnahme*. Köln-Berlin-Bonn-München 1971, s. 55, 56; zob. polemika między D. Blumenwitzem a J. Abr. Froweinem (w:) D. Blumenwitz; *Die Darstellung der Grenzen Deutschlands in kartographischen Werken*. Bonn 1980, s. 69 i nast.

<sup>3</sup> Por. L. Antonowicz: *Zagadnienie państwowości Niemiec powojennych w polskim piśmiennictwie prawnomiędzynarodowym*. "Studia o Niemczech Współczesnych", 1971, nr 3, s. 61 i nast.

<sup>4</sup> Por. K. Marek: *Identity and Continuity of States in Public International Law*. Geneve 1968, s. 15 i nast.; W. Fiedler: *Das Kontinuitätsproblem im Völkerrecht. Zum funktionalen Zusammenhang zwischen Völkerrecht, Staatsrecht und Politik*. München 1978, s. 52.

pozycja prawna. Z tego punktu widzenia dyskusja wokół państwowości niemieckiej ma znaczenie wtórne; istotne jest to, że Umowa poczdamska ograniczyła ramy terytorialne tej dyskusji od wschodu granicą na Odrze i Nysie Łużyckiej.

Stwierdzenie powyższe nie wyjaśnia jednak wszystkich problemów. Teza bowiem o istnieniu państwa niemieckiego w latach 1945-1949, a później o jego ewentualnej identyczności z Republiką Federalną Niemiec (w różnych odmianach doktrynalnych)<sup>5</sup> stanowi punkt wyjścia dla pozycji, podważających suwerenność Polski na Ziemiach Zachodnich i Północnych. Koncepcja ciągłości państwa niemieckiego stwarza więc "potencjalny obiekt przyporządkowania obszarów wschodnich"<sup>6</sup>. Błędem byłoby jednak identyfikowanie obu tych kwestii<sup>7</sup>. Roszczenia do podporządkowania Ziemi Zachodnich i Północnych suwerenności "państwa niemieckiego" opierają się bowiem na podważaniu polskiego tytułu prawnego, zawartego w Umowie poczdamskiej. Szczególny wyraz znalazło to w koncepcji rozdziału "suwerenności terytorialnej" od "zwierzchnictwa terytorialnego", w myśl której Polska miałaby traktować Ziemię Zachodnie i Północne "dla wszystkich celów praktycznych" jak własne terytorium, tytuł suwerenności (prawo dysponowania itp.) pozostawałby jednak zastrzeżony "państwu niemieckiemu"<sup>8</sup>.

Niewątpliwie jednak wykazanie upadku państwa niemieckiego w 1945 r. stwarzałoby znaczne trudności dla prawnego uzasadnienia

---

<sup>5</sup> Zob. S. Krülle: *Die völkerrechtlichen Aspekte des Oder-Neisse-Problems*. Berlin 1970, s. 107 i nast.

<sup>6</sup> F. Klein: *Kontinuitätsproblematik und Rechtsstellung der deutschen Ostgebiete*, (w:) *Staatliche Kontinuität unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage Deutschlands*. Köln 1983, s. 135.

<sup>7</sup> Por. W. Fiedler: *Staatskontinuität und Verfassungsrechtsprechung. Zum Begriff der Kontinuität des deutschen Staatswesens, unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, Freiburg-München 1970, s. 151 i nast.

<sup>8</sup> A. Verdross, B. Simma, R. Geiger: *Territoriale Souveränität und Gebietshoheit. Zur völkerrechtlichen Lage der Oder-Neisse-Gebiete*. Bonn 1980.

konstrukcji, podważających suwerenność Polski na Ziemiach Zachodnich i Północnych, choć z pewnością nie przerwałoby to wszelkich dyskusji. Wystarczy wskazać tylko na specyficzne prawne znaczenie, jakie nadaje się - szczególnie po zawarciu umów normalizacyjnych - w doktrynie zachodnio-niemieckiej "prawom i odpowiedzialności" czterech mocarstw, mającym rzekomo rozciągać się na obszar według stanu z 31 grudnia 1937 r. gwarantować otwartość "problemu niemieckiego"<sup>9</sup>.

Argumentacja związana z klauzulą o "Niemczech w granicach z 31 grudnia 1937 r." (w istocie rzeczy sumującą koncepcje podważające polski tytuł prawny do Ziemi Zachodnich i Północnych) odgrywa po dziś dzień znaczącą rolę w praktyce państwowej Republiki Federalnej i w zachodnio-niemieckiej doktrynie międzynarodowoprawnej. Stąd też analiza stanowiska mocarstw sprzymierzonych w tym zakresie nie jest pozbawiona aktualności.

Podstawę analizy, zawartej w niniejszym opracowaniu, stanowią następujące grupy dokumentów:

- wspólne dokumenty mocarstw sprzymierzonych z lat 1944-1945, do Układu poczdamskiego włącznie;
- akty regulujące przesiedlenie ludności niemieckiej;
- akty Rady Kontroli Niemiec<sup>10</sup>;

---

<sup>9</sup> Por. np. J. Abr. Frowein: *Die Rechtslage Deutschlands und der Status Berlins* (w:) *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin-New York 1983, s. 44 i nast. W. Fiedler: *Das völkerrechtliche Kontinuitätsproblem und die besonderen Fragen der Rechtslage Deutschlands* (w:) *Staatliche Kontinuität ...*, s. 17.

<sup>10</sup> Akty zamieszczone w: *Official Gazette of the Control Council for Germany* (cyt. dalej jako – OGCCG), a dla Wysokiej Alianckiej Komisji trzech mocarstw zachodnich w: *Official Gazette of the Allied High Commission for Germany* (cyt. dalej jako – OG).

- akty Administracji Wojskowych poszczególnych stref okupacyjnych<sup>11</sup>.

Dokumenty pierwszej grupy były przedmiotem wyczerpującej analizy w polskiej literaturze, natomiast dokumenty z pozostałych trzech grup wspomniane są jedynie incydentalnie; one też są przedmiotem szczególnej uwagi w niniejszym opracowaniu.

## 2. Poczdamskie granice Niemiec

Wschodnie granice Niemiec ustalone zostały wraz z ustanowieniem w Umowie poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r. polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej. W literaturze zachodnioniemieckiej wskazuje się na niektóre akty mocarstw sprzymierzonych, które miałyby gwarantować "obszar w granicach z 31 grudnia 1937 r. podległy suwerenności Niemiec"<sup>12</sup> czy też "nadal istniejącą

<sup>11</sup> Dla strefy amerykańskiej akty zamieszczone w: Military Government Gazette. Germany. United States Area of Control (cyt. dalej jako - MGG/US); dla strefy brytyjskiej akty zamieszczone w: Military Government Gazette. Germany, British Zone of Control (cyt. dalej jako - MG); dla strefy francuskiej akty zamieszczone w: Journal Officiel du Comandement en Chef Francais d'Occupation (cyt. dalej jako -JO); dla strefy radzieckiej akty zamieszczone w: Befehle des Obersten Chefs der Sowjetischen Militärverwaltung in Deutschland. Aus dem Stab der Sowjetischen Militärverwaltung in Deutschland. Sammelheft 1 i 2, Berlin 1946.

<sup>12</sup> Por. np.: H.J. Bückiug: *Der Rechtsstatus des Deutschen Reiches*, Berlin 1979, s. 96; D. Blumenwitz: *Die Darstellung der Grenzen Deutschlands...*, s. 25 i nast. Wiąże się to z poglądem, że Układ Poczdamski nie tworzy prawnej podstawy dla przejęcia przez Polskę suwerenności na Ziemiach Zachodnich i Północnych (np.: A. Zuleeg: *Die Oder-Neisse-Grenze aus der völkerrechtlichen Sicht von heute*. Zeitschrift für Rechtspolitik 1969, s. 227; O. Kimminich: *Der Moskauer Vertrag*. Hamburg 1972, t. I, s. 43 i nast.; A. Giese: *Die Einheit und Spaltung Deutschlands im Spiegel völkerrechtlicher Verträge 1941-1967. Eine völkerrechtlich-politische Untersuchung einschlägiger Urkunden*. Würzburg 1971, s. 206 i nast.; H. Kraus: *Die Oder-Neisse-Linie. Eine völkerrechtliche Studie*. Köln-Braunsfeld 1954, s. 32 i nast.; F.A. Mann: *Deutschlands Rechtslage 1947-1967*. Juristenzeitung 1967, nr 19, s. 585 i nast.), a ewentualnie na jego podstawie nastąpiła tzw. cesja administracyjna (*Verwaltungszession*).

odpowiedzialność czterech mocarstw" za ten obszar<sup>13</sup>. Chodzi tu o następujące dokumenty sprzymierzonych:

- Protokół z 12 września 1944 r. o strefach okupacyjnych w Niemczech i zarządzie Wielkiego Berlina (tzw. Protokół londyński), który w punkcie I stwierdzał: "Niemcy, w granicach istniejących 31 grudnia 1937 r., zostaną dla celów okupacji podzielone na trzy strefy"<sup>14</sup>;
- Deklarację z 5 czerwca 1945 r. dotyczącą klęski Niemiec i objęcia nad Niemcami najwyższej władzy; artykuł 2 d/ tej deklaracji stanowił: "Wyżej wymienione siły zbrojne opuszczą obszary leżące poza granicami Niemiec, istniejącymi 31 grudnia 1937 r. w trybie przepisany przez Przedstawicieli Sojuszników"<sup>15</sup>;
- Oświadczenie z 5 czerwca 1945 r. o strefach okupacyjnych w Niemczech, według którego (punkt I): "Niemcy, w granicach istniejących 31 grudnia 1937 r., zostaną dla celów okupacji podzielone na cztery strefy okupacyjne"<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Por. J. Abr. Frowein: *Die Rechtslage Deutschlands und der Status Berlins...*, s. 44. W istocie oznacza to trwanie przy tezie, że status terytorialny Europy Środkowej nie jest w sensie prawnym ostateczny. Tenże: *Viermächteverantwortung für Deutschland*. Politik und Kultur 1975, z. 3-4, s. 3 i nast.

<sup>14</sup> "1. Germany, within her frontiers as they were on the 31st December, 1937, will, for the purposes of occupation, be divided into three zones". *Dokumente des geteilten Deutschlands*. Stuttgart 1976, s. 25 i nast. Został on uzupełniony porozumieniem z 14 listopada 1946 roku. Tamże, s. 27 i nast.

<sup>15</sup> "/d/ Evacuation by the said forces of all territories outside the frontiers of Germany as they existed on the 31st December, 1937, will proceed according to instructions to be given by the Allied Representatives". Tamże, s. 21.

<sup>16</sup> "1. Germany, within her frontiers as they were on 31st December, 1937, will, for the purposes of occupation, be divided into four zones". OGCCG, nr I /Supplement/, s. 11.

Nie ma jednak żadnych podstaw, aby uważać, że w tych postanowieniach mocarstwa sprzymierzone chciały zagwarantować nienaruszalność terytorium niemieckiego w granicach z 31 grudnia 1937 r.<sup>17</sup> (a więc po przekreśleniu dokonanych przez Niemcy po tej dacie nielegalnych aneksji). Wręcz przeciwnie, stanowisko mocarstw sprzymierzonych<sup>18</sup> nie pozostawiało wątpliwości, że Niemcy muszą ponieść poważne straty terytorialne na Wschodzie. W umowie jałtańskiej stwierdzili oni jednoznacznie, "że Polska musi otrzymać znaczne nabytki terytorialne na Zachodzie i Północy"<sup>19</sup>, a we wstępie do deklaracji z 5 czerwca 1945 r. dotyczącej klęski Niemiec i objęcia nad Niemcami najwyższej władzy zaznaczyli, że "określą później granice Niemiec albo której bądź ich części, jak również sytuację prawną Niemiec lub wszelkich obszarów, będących obecnie częścią terytorium niemieckiego"<sup>20</sup>. Zapewnienie mocarstw sprzymierzonych, iż nie mają one zamiaru anektować Niemiec (deklaracja z 5 czerwca 1945 r.) nie oznaczało więc gwarancji nienaruszalności terytorium niemieckiego<sup>21</sup>.

Formuła mocarstw sprzymierzonych, dotycząca granic Niemiec istniejących 31 grudnia 1937 r., była terminem technicznym na określenie obszarów, którymi zamierzali oni rozporządzać<sup>22</sup>.

---

<sup>17</sup> Por. np. L. Gelberg: *Niemcy po drugiej wojnie światowej. Refleksje o sytuacji prawnej*. Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1971, s. 47; K. Skubiszewski: *Administration of Territory and Sovereignty: A Comment on the Potsdam Agreement*, *Archiv des Völkerrechts* 1985, z. 1-2, s. 41.

<sup>18</sup> Por. J.H. Backer: *The Decision to Divide Germany*. Durham 1978.

<sup>19</sup> Zbiór Dokumentów 1945, s. 92 i nast.

<sup>20</sup> "will hereafter determine the boundaries of Germany or any part thereof and the status of Germany or any area at present being part of German territory". *Dokumente des geteilten Deutschlands...*, s. 20.

<sup>21</sup> Por. E. Menzel: *Die Ostverträge von 1970 und der "Deutschland"-Begriff des Grundgesetzes*, *Die öffentliche Verwaltung* 1972, z. 1-2, s. 2 i nast.

<sup>22</sup> J. Kokot: *Kwestia niemiecka w ćwierć wieku po bezwarunkowej kapitulacji III Rzeszy*. Wrocław-Warszawa-Kraków 1970, s. 68 i nast.

Wniosek ten potwierdza dyskusja, jaka miała miejsce między W. Churchillem, H. Trumanem i J. Stalinem podczas Konferencji poczdamskiej 18 lipca 1945 roku. Zgodzono się wtedy "przyjąć granice Niemiec z 1937 r. w charakterze punktu wyjściowego" (H. Truman), "hipotezy roboczej" (J. Stalin)<sup>23</sup>. Ustalając następnie w rozdziale IX Umowy poczdamskiej polską granicę zachodnią na Odrze i Nysie łużyckiej, mocarstwa sprzymierzone dopełniły między innymi zapowiedziane wcześniej uszczuplenie terytorium niemieckiego na korzyść Polski. Jednocześnie obszary przekazane Polsce wyłączone zostały z "radzieckiej strefy okupacyjnej w Niemczech". Jest to niezmiernie istotne, bowiem mocarstwa sprzymierzone "Niemcy" lub "terytorium niemieckie" utożsamiały z czterema strefami okupacyjnymi i odpowiednimi sektorami Berlina. Tylko te obszary objęte były kompetencją Rady Kontroli Niemiec i jej decyzjami, dotyczącymi "Niemiec jako całości"<sup>24</sup>. Wreszcie tych tylko obszarów dotyczyły postanowienia Umowy poczdamskiej o zobowiązaniach reparacyjnych, formułujące polityczne i gospodarcze zasady, które służyć miały "za podstawę do traktowania Niemiec"<sup>25</sup>.

Umowa poczdamska sprowadziła więc pojęcie "Niemiec jako całości" do obszaru ograniczonego od

---

<sup>23</sup> *Sowietskij Sojuz na międzynarodowych konferencjach perioda wielkiej oteczestwiennej wojny*. Moskwa 1984, t. VI, s. 57,58; Tłumaczenie na jęz. polski J. Kokot: op. cit., s. 65, 69. Tekst protokołu amerykańskiego E. Deuerlein: *Deklaration oder Ersatzfrieden? Die Konferenz von Potsdam 1945*. Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1970, s. 115-117. Bezpodstawne są formułowane w literaturze zachodnioniemieckiej teza, iż podczas tej dyskusji zagwarantowano istnienie państwowości niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r. - por. R. Schenk: *Die Viermächteverantwortung für Deutschland als Ganzes insbesondere deren Entwicklung seit 1969*. Frankfurt a.M. - München 1976, s. 35. O. Kimminich: *Deutschland als Rechtsbegriff und die Anerkennung der Deutschen Demokratischen Republik*. Deutsches Verwaltungsblatt 1970, s. 437 i nast.

<sup>24</sup> Por. Oświadczenie z 5 czerwca 1945 r. o procedurze kontrolnej w Niemczech. OGCGG, nr I (Supplement), s. 10.

<sup>25</sup> Por. J. Kokot: *Logika Poczdamu*. Katowice 1961, s. 50.

wschodu granicą na Odrze i Nysie Łużyckiej, a wyłączenie terytoriów przekazanych Polsce spod kompetencji Rady Kontroli Niemiec<sup>26</sup> jest (obok innych czynników) jeszcze jednym dowodem przekazania Polsce pełni suwerenności nad tymi obszarami<sup>27</sup>.

### **3. Określenie terytorium Niemiec w aktach regulujących przesiedlenie ludności niemieckiej**

Zawarta w rozdziale XIII Umowy poczdamskiej decyzja o przesiedleniu ludności niemieckiej między innymi z Polski stanowi istotny merytoryczny argument, świadczący o ostateczności decyzji mocarstw sprzymierzonych co do polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej<sup>28</sup>.

Należy również zwrócić uwagę, że w myśl stosowanej w tym rozdziale terminologii, "Niemcy" sprowadzone

---

<sup>26</sup> Dyskusja podczas Konferencji poczdamskiej 31 lipca 1945 r. – por. K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Poznań 1975, s. 184.

<sup>27</sup> Zob. A. Klafkowski: *Umowa poczdamska z dnia 2 VIII 1945 r. Podstawy prawie likwidacji skutków wojny polsko-niemieckiej z lat 1939-1945*. Warszawa 1969, s. 259 i nast. K. Skubiszewski: op. cit., s. 183 i nast.; J. Gelberg: *Niemcy po drugiej wojnie światowej...*, s. 54; J. Kokot: *Kwestia niemiecka...*, s. 70; L. Janicki: *Republika Federalna Niemiec wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy. Zagadnienia prawne*. Poznań 1982, s. 23, 28. W literaturze zachodnioniemieckiej doceniana jest waga tego argumentu. Podważany jest on w sposób dwojaki: albo twierdzi się, że obszary przekazane Polsce znalazły się jedynie pod polską okupacją (E. Völker, Th. Stoll: *Deutschlands Recht auf seine Ostgebiete*. Seeheim 1968, s. 185), albo też uznaje się, że co prawda obszary przekazane Polsce nie stały się piątą strefą okupacyjną (O. Kimminich: *Die Souveränität der Bundesrepublik Deutschland*. Hamburg 1970, s. 46; R. Schenck: *Die Viermächteverantwortung für Deutschland ...*, s. 46), ale prawa Polski nie są jednoznaczne z pełnią suwerenności (tylko cesja administracyjna).

<sup>28</sup> Por. J. Kokot: *Logika Poczdamu...*, s. 57; H. Meyrowitz: *Le Traite de Varsovie du 7 decembre 1970*. *Revue Generale de Droit International Public* 1971, s. 973. K. Körner: *Die Frage der Ostgebiete (w:) Handbuch der deutschen Aussenpolitik*. München 1975, s. 648; H.G. Lehmann: *Der Oder-Neisse-Konflikt*. München 1979, s. 47.



są terytorialnie do obszaru stref okupacyjnych, a "Polska" obejmuje również ziemie przekazane jej na mocy rozdziału IX. I tak już w zdaniu pierwszym tego rozdziału mówi się o porozumieniu w sprawie "usunięcia Niemców z Polski, Czechosłowacji i Węgier". Następnie mówi się o przystąpieniu "do przesiedlenia do Niemiec ludności niemieckiej lub jej części pozostałej w Polsce", o "napływie dużej liczby Niemców do Niemiec" i o "liczbie osób przybyłych do Niemiec z Polski".

Szczegółowa analiza tego zagadnienia jest również o tyle istotna, o ile po stronie Republiki Federalnej Niemiec wysuwane były twierdzenia, że użyte w rozdziale XIII pojęcie "Polska" oznaczać ma jedynie polskie terytorium w granicach przedwojennych, nie obejmuje więc byłych niemieckich obszarów wschodnich oraz obszaru Wolnego Miasta Gdańska<sup>29</sup>.

Błądność takiej interpretacji<sup>30</sup>, zastosowanego w rozdziale XIII Układu poczdamskiego, pojęcia "Polska" wynika nie tylko z sensu samego rozdziału XIII, lecz również z późniejszych aktów mocarstw sprzymierzonych. Przede wszystkim wskazać w związku z tym należy

---

<sup>29</sup> Już w pierwszym oświadczeniu K. Adenauera po powstaniu RFN podkreślono, że przesiedlenie Niemców z obszarów Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r. naruszało Układ Poczdamski. Deutscher Bundestag, 1. Berichte, s. 28D. Np. E. Völker, Th. Stoll piszą: "Es ist nicht geklärt, ob damit allein polnisches Staatsgebiet oder auch die Polen zur Verwaltung übergebenen Gebiete gemeint waren. Durchaus berechtigt ist darum der Einwand, daß der Aussiedlungsbeschluss sich lediglich auf die deutsche Volksgruppe in Altpolen bzw. in den auf Grund des Versailler Vertrages an Polen gelangten Gebieten bezog". *Deutschlands Recht auf seine Ostgebiete...*, s. 189.

<sup>30</sup> Por. L. Janicki: *Republika Federalna Niemiec...*, s. 33; L. Gelberg: *Niemcy po drugiej wojnie światowej...*, s. 56; J. Kokot: *Logika Poczdamu...*, s. 59, 60; K. Skubiszewski: *Zachodnia granica Polski...*, s. 75 i nast.

na Plan Sojuszniczej Rady Kontroli Niemiec z 20 listopada 1945 r. "przesiedlenia do Niemiec ludności niemieckiej z Austrii, Czechosłowacji, Węgier i Polski"<sup>31</sup>. Według tego Planu (punkt 1 i 3) z Polski miało być przesiedlone 3,5 mln ludności niemieckiej, w tym 2 mln do strefy radzieckiej i 1,5 mln do strefy brytyjskiej. Uzgodnione w Planie liczby jednoznacznie wskazywały, iż chodziło o ludność niemiecką, zamieszkującą przekazane Polsce były niemieckie obszary wschodnie (przekraczały one trzykrotnie liczbę ludności niemieckiej, zamieszkałej w Polsce w granicach z 1939 r. i opierały się na badaniach mocarstw sprzymierzonych co do liczby ludności niemieckiej, pozostałej właśnie na obszarach przekazanych Polsce)<sup>32</sup>. Nie może więc ulegać wątpliwości, że używane w rozdziale XIII Umowy poczdamskiej, a następnie w Planie Rady Kontroli Niemiec, pojęcie "Polska" obejmuje również terytoria przekazane Polsce na mocy rozdziału IX Umowy poczdamskiej; sformułowania Planu Rady Kontroli są tym bardziej istotne, że stanowią autentyczne uściślenie (interpretację) postanowień Umowy poczdamskiej<sup>33</sup>.

Sam Plan Rady Kontroli stwierdza jednoznacznie, że chodzi o przesiedlenie ludności niemieckiej z Polski. W punkcie I Planu stwierdzono: "Cała ludność niemiecka podlegająca wysiedleniu z Polski (3,5 mln osób) zostanie przyjęta do radzieckiej i brytyjskiej strefy okupacyjnej w Niemczech"<sup>34</sup>. W punkcie 3 A stwierdzono,

---

<sup>31</sup> *Przesiedlenie ludności niemieckiej z Polski po drugiej wojnie światowej w świetle dokumentów* (P. Lippóczy, T. Walichnowski). Warszawa-Łódź 1982, s. 56 i nast. Podczas przygotowywania Planu w ramach Rady Kontroli Niemiec, na wniosek Stanów Zjednoczonych postanowiono objąć przesiedleniem również ludność niemiecką z Austrii (por. tamże, s. 58); chodziło o Niemców, którzy przybyli do Austrii po jej aneksji w 1938 r. (tzw. Reichsdeutsche) i uchodźców z Europy Południowo-Wschodniej (por. K. Skubiszewski: *Zachodnia granica Polski...*, s. 76).

<sup>32</sup> Por. K. Skubiszewski: *Zachodnia granica Polski...*, s. 77; J. Kokot: *Logika Poczdamu...*, s. 60.

<sup>33</sup> K. Skubiszewski: *Zachodnia granica Polski ...*, tamże.

<sup>34</sup> "1. The entire German population to be removed from Poland (3 1/2 million persons) will be admitted to the Soviet and the British zones of occupation in Germany".

że (podpunkt a) "do strefy radzieckiej z Polski" będzie przesiedlone 2 mln osób, a (podpunkt b) "do strefy brytyjskiej z Polski" 1,5 mln osób<sup>35</sup>.

W dokumentach i umowach międzynarodowych trzech zainteresowanych przesiedleniem ludności niemieckiej z Polski państw (Polski, Związku Radzieckiego i Wielkiej Brytanii), konkretyzujących wykonanie Planu Rady Kontroli, stosowana terminologia jest jednoznaczna: "Polska" obejmuje byłe obszary niemieckie przekazane jej na mocy rozdziału IX Umowy poczdamskiej, "Niemcy" - obszary okupowane przez cztery mocarstwa.

W memorandum z 5 stycznia 1946 r. w sprawie przesiedlenia ludności niemieckiej "z Polski do Niemiec", przyjętym na konferencji brytyjsko-radziecko-polskiej<sup>36</sup>, wielokrotnie mówi się o wyjeździe "Niemców z Polski"<sup>37</sup>. W umowie polsko-brytyjskiej z 14 lutego 1946 r.<sup>38</sup>, w punkcie I (warunki ogólne) stwierdzono: "Obie Strony uzgodniły, że transfer i przewóz Niemców z miejsc ich zamieszkania w Polsce oraz ich osiedlenie w strefie brytyjskiej będą się odbywać w sposób humanitarny i zorganizowany". Punkt trzeci umowy nosi tytuł - "Termin rozpoczęcia przewozów z Polski", a w punkcie 4 (Tryb przyjmowania) stwierdzono jednoznacznie: "Wysiedleńcy będą przyjmowani przez władze brytyjskie na granicy Polski i radzieckiej strefy okupacyjnej Niemiec"<sup>39</sup>. W punkcie tym granicę na Odrze i Nysie Łużyckiej określono jednoznacznie jako "granicę Polski i radzieckiej strefy okupacyjnej Niemiec".

---

<sup>35</sup> "Into the Soviet zone from Poland"; "Into the British zone from Poland".

<sup>36</sup> *Przesiedlenie ludności niemieckiej...*, s. 59 i nast.

<sup>37</sup> "2. The Polish Minister pointed out that we were pledged to take one and half million Germans from Poland...  
4. After discussion it was then agreed that the British Zone could only accept and disperse, at a maximum, 8000 refugees and Germans from Poland combined through the winter months". Tamże.

<sup>38</sup> Umowa z 14 lutego 1946 r. między przedstawicielami brytyjskim i polskim w Połączonej Egzekutywie Repatriacyjnej przy Sojuszniczej Radzie Kontroli Niemiec w sprawie przesiedlenia ludności niemieckiej z Polski do brytyjskiej strefy okupacyjnej Niemiec. Tamże, s. 62 i nast.

<sup>39</sup> "Expellees will be accepted by the British authorities on the border of Poland and the Soviet Occupied Zone of Germany" (por. również punkt 7 umowy). Tamże.

W umowie polsko-radzieckiej z 5 maja 1946 r.<sup>40</sup> w punkcie I (Warunki ogólne) stwierdzono: "Kontynuowane będzie przyjmowanie Niemców-przesiedleńców z Polski do strefy okupacyjnej radzieckiej w Niemczech". Ziemie Zachodnie i Północne objęte są pojęciem "Polska" również w punkcie 2 i 4 tej umowy<sup>41</sup>. Taka też terminologia występuje w pozostałych umowach polsko-radzieckich, regulujących przesiedlenie ludności niemieckiej do radzieckiej strefy okupacyjnej (w szczególności w umowie z 12 kwietnia 1947 r., 31 maja 1948 r. i 22 marca 1949 r.). Wstęp do polsko-radzieckiej umowy z 12 kwietnia 1947 r.<sup>42</sup> ma następujące brzmienie: "W związku z postanowieniem Radzieckiej Administracji Wojskowej w Niemczech o wznowieniu z dniem 20 kwietnia 1947 r. przesiedlenia ludności niemieckiej z Polski do strefy radzieckiej, przeprowadzonego zgodnie z planem Rady Kontroli z dnia 20 listopada 1945 r., a czasowo wstrzymanego z powodu chłódów, radzieccy i polscy przedstawiciele uzgodnili następujące warunki i tryb dalszego przesiedlenia"; określenie "z Polski do radzieckiej strefy okupacyjnej" występuje w punkcie I i 3

---

<sup>40</sup> Umowa z 5 maja 1946 r. między przedstawicielami radzieckim i polskim w Połączonej Egzekutywie Repatriacyjnej przy Sojuszniczej Radzie Kontroli Niemiec w sprawie przesiedlenia ludności niemieckiej z Polski do radzieckiej strefy okupacyjnej Niemiec. Tamże, s. 68, 69.

<sup>41</sup> Taka terminologia występowała też w porozumieniach administracyjnych, tzw. porozumieniach zawartych między organami administracji lokalnej polskiej i wojskowej administracji radzieckiej. Zob. Umowa z 31 października 1945 r. między przedstawicielami polskich władz administracyjnych i organizacji polityczno-społecznych Dolnego Śląska a przedstawicielami Radzieckiej Administracji Wojskowej w Niemczech w sprawie zorganizowania transportów kolejowych dla Niemców wyjeżdżających z Polski do radzieckiej strefy okupacyjnej Niemiec. Umowa ta obejmuje dwa porozumienia: o przekazywaniu Niemców z Polski przez Forst; o przekazywaniu Niemców z Polski przez Kostrzyn. Tamże, s. 54 i nast.

<sup>42</sup> Umowa z 12 kwietnia 1947 r. między przedstawicielami Polskiej Misji "Wojskowej w Berlinie i Radzieckiej Administracji Wojskowej w Niemczech, dotycząca trybu i warunków przesiedlenia ludności niemieckiej z Polski do radzieckiej strefy okupacyjnej Niemiec. Tamże, s. 69 i nast.

umowy, a pojęcie "Polska", obejmujące również Ziemie Zachodnie i Północne, w punkcie 3 i 8 umowy.

Podobne pojęcia ("przesiedlenie niemieckiej ludności z Polski do radzieckiej strefy okupacyjnej", "z Polski do miejsca wyładunku", "do Polski", "ze strefy radzieckiej do Polski", "wysłanie z Polski niemieckich przesiedleńców") świadczące o tym, że Ziemie Zachodnie i Północne uważano za integralną część Polski, znajdujemy w umowie polsko-radzieckiej z 11 czerwca 1947 r.<sup>43</sup> (umowa uzupełniająca do umowy z 12 IV 1947 r.) i w umowie polsko-radzieckiej z 31 maja 1948 roku<sup>44</sup>.

#### **4. Określenie terytorium Niemiec w aktach prawnych Rady Kontroli Niemiec**

Umowa poczdamska sprowadziła zakres terytorialny pojęcia "Niemcy jako całość" do obszaru okupowanego przez cztery mocarstwa sprzymierzone, podległego kompetencji Rady Kontroli Niemiec<sup>45</sup>. Akta prawne Rady Kontroli Niemiec potwierdzają to stwierdzenie.

Działalność prawotwórcza Rady Kontroli Niemiec wykonywana była za pomocą proklamacji, ustaw,

---

<sup>43</sup> Umowa z 11 czerwca 1947 r. między przedstawicielami Polskiej Misji Wojskowej w Berlinie i Radzieckiej Administracji Wojskowej w Niemczech w sprawie organizacji przewozu pociągami sanitarnymi Niemców z Polski do radzieckiej strefy okupacyjnej Niemiec. Tamże, s. 74 i nast.

<sup>44</sup> Umowa z 31 maja 1948 r. między przedstawicielami Polskiej Misji Wojskowej w Berlinie i Radzieckiej Administracji Wojskowej w Niemczech, dotycząca trybu, i warunków przesiedlenia pozostałych w Polsce grup niemieckiej ludności do radzieckiej strefy okupacyjnej Niemiec. Tamże, s. 78 i nast.

<sup>45</sup> Por. A. Klafkowski: *Umowa poczdamska...*, s. 259 i nast.

rozkazów, dyrektyw i instrukcji<sup>46</sup>. Wśród nich, w jednym akcie znajdujemy nawiązanie do granic Niemiec, "tak jak one istniały 31 grudnia 1937 r.", a w jednym do daty "31 grudnia 1937 r." w związku z dokonanymi później przez III Rzeszę aneksjami.

Proklamacja nr 2 z 20 września 1945 r.<sup>47</sup> w dziale (*Section*) II punkt 3 a) stwierdza:

"Niemieckie władze i urzędnicy na wszystkich terytoriach znajdujących się na zewnątrz granic Niemiec, tak jak one istniały 31 grudnia 1937 r., i na wszystkich obszarach wewnątrz tych granic, tak jak zostaną one ustalone przez przedstawicieli Sprzymierzonych w dowolnym czasie, muszą przestrzegać wszelkich rozporządzeń o ewakuacji stamtąd, jakie mogą otrzymać od przedstawicieli Sprzymierzonych"<sup>48</sup>.

Powyższe sformułowania w żadnym wypadku nie mogą być interpretowane jako gwarancja terytorium niemieckiego w granicach z 31 grudnia 1937 roku. Wynika to z samych tych postanowień (mówi się w nich o granicach z 31 grudnia 1937 r. w czasie przeszłym - "tak jak one istniały" (*as they existed*), a przede wszystkim z kontekstu omawianych postanowień. Z przepisów działu (*Section*) II punkt 3 c), d) i punkt 4 wynika jednoznacznie, że regulują one między innymi obowiązki urzędów niemieckich przy przesiedleniu ludności niemieckiej (zarządzonym w rozdziale XIII Umowy poczdamskiej) na obszary oznaczone przez mocarstwa sprzymierzone (co nastąpiło w Planie Rady Kontroli z 20 listopada 1945 r.). Punkt 3 b) nakazuje władzom niemieckim wydanie stosownych przepisów, aby

---

<sup>46</sup> Dyrektywa nr 10 z 22 września 1945 r. o metodach prawotwórczej działalności Rady Kontroli. OGCCG, nr 3, z 31 I 1946, s. 38; Dyrektywa nr 51 z 29 kwietnia 1947 r. o aktach prawotwórczych i innych Rady Kontroli wymienia proklamacje, ustawy i rozkazy. OGCCG, nr 15 z 31 V 1947, s. 278, 279.

<sup>47</sup> OGCCG, nr I, z 29 X 1944.

<sup>48</sup> "German authorities and officials in all territories outside the frontiers of Germany as they existed on the 31st December, 1937, and in any areas within those frontiers indicated at any time by the Allied Representatives, will comply with such instructions as to withdrawing therefrom as they may receive from the Allied Representatives".

"tych Niemców przyjąć i zapewnić im utrzymanie w Niemczech" (*in Germany*); chodzi o Niemców przesiedlonych przez aliantów z "odpowiednich terytoriów lub obszarów". Jak wiadomo, przesiedlenia następowały do stref okupacyjnych czterech mocarstw, które w tych postanowieniach utożsamiane są z terytorium Niemiec. Według punktu 4 władzom niemieckim nakazuje się między innym powstrzymać wszelkie rekwizycje, niszczenie i ukrywanie mienia na "wymienionych terytoriach i obszarach". Wskazanie w tym konkretnym wypadku na "granice Niemiec, tak jak one istniały 31 grudnia 1937 r.", jest zrozumiałe, bowiem z jednej strony chodziło o konfiskatę mienia niemieckiego lub objęcie mienia zrabowanego przez Niemcy, znajdującego się na obszarze stref okupowanych (co nastąpiło w drodze stosownych aktów prawnych), z drugiej zaś strony o określenie mienia, jakie wysiedlana ludność niemiecka może ze sobą zabrać (w punkcie 4 stwierdzono też, że przedstawiciele aliantów określą, jaką własność osobistą i dobra materialne będą mogły zabrać osoby przesiedlane, objęte punktem 3<sup>49</sup>).

Należy również zaznaczyć, że w innych postanowieniach Proklamacji nr 2 z 20 września 1945 r. pod terytorialnym zakresem pojęcia "Niemcy" (lub pod pojęciem "terytorium niemieckie") rozumiany jest obszar, będący pod okupacją czterech mocarstw. W dziale (*Section*) III punkt 8 a) stwierdzono:

"Do czasu otrzymania dalszych rozporządzeń obywatelom niemieckim zabrania się opuszczania niemieckiego terytorium., z wyjątkiem udzielenia zgody lub na podstawie rozkazu przedstawicieli Sprzymierzonych."<sup>50</sup>

Natomiast według działu (*Section*) IX punkt 34:

"Nikt nie może wjechać do Niemiec lub opuścić Niemcy bez zezwolenia wydanego przez przedstawicieli Sprzymierzonych"<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> "The Allied Representatives will determine what personal property and effects may be under paragraph 3 above".

<sup>50</sup> "German nationals will, pending further instructions, be prevented from leaving German territory except as authorized or directed by the Allied Representatives".

<sup>51</sup> "No persons may leave or enter Germany without a permit issued by the Allied Representatives".

Postanowienia te dotyczyły uregulowania ruchu ludności zarówno między strefami (co regulowały późniejsze przepisy poszczególnych mocarstw), jak też wjazd i opuszczenie "Niemiec". Terytorialnie pojęcie to wyraźnie ograniczone jest do czterech stref okupacyjnych. Mocarstwa sprzymierzone były kompetentne do uregulowania ruchu ludności niemieckiej "do Niemiec" (do czterech stref okupacyjnych), co nastąpiło w Planie Rady Kontroli z 20 listopada 1945 r. i w porozumieniach między zainteresowanymi państwami. Z Planu Rady Kontroli i z porozumień polsko-radzieckich i polsko-brytyjskich wynika jednoznacznie, że chodzi o ruch ludności "z Polski do Niemiec"<sup>52</sup>.

Do daty 31 grudnia 1937 r. nawiązuje też ustawa nr 5 z 30 października 1945 r. o przejęciu i zarządzie mieniem niemieckim za granicą<sup>53</sup>. Artykuł III tej ustawy stwierdza:

"Wszelkie prawa, tytuły i roszczenia w stosunku do mienia znajdującego się poza Niemcami, należącego lub kontrolowanego przez osoby obywatelstwa niemieckiego, przebywające poza Niemcami, albo przez inną jednostkę prawną, zorganizowaną na mocy prawa niemieckiego lub mającą główną siedzibę w Niemczech, przechodzą tym samym na Komisję.

Dla celów tego artykułu pojęcie 'osoba obywatelstwa niemieckiego przebywająca poza Niemcami' oznacza tylko taką osobę, która korzystała z pełni praw obywatelskich na podstawie prawa Rzeszy w każdym czasie po 1 września 1939 r., i która po 1 września 1939 r. znajdowała się na jakimkolwiek terytorium, kontrolowanym przez rząd Rzeszy; pojęcia tego nie stosuje się do obywateli państw anektowanych przez Niemcy po 31 grudnia 1937 r. lub

---

<sup>52</sup> Por. punkt 3.

<sup>53</sup> OGCCG, nr 2 z 30 XI 1945.



państw, co do których Niemcy twierdziły, że je po tym terminie anektowały"<sup>54</sup>.

Także w tym akcie Rady Kontroli nie chodzi o zagwarantowanie terytorium niemieckiego w granicach z 31 grudnia 1937 r., lecz - po pierwsze - o podkreślenie nielegalności aneksji dokonanych przez Niemcy po tym terminie; po drugie – o wyłączenie określonych represji w odniesieniu do mienia osób, które były objęte tymi nielegalnymi aneksjami Niemiec. Należy również zaznaczyć, że „mienie znajdujące się poza Niemcami”, o którym mowa w artykule III ustawy, nie obejmowało mienia ponemieckiego na obszarach przekazanych Polsce (w tym zakresie wyłączona była kompetencja Rady Kontroli) – stosowną władzę wykonywało państwo polskie, co miało uzasadnienie zarówno w sferze prawa międzynarodowego, jak i prawa wewnętrznego<sup>55</sup>.

Jak wynika z powyższych rozważań, nawiązanie do „granic Niemiec, tak jak one istniały 31 grudnia 1937 r.” i do daty „31 grudnia 1937 r.” w aktach Rady Kontroli miało na celu rozwiązanie incydentalnych spraw, nie zaś gwarantowanie terytorium Niemiec w granicach z 31 grudnia 1937 roku. Kompetencja terytorialna Rady Kontroli wyraźnie rozciągała się na cztery strefy okupacyjne, taki też był zakres terytorialny obowiązywania aktów prawnych Rady

---

<sup>54</sup> "All rights, titles and interests in respect of any property outside Germany which is owned or controlled by any person of German nationality outside Germany or by other legal entity organized under the laws of Germany or having its principal place of business in Germany are hereby in the Commission. For the purpose of this Article the term 'any person of German nationality outside Germany' shall apply to a person who has enjoyed full rights of German citizenship under Reich Law at any time since 1 September 1939 and who has at any time since 1 September 1939 been within any territory then under the control of the Reich Government but shall not apply to any citizen of any country annexed or claimed to have been annexed by Germany since 31 December 1937". Por. zarządzenie nr I z 10 maja 1946 r. Komisji do spraw niemieckiego mienia znajdującego się za granicą (w sprawie uzupełnienia artykułu III ustawy nr 5). OGCCG, nr 8, z I VII 1946, s. 50.

<sup>55</sup> Por. A. Klafkowski: *Umowa poczdamska ...*, s. 362, 363.

Kontroli, dotyczących „Niemiec jako całości”. Polskie Ziemie Zachodnie i Północne tej kompetencji nie podlegały. Natomiast zakres kompetencji Rady Kontroli był utożsamiany przez mocarstwa sprzymierzone z „Niemcami” bądź „terytorium niemieckim”. Dyrektywa nr 51 z 29 kwietnia 1947 r. o aktach prawodawczych i innych Rady Kontroli<sup>56</sup>, wyraźnie stwierdza, że akty te obowiązują „wszystkie osoby zamieszkałe w Niemczech” (*they are ... as general rule, obligatory on all persons residing In Germany*).

Wynika stąd jednoznacznie, że mocarstwa sprzymierzone uważały za terytorium niemieckie to, co podlegało ich okupacji, tylko do tego terytorium odnosiły się działania w stosunku do „Niemiec jako całości”. Punkt II Proklamacji nr I z 30 sierpnia 1945 r. o utworzeniu Rady Kontroli stanowił<sup>57</sup>:

"Stosownie do władzy najwyższej i uprawnień, przejętych tym samym przez cztery rządy, utworzono Radę Kontroli, a władza najwyższa w sprawach dotyczących Niemiec jako całości została przekazana Radzie Kontroli"<sup>58</sup>.

Zakres terytorialnego obowiązywania aktów prawnych Rady Kontroli, jednoznaczny z obszarem okupowanym przez cztery mocarstwa sprzymierzone, znajduje odzwierciedlenie we wszystkich aktach precyzujących polityczne i gospodarcze cele okupacji "Niemiec jako całości", określonych w Umowie poczdamskiej<sup>59</sup>. Znajduje on odzwierciedlenie w szeregu szczegółowych aktów. I tak Proklamacja nr 3 z 20 października 1945 roku<sup>60</sup> znosi system sądownictwa nazistowskiego i formułuje ogólne zasady, które miały obowiązywać w sądownictwie

---

<sup>56</sup> OGCCG, nr 15, z 31 V 1947, s. 278, 279.

<sup>57</sup> OGCCG, nr I, z 29 X 1945, s. 4 i nast.

<sup>58</sup> "In virtue of the supreme authority and powers thus assumed by the four Governments the Control Council has been established and supreme authority in matters affecting Germany as a whole has been conferred upon the Control Council".

<sup>59</sup> Por. A. Klafkowski: *Umowa poczdamska ...*, s. 311.

<sup>60</sup> OGCCG, nr I, z 29 X 1945, s. 22.

"w całych Niemczech"<sup>61</sup> (w strefach okupacyjnych). Ustawa nr 9 z 30 listopada 1945 r. o konfiskacie i kontroli mienia *I.G. Farbenindustrie*<sup>62</sup> w artykule I stwierdza, że całe mienie *I.G. Farbenindustrie* znajdujące się "w Niemczech" (*in Germany*) podlega konfiskacie. Z dalszych postanowień ustawy (artykuł IV) wynika, że chodzi o obszar okupowany. Ustawa nr 33 z 20 lipca 1946 r. "o spisie ludności w Niemczech"<sup>63</sup> w artykule I wyraźnie stwierdza, że spis obejmuje ludność w czterech strefach okupacyjnych i w Berlinie<sup>64</sup>. Charakterystyczne są również w tym względzie postanowienia ustawy nr 47 o zakończeniu niemieckiej działalności ubezpieczeniowej za granicą<sup>65</sup>. Artykuł I tej ustawy miał następujące brzmienie:

"Niemieckie towarzystwa ubezpieczeniowe wszelkiego rodzaju ograniczą swoją działalność wyłącznie do terytorium niemieckiego.

Niezależnie od postanowień artykułu III nie mogą one przejmować ryzyka z tytułu ubezpieczenia ulokowanego poza Niemcami"<sup>66</sup>.

W dalszych artykułach termin "Niemcy" i "niemieckie terytoria" odnoszony jest wyłącznie do obszaru okupowanego, pozostałe zaś terytoria określane są jako zagranica. Co ciekawsze

---

<sup>61</sup> "The Control Council therefore proclaims the following fundamental principles of judicial reform which shall be applied throughout, Germany".

<sup>62</sup> OGCCG, nr 2, z 30 XI 1945, s. 34 i nast.

<sup>63</sup> OGCCG, nr 9, z 31 VII 1946, s. 116 i nast.

<sup>64</sup> "A census will take place of the entire population located in the American, British, French and Soviet Zones of Occupation and in Berlin on the basis of the situation existing at 24.00 hours on Tuesday 29th of October, 1946".

<sup>65</sup> OGCCG, nr 14, z 31 III 1947, s. 263, 264.

<sup>66</sup> "German insurance and reinsurance companies of all types shall confine their activities exclusively to German territory.

Except as provided in Article III, they shall not accept insurance or reinsurance of risks located outside Germany".

według artykułu V postanowienia (między innymi) artykułu I obowiązywały od 8 maja 1945 roku<sup>67</sup>.

Wskazać należy również na ustawy Rady Kontroli, które nie nawiązują do granic Niemiec według stanu z 31 grudnia 1937 r., ale - wręcz przeciwnie - mówią jednoznacznie o "granicach Niemiec, tak jak je ustanowiono po 8 maja 1945 roku". I tak ustawa nr 12 z 11 lutego 1946 r. o zmianie ustawodawstwa w odniesieniu do podatku dochodowego, podatku korporacyjnego i o odprowadzaniu dochodu<sup>68</sup>, przewiduje (w artykule IX punkt 3) specjalne ulgi "w przypadku imigrantów, którzy przekroczyli granice Niemiec, tak jak je ustalono po 8 maja 1945 roku"<sup>69</sup>. Bardzo interesujące są również postanowienia ustawy nr 44 z 10 stycznia 1947 r., dotyczącej zniesienia niemieckiego zarządzenia z 11 października 1944 r. o nadzwyczajnych działaniach w ramach prawa dzierżawy, gospodarki rolnej i likwidacji zadłużenia w okresie wojny totalnej<sup>70</sup>, która w punkcie 4 stwierdza:

"W przypadku imigrantów, którzy przekroczyli granice Niemiec, tak jak je ustalono po 8 maja 1945 r. i którzy utrzymują

---

<sup>67</sup> Równoznaczność między terminami "Niemcy", "Niemcy jako całość" a obszarami czterech stref okupacyjnych i Berlina występuje w wielu jeszcze aktach Rady Kontroli. Por. dyrektywa nr 14, z 12 X 1945 o zasadach dla postanowień w sprawie wynagrodzenia za pracę. OGCCG, nr 3, z 31 I 1946, s. 40 i nast.; dyrektywa nr 15, z 26 X 1945 o wprowadzeniu jednolitego czasu dla całych Niemiec, OGCCG, nr 3, 31 I 1946, s. 41; dyrektywa nr 18, z 12 XI 1945 o rozwiązaniu niemieckich sił zbrojnych, OGCCG, nr 3, z 31 I 1946, s. 19 i nast.; dyrektywa nr 23, z 17 XII 1945 o ograniczeniu i odmilitaryzowaniu sportu w Niemczech. OGCCG, nr 5, z 31 I 1946, s. 49; dyrektywa nr 53, z 25 VI 1947 o wymianie druków i filmów w obrocie międzystrefowym, OGCCG, nr 16 z 31 VII 1947, s. 286.

<sup>68</sup> OGCCG, nr 4, z 26 II 1946, s. 60 i nast.

<sup>69</sup> "In the case of immigrants who crossed the frontiers of Germany, as now constituted, since 8 May 1945".

<sup>70</sup> OGCCG, nr 14, z 31 III 1947, s. 260.

gospodarstwo rolne lub leśne, jak również w przypadku osób, które w takim celu po 8 maja 1945 r. osiedliły się na gospodarstwie, nie mogą być podjęte żadne działania na podstawie ustępu I b, c lub d albo na podstawie ustępu 2 b niniejszego artykułu, bez zgody - w każdym konkretnym przypadku - Komendanta strefy, w okresie pięciu lat licząc od I stycznia 1945 r. lub od chwili wjazdu do Niemiec, albo od chwili osiedlenia się na gospodarstwie, zależnie od tego, która data jest późniejsza”<sup>71</sup>.

W obu ustawach wskazano na fakt ustanowienia granic Niemiec po 8 maja 1945r. (nie ulega wątpliwości, iż chodzi tu o granice poczdamskie), a z ustawy nr 44 wynika dodatkowo, że przekroczenie tych granic oznaczało "wjazd do Niemiec" (entry into Germany).

Zwrócić również należy uwagę na niezmiernie istotną ustawę nr 46 z 25 lutego 1947 r. o likwidacji państwa pruskiego<sup>72</sup>. Ustawa ta była przedmiotem szczegółowej analizy w literaturze polskiej<sup>73</sup>. Umowa poczdamska przesądziła w sferze międzynarodowoprawnej los niektórych prowincji państwa pruskiego (Śląska, Pomorza, Prus Wschodnich i części Brandenburgii), które przekazane zostały Polsce i Związkowi Radzieckiemu<sup>74</sup>. Ustawa nr 46 stanowiła dopełnienie terytorialnej decyzji poczdamskiej w sferze

---

<sup>71</sup> "4. In the case of immigrants who have crossed the frontiers of Germany as now constituted, since 8 May 1945, and who are engaged in farming or forestry and in the case of persons who have settled upon the land for those purposes since 8 May 1945, no action under paragraph I b , c or d or paragraph 2 b of this Article, shall be taken without the consent of the Zone Commander in each case, for a period of the five years, as from I January 1946, or from the date of entry into Germany or settlement upon the land, respectively, whichever is the later".

<sup>72</sup> OGCCG, nr 14, z 31 III 1947, s. 262.

<sup>73</sup> Zob. w pracach A. Klafkowskiego: *Ustawa nr 46 o likwidacji Prus z 25 II 1947*, Przegląd Zachodni 1956, nr 11, s. 209 i nast.; *Likwidacja Państwa Pruskiego. Ustawa nr 46 Sojuszniczej Rady Kontroli nad Niemcami*. Warszawa 1967; *Konsekwencje prawne likwidacji państwa pruskiego*. "Sprawy Międzynarodowe" 1981, nr 3, s. 15 i nast.; J. Wąsicki: *Prawne problemy likwidacji państwa pruskiego w 1947 r.* (w:) Polska i świat. Poznań 1979.

<sup>74</sup> Por. A. Klafkowski: *Likwidacja Państwa Pruskiego...*, s. 80.

wewnątrzprawnej. Państwo pruskie nie było podmiotem prawa międzynarodowego, lecz tworem niemieckiego prawa konstytucyjnego<sup>75</sup>. Stąd też ustawa nr 46 regulowała kwestię przekształcenia terytorium byłego państwa pruskiego w kraje jego włączenia do krajów (Länder). Artykuł II ustawy nr 46 stanowił:

"Obszary, które wchodziły w skład państwa pruskiego, a obecnie znajdują się pod zwierzchnią władzą Sojuszniczej Rady Kontroli, otrzymają status krajów /Länder/ albo będą włączone do krajów /Länder/.

Postanowienia niniejszego artykułu obowiązują z zastrzeżeniem zmian lub innych postanowień, jakie mogą być uzgodnione przez kontrolne władze Sprzymierzonych lub ustanowione w przyszłej konstytucji Niemiec"<sup>76</sup>.

Z artykułu II ustawy nr 46 wynika zasadniczy wniosek, dotyczący interesującego nas problemu: wewnątrz-prawne dopełnienie decyzji poczdamskiej rozciągało się wyłącznie na "obszary, które wchodziły w skład państwa pruskiego, a obecnie znajdują się pod zwierzchnią władzą Sojuszniczej Rady Kontroli"; chodziło więc tylko o części byłego państwa pruskiego, znajdujące się na obszarze okupowanym. Pozostałe prowincje Prus na wschód od Odry i Nysy Łużyckiej stanowiły bowiem integralną część Polski<sup>77</sup> (bądź Związku Radzieckiego). Tym samym ustawa nr 46 stanowi kolejny ważki dowód z jednej strony ograniczenia "terytorium niemieckiego" do obszaru podległego kompetencji Rady Kontroli, z drugiej zaś strony autentycznej interpretacji postanowień terytorialnych umowy poczdamskiej jako aktu konstytucyjnego (w sensie międzynarodowo prawnym) w odniesieniu do ustanowienia granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> Por. L. Antonowicz: *Zagadnienie państwowości Niemiec...*, s. 68, 69.

<sup>76</sup> "Territories which were a part of the Prussian State and which are at present under the supreme authority of the Control Council will receive the status of Länder or will be absorbed into Länder. The provisions of this Article are subject to such revision and other provisions as may be agreed upon by the Allied Control Authority, or as may be laid down in the future Constitution of Germany".

<sup>77</sup> Por. A. Klafkowski: *Umowa poczdamska ...*, s. 262.

<sup>78</sup> Por. L. Janicki: *Republika Federalna Niemiec wobec ...*, s. 35; J. Kokot: *Kwestia niemiecka ...*, s. 71; A. Klafkowski: *Likwidacja Państwa Pruskiego ...*, s. 76.

Dodać jeszcze należy, że zawarte w zdaniu drugim artykułu II zastrzeżenia dotyczą naturalnie terytoriów byłego państwa pruskiego, objętych kompetencją Rady Kontroli. I rzeczywiście, szczególnie w zachodnich strefach okupacyjnych (przede wszystkim brytyjskiej)<sup>79</sup>, nastąpiły liczne zmiany granic krajów (Länder)<sup>80</sup>: po powstaniu zaś obu państw niemieckich problem ten został objęty ich kompetencją<sup>81</sup>.

## **5. Określenie terytorium Niemiec w aktach prawnych administracji wojskowych poszczególnych stref okupacyjnych**

### **5.1. Akty prawne Amerykańskiej Administracji Wojskowej**

Nawiązanie do obszaru Rzeszy lub granic z 31 grudnia 1937 r. występuje w pięciu aktach Amerykańskiej Administracji Wojskowej.

- Ustawa nr 161 z 1 grudnia 1945 r. o kontroli granicznej<sup>82</sup> stanowi:

"1. Bez zezwolenia Administracji Wojskowej nikt nie może przekroczyć granic Niemiec i żadna osoba cywilna nie może przekroczyć granic strefy USA. Bez takiego zezwolenia zabroniony jest również wwóz, wywóz i przewóz towarów oraz innych przedmiotów przez wspomniane wyżej granice i granice strefy.

2. Granice Niemiec w odniesieniu do niniejszej ustawy oznaczają granice, tak jak one istniały 31 grudnia 1937 r."<sup>83</sup>.

---

<sup>79</sup> Por. rozporządzenie Brytyjskiej Administracji Wojskowej nr 46 z 23 sierpnia 1946 r. o likwidacji w strefie brytyjskiej prowincji byłego Państwa Pruskiego i ich nowym usytuowaniu jako samodzielnych krajów, MG, nr 13.

<sup>80</sup> Por. A. Klafkowski: *Likwidacja Państwa Pruskiego ...*, s. 80, 81.

<sup>81</sup> Por. artykuł 29 Ustawy Zasadniczej RFN (nowy podział obszaru federacji); odnośnie NRD – por. *DDR. Werden Und Wachsen. Zur Geschichte der Deutschen Demokratischen Republik*, Berlin 1975.

<sup>82</sup> MGG (U.S.) Issue A, z I VI 1946, s. 553.

<sup>83</sup> "1. Except as authorized by Military Government, no person shall cross the frontiers of Germany and no civilian shall cross the boundaries of the U.S. Zone. Except as so authorized all inward and outward movement of property and goods either across said frontiers or zonal boundary is also prohibited.

W ustawie tej rozrózniono granice strefy amerykańskiej i "granic Niemiec", z tym, że określono "granic Niemiec" w nawiązaniu do przeszłości ("tak jak one istniały 31 grudnia 1937 r."). Miało to na celu rozwiązanie konkretnych spraw, dotyczących obrotu mieniem, i kontroli nad ruchem ludności (przede wszystkim przesiedleniem - por. postanowienia Proklamacji Rady Kontroli nr 2 z 20 września 1945 r.). W ustawie tej nie chodzi o gwarancję granic Niemiec z 31 grudnia 1937 r., lecz o regulacje konkretnych spraw praktycznych ("w odniesieniu do niniejszej ustawy"). Po załatwieniu większości tych spraw zmianie uległa również regulacja prawna. Z ustawy nr 17 (opublikowanej 16 kwietnia 1949 r.) o kontroli na granicach międzynarodowych<sup>84</sup> (*International Frontier Control*) wynika, że pod pojęciem "międzynarodowe granice Niemiec" (*the international frontier of Germany*) rozumiane były tylko granice obejmujące zachodnie strefy okupacyjne (z drugiej strony trudno nie stwierdzić w tych regulacjach prawnych znacznej niekonsekwencji).

- Ustawa nr 52 (ogłoszona 1 czerwca 1946 r.) o zablokowaniu i kontroli mienia<sup>85</sup>.  
Ustawa ta w artykule VII e (wyjaśnienia pojęć) stwierdzała:

" 'Niemcy' oznacza obszar 'Rzeszy Niemieckiej', tak jak on istniał 31 grudnia 1937 roku"<sup>86</sup>.

Rozważyć należy, w jakim konkretnym kontekście termin "Niemcy" jest w tej ustawie używany. W artykule I ustawy mówi się o tym, że mienie znajdujące się na obszarze okupowanym (ustawa ma zastosowanie tylko na tym obszarze), należące do określonych kategorii osób, będzie podporządkowane Administracji Wojskowej. Następnie, wśród tych kategorii osób, w punkcie f wymienieni są "nieobecni właściciele nie posiadający obywatelstwa niemieckiego, łącznie z Narodami Zjednoczo-

---

2. The frontiers of Germany as referred to in this Law are such frontiers as they existed on 31 December 1937".

<sup>84</sup> MGG (U.S.) Issue M, z 16 IV 1949, s. 17 i nast.

<sup>85</sup> MGG (U.S.) Issue M, z 16 IV 1949, s. 24 i nast.

<sup>86</sup> MGG (U.S.) Issue A, z 1 VI 1945, s. 24 i nast.



nymi i rządami neutralnymi oraz Niemcy spoza Niemiec". W ustawie tej chodzi więc o określenie osób, których mienie ma zostać podporządkowane Administracji Wojskowej - i tylko dla tych celów operuje się "obszarem Rzeszy Niemieckiej, tak jak on istniał 31 grudnia 1937 r."; a więc jako nawiązanie do pewnego stanu przeszłego (obszaru) dla rozstrzygnięcia spraw praktycznych.

- Ustawa nr 53 (ogłoszona 1 czerwca 1946 r.) o gospodarce dewizami<sup>87</sup> w artykule VII g (wyjaśnianie pojęć) stwierdza:

"Termin 'Niemcy' oznacza obszar 'Rzeszy Niemieckiej', tak jak on istniał 31 grudnia 1937 roku."<sup>88</sup>.

Abstrahując już od tego, że ustawa ta nawiązywała jedynie do pewnego obszaru, tak jak on istniał w przeszłości, to bezpośrednio dotyczyła ona osób mieszkających w strefie amerykańskiej lub wartości tam się znajdujących, w przypadku, gdy - na przykład - osoba, do której należały, przebywała poza "Niemcami" /po r. artykuł I punkt I/.

- Postanowienia o cenzurze w odniesieniu do ludności cywilnej w Niemczech pod jurysdykcją Administracji Wojskowej; załącznik do ustawy nr 76 o poczcie, telekomunikacji, telegrafii, radiostacjach i radiu (opublikowanej 1 czerwca 1946 r.)<sup>89</sup>. Dział (*Section*) I 2 b tej ustawy (ustalenie terminów) stwierdzał:

" 'Niemcy' obejmują te części 'Rzeszy Niemieckiej', które były uznane jako Niemcy 31 grudnia 1937 roku."<sup>90</sup>.

---

<sup>87</sup> MGG (U.S.) Issue A, z I VI 1946, s. 36 i nast.

<sup>88</sup> " 'Germany' shall mean the area constituting 'Das Deutsche Reich' as it existed on 31 December 1937".

<sup>89</sup> MGG (U.S.) Issue A, z I VI 1946, s. 42 i nast.

<sup>90</sup> „'Germany' comprises those parts of the German Reich which were recognized as Germany on 31 December 1937". Tamże, s. 44.

W dziale (*Section*) I punkt I wyraźnie jednak ograniczony jest terytorialny zakres obowiązywania ustawy: stwierdza się tam, że "niniejsze postanowienia dotyczą wszelkich informacji, których wejście, wyjście lub przejście przez terytorium w Niemczech, znajdujące się pod jurysdykcją Naczelnego Dowództwa Alianckich Sił Zbrojnych, powinno podlegać zezwoleniu"<sup>91</sup>. Termin "Niemcy" użyty jest tylko w dwóch przepisach (I 2 c i I 2 d) i - należy zaznaczyć - bardzo niekonsekwentnie w świetle postanowień działu (*Section*) I punkt 1: mówi się więc (I 2 c) o "informacjach wewnętrznych" (*internal communications*), jako o informacjach, których odbiorcy lub nadawcy znajdują się w "Niemczech", a także (I 2 d) mówi się o "informacjach zagranicznych" (*external communications*), jako o tych, których nadawcy znajdują się "poza Niemcami". Nie ulega wątpliwości, że w praktyce zastosowanie miały postanowienia działu (*Section*) I punkt I, ograniczające terytorium Niemiec do obszaru okupowanego, natomiast zawarte w dziale (*Section*) I 2 b ustawy określenie pojęcia "Niemcy" pozbawione było wszelkich skutków prawnych.

- 37 rozporządzenie wykonawcze do ustawy nr 63 (*the Conversion Law*) ogłoszone 21 września 1949 r.<sup>92</sup>, zawiera w artykule 3 następujące postanowienia:

"Termin 'Niemcy', tak jak jest on używany w niniejszych postanowieniach, oznacza obszar tworzący 'Rzeszę Niemiecką', tak jak on istniał 31 grudnia 1937 roku"<sup>93</sup>.

Rozporządzenie to precyzowało okoliczności przejęcia i rozporządzania kredytami oraz roszczeniami w marce niemieckiej,

---

<sup>91</sup> "These regulations pertain to all communications which may be authorized to enter, leave, or pass within the territory in Germany under the jurisdiction of the Supreme Commander AEF".

<sup>92</sup> MGG (U.S.) Issue O, z 21 IX 19<sup>49</sup>, s. 50.

<sup>93</sup> "The term 'Germany' as used in this Regulation shall mean the area constituting 'Das Deutsche Reich' as it existed on 31 December 1937".

wynikającymi z zadłużenia między osobami mającymi miejsce zamieszkania lub siedzibę w "*Währungsgebiet*" (czyli, praktycznie na obszarze trzech zachodnich stref okupacyjnych oraz w odpowiednich sektorach Berlina) a osobami "na obszarach Niemiec poza oznaczonymi obszarami" (*in the area of Germany outside the specified area*), czyli poza zachodnimi strefami okupacyjnymi. Tylko w tym zakresie sięgnięto do obszaru (tak jak on istniał w przeszłości) "Rzeszy Niemieckiej". W praktyce postanowienia te mogły dotyczyć osób mieszkających w radzieckiej strefie okupacyjnej oraz przesiedlanej ludności niemieckiej z byłych obszarów wschodnich Niemiec. W pozostałej zaś części pozbawione były skutków prawnych.

Poza wspomnianymi wyżej incydentalnymi postanowieniami akty Amerykańskiej Administracji Wojskowej jednoznacznie obejmowały obszar strefy okupacyjnej (i ewentualnie odpowiedni sektor Berlina) oraz posługiwały się stosowną terminologią. Zwykle stwierdzano, że dany akt obowiązuje na "amerykańskim obszarze kontrolnym"<sup>94</sup> lub na "obszarze kontrolowanym przez Stany Zjednoczone" (*United States Area of Control*)<sup>95</sup>. Stosownie też do tego określano podmioty danych regulacji jako - na przykład - "uczestnicy wewnętrzni" (*domestic interests*) i "uczestnicy zewnętrzni" (*foreign interests*)<sup>96</sup>. W późniejszym okresie - po integracji gospodarczej stref zachodnich - używano różnorodnej terminologii: na przykład "zjednoczony obszar gospodarczy"<sup>97</sup>, wspomniany wyżej "*Währungsgebiet*"<sup>98</sup> czy "obszar

---

<sup>94</sup> Rozporządzenie nr 31 o sądach administracji amerykańskiej w Niemczech. MGG (U.S.) Issue K, z I IX 1948, s. 35 i nast.

<sup>95</sup> Artykuł IX zarządzenia nr 17 z 29 sierpnia 1947 r. o zabronionych transakcjach i zabronionej działalności, MGG (U.S.) Issue F, z 31 X 1947, s. 6/7.

<sup>96</sup> Tamże.

<sup>97</sup> Zarządzenie nr 1 z 16 sierpnia 1946 r., MGG (U.S.) Issue K, z I IX 1949, s. 1; zarządzenie nr 3 ogłoszone 16 XII 1948, MGG (U.S.) Issue L, z 16 XII 1948, s. 1.

<sup>98</sup> Por. również: rozporządzenie wykonawcze nr 10 do ustawy nr 61, ogłoszone 16 XII 1948 r., MGG (U.S.) Issue L, z 16 XII 1943, s. 13 i nast.

zachodni" (*Western Area*) - zawsze jednak na oznaczenie obszarów znajdujących się pod kontrolą mocarstw zachodnich. Na przykład rozporządzenie nr 38 o zabronionych transakcjach i zabronionych działaniach (opublikowane 21 września 1949 r.)<sup>99</sup> wyraźnie stwierdzało (artykuł II punkt 7), że pod pojęciem "obszar zachodni" należy rozumieć "obszar Niemiec znajdujący się pod kontrolą Republiki Francuskiej, Stanów Zjednoczonych Ameryki i Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej"<sup>100</sup>. Interesujące postanowienie w tym zakresie zawiera ustawa nr 16 o działalności niemieckich towarzystw ubezpieczeniowych za granicą (ogłoszona 16 kwietnia 1949 r.)<sup>101</sup>. W ustawie tej jako "zagranicę" określono terytoria leżące poza "określonym obszarem" (*specified area*). W artykule V stwierdzono natomiast, że "określony obszar" obejmuje obszary podległe kontroli mocarstw zachodnich<sup>102</sup>.

## 5.2. Akty prawne Brytyjskiej Administracji Wojskowej

Pojęcia "granice Niemiec (...) tak jak one istniały 31 grudnia 1937 r." i "Niemcy" dla oznaczenia "obszaru Rzeszy Niemieckiej, tak jak on istniał 31 grudnia 1937 r." zawierają trzy ustawy obowiązujące w brytyjskiej strefie okupacyjnej. Są to: ustawa nr 161 o kontroli granicznej<sup>103</sup>, zmieniona następnie 7 marca 1945 r.<sup>104</sup>; ustawa nr 52 o zablokowaniu i kontroli

---

<sup>99</sup> MGG (U.S.) Issue O, z 21 IX 1949, s. 56.

<sup>100</sup> "The term 'Western Area' means the areas of Germany under the control of the Republik of France, the United States of America and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland".

<sup>101</sup> MGG (U.S.) Issue M, z 16 IV 1949.

<sup>102</sup> "For the purposes of this Law, the 'specified area' shall include Bavaria, Hesse, Wuettemberg-Baden, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein/Westphalen, Sohleswrig-Holstein, Hansestadt Hamburg, Baden, Wuettemberg-Hohenzollern, Rheinland-Pfalz, and the United States, British and French Sectors of Greater Berlin". Tamże, s. 17.

<sup>103</sup> MG, nr 2, s. 36.

<sup>104</sup> MG, nr 3, s. 35.

mienia<sup>105</sup> oraz ustawa nr 53 o kontroli zagranicznej wymiany pieniężnej<sup>106</sup>.

Ustawy te zawierają prawie takie same postanowienia, jak stosowne - omówione wyżej - akty obowiązujące w amerykańskiej strefie okupacyjnej (różnice występują w kwestiach szczegółowych); zawierają one identyczne sformułowania (por. artykuł IX (11) e ustawy nr 52<sup>107</sup> i artykuł VII (11) g ustawy nr 53<sup>108</sup> (dotyczące interesujących nas klauzul)<sup>109</sup>. Stąd też odnoszą się do nich wszystkie uwagi, zawarte w części pracy, dotyczącej aktów prawnych amerykańskiej strefy okupacyjnej. Niemniej jednak niezmiernie istotną wskazówkę interpretacyjną zawiera wstęp do numeru 3 *Military Government Gazette. Germany. British Zone of Control*, w którym stwierdzono:

"Ustawy administracji wojskowej numer 1, 2, 4, 5, 51, 52, 55, 76, 77 i 161, wydane przed 18 września 1944 r., dniem pierwszej efektywnej okupacji terytorium niemieckiego, są uważane za obowiązujące od tego

---

<sup>105</sup> MG, nr 2, s. 24 i nast.

<sup>106</sup> MG, nr 2, s. 27 i nast.

<sup>107</sup> "'Germany' shall mean the area constituting 'Das Deutsche Reich' as on 31 December 1937".

<sup>108</sup> "The term 'Germany' shall mean the area constituting 'Das Deutsche Reich' as it existed on 31 December 1937".

<sup>109</sup> Punkt 3 ustawy nr 161 (opublikowanej w nr 2 MG, s. 36) brzmi:

"3. The frontiers of Germany for the purpose of this law shall be those existing on 31st December 1937, within the above area of control, subject to any variations made by the Military Government for the purpose of frontier control". W wersji znowelizowanej 7 marca 1945 r.: "2. The frontiers of Germany as referred to in this law are such frontiers as they existed on 31 December 1937. The prohibited frontier Zone consists of all that area in Germany adjoining the said frontier which the Military Government shall declare to be a 'prohibited frontier Zone'". MG, nr 3, s. 35.

dnia i na całym terytorium okupowanym, a na obszarach później okupowanych, od dnia efektywnej okupacji tych obszarów"<sup>110</sup>.

Interesujące nas akty prawne zostały więc przygotowane przez aliantów zachodnich jeszcze w 1944 r. i nie mogły uwzględniać terytorialnych decyzji poczdamskich, na mocy których terytorium niemieckie zostało uszczuplone na Wschodzie, a obszary przekazane Polsce wyłączone z radzieckiej strefy okupacyjnej (również nowelizacja ustawy nr 161 została w strefie brytyjskiej dokonana 7 marca 1945 r., a więc przed konferencją poczdamską; natomiast - jak już wspomniano - uzupełnienie analogicznej ustawy w amerykańskiej strefie okupacyjnej, przeprowadzone w 1949 r., sprowadziło obszar jej obowiązywania do zachodnich stref okupacyjnych)<sup>111</sup>.

Ustawy te wskazywały przede wszystkim na nielegalność aneksji, dokonanych przez III Rzeszę po 31 grudnia 1937 roku. Nie może ulegać wątpliwości, że - wyłączając użyteczność zawartych w nich klauzul przy rozwiązywaniu spraw szczegółowych - w pozostałym zakresie skutki prawne tych ustaw ograniczone zostały na mocy Umowy poczdamskiej do obszaru stref okupacyjnych i do odpowiednich sektorów Berlina; odpowiadała temu również praktyka czterech mocarstw.

Do daty "31 grudnia 1937 r." w kontekście spraw terytorialnych nawiązuje rozporządzenie nr 82 o przekraczaniu strefy brytyjskiej przez osoby nie posiadające niemieckiej przynależności państwowej (ogłoszone 16 kwietnia 1947 r.)<sup>112</sup>. W artykule I tego rozporządzenia zabraniano osobom, nie posiadającym niemieckiej przynależności państwowej, przekraczania granic brytyjskiej strefy okupacyjnej bez odpowiedniego pisemnego zezwolenia Administracji Wojskowej. W artykule II natomiast określono - na

---

<sup>110</sup> MG, nr 3, s. IV/V.

<sup>111</sup> Ustawa nr 17, MGG (U.S.), z 16 IV 1949, s. 17 i nast.

<sup>112</sup> MG, nr 18, z 16 IV 1947, s. 498, 499.

potrzeby tego rozporządzenia - kogo należy uważać za posiadającego niemiecką przynależność państwową.

"2. O ile nie ma dowodu przeciwnego, dla celów niniejszego rozporządzenia, ustanawia się:

a/ kto przedłoży dowód, że on lub jego ojciec jest urodzony w granicach Niemiec, tak jak one istniały 31 grudnia 1937 r., uważany będzie za posiadającego niemiecką przynależność państwową;

b/ posiadacz dowodu osobistego, wyszczególnionego w pierwszym lub drugim załączniku do rozporządzenia nr 53 (dowody osobiste) - nie jest uważany za posiadającego niemiecką przynależność państwową, o ile podane w takim dowodzie osobistym miejsce urodzenia nie leży wewnątrz granic Niemiec, tak jak one istniały 31 grudnia 1937 roku."<sup>113</sup>.

W rozporządzeniu tym mamy do czynienia nie z postanowieniami gwarantującymi obszar niemiecki z 31 grudnia 1937 r., lecz nawiązującymi do faktów mających miejsce na określonym obszarze w przeszłości; chodzi konkretnie o ustalenie u określonej kategorii osób niemieckiej przynależności państwowej, a tego rodzaju łącznik - w okresie tak silnych ruchów ludności i przesiedleń ludności niemieckiej między innymi z byłych

---

<sup>113</sup> "2. For the purpose of this Ordinance, until the contrary is proved:  
a) a person proving that he or his father was born within the frontiers of Germany as they existed on the 31st December, 1937, shall be deemed to be of German nationality,  
b) (i) the holder of an identity card of the kind specified in the first or second schedule to Ordinance No. 53 (Identity Cards) shall be deemed not to have German nationality unless his place of, birth, as indicated on such identity card, is within the frontiers of Germany as they existed on the 31st December, 1937".

wschodnich obszarów Rzeszy do strefy brytyjskiej - nie budzi zdziwienia.

Zasadniczo natomiast, akty prawne brytyjskiej strefy okupacyjnej utożsamiały "niemiecki obszar" (*the area of Germany*) z "obszarem okupowanym" (*the occupied territory*), a ich terytorialny zakres obowiązywania ograniczony był do tej strefy<sup>114</sup>. Tak na przykład właściwość terytorialna zarządzenia nr 2 o sądach administracji wojskowej (artykuł II 2 c) ograniczona była do czynów karalnych na obszarze okupowanym<sup>115</sup>. Ustawa nr 4 o wydawaniu *Military Government Gazette, Germany British Zone of Control*, wyraźnie ograniczała właściwość terytorialną ustaw i innych aktów publikowanych w *Military Government* „(...) do niemieckiego obszaru okupowanego (of the occupied territory of Germany)” - tu: przez Brytyjczyków<sup>116</sup>. W okresie późniejszym – podobnie jak w strefie amerykańskiej - posługiwano się różnorodną terminologią: "brytyjski obszar kontrolny"<sup>117</sup>, "strefa brytyjska", "obszar gospodarczy", "obszar administracyjny dwóch stref"<sup>118</sup>.

---

<sup>114</sup> Por. Proklamacja nr I (*To the people of Germany*), MG, nr I, s. I; zarządzenie nr I o zbrodniach i innych czynach karalnych. MG, nr I, s. 2 i nast.

<sup>115</sup> MG, nr I, s. 7 i nast.

<sup>116</sup> MG, nr 2, s. 17. Por. pismo brytyjskiego sztabu łącznikowego z 16 IX 1946, odczytane na 7 posiedzeniu Doradczego Komitetu strefy brytyjskiej w Hamburgu (18-20 IX 1946). Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. München 1976, t. I, s. 810.

<sup>117</sup> Np. rozporządzenie nr 49. MG, nr 13, s. 316.

<sup>118</sup> Np. rozporządzenie nr 126, MG, nr 23, s. 686 i nast.



### 5.3. Akty prawne Francuskiej Administracji Wojskowej i Radzieckiej Administracji Wojskowej

Tylko w jednym akcie prawnym, obowiązującym w okupacyjnej strefie francuskiej, występuje interesująca nas klauzula. W rozporządzeniu nr 19 z 15 listopada 1945 r. o zgłaszaniu mienia skradzionego, zrabowanego lub zabranego kosztem członków Narodów Zjednoczonych<sup>119</sup> (w artykule 8) stwierdzono mianowicie:

"Dla celów stosowania niniejszego rozporządzenia pojęcie 'Niemcy' oznacza obszar, który 31 grudnia 1937 r. tworzył 'Rzeszę Niemiecką'".

Zaznaczyć przede wszystkim należy, że klauzula ta występuje jako łącznik do pewnego stanu faktycznego (obszaru), jaki występował w przeszłości. Z artykułu I rozporządzenia wynika jednoznacznie, iż chodziło o oznaczenie mienia skradzionego lub zrabowanego członkom Narodów Zjednoczonych - i tylko w tym celu wskazano na "obszar, który 31 grudnia 1937 r. tworzył Rzeszę Niemiecką"; chodziło również - jak stwierdza artykuł I - o "mienie, które po 31 grudnia 1937 r. zostało nabyte odpłatnie lub nieodpłatnie poza granicami Niemiec". Jest rzeczą zrozumiałą, że dla oznaczenia mienia zrabowanego Narodom Zjednoczonym posłużono się "granicami Niemiec według stanu z 31 grudnia 1937 r.", podkreślając w ten sposób jednoznacznie nielegalność dokonanych później przez Rzeszę aneksji.

Akty prawne strefy francuskiej – podobnie jak amerykańskiej i brytyjskiej - obowiązywały tylko na obszarze strefy. Wskazać w związku z tym można na

---

<sup>119</sup> JO, nr 10, z 1 I 1946, s. 61 i nast.

charakterystyczne rozporządzenie nr 205 z I kwietnia 1949 r. o działalności niemieckich towarzystw ubezpieczeniowych za granicą<sup>120</sup> (o podobnej treści, jak omawiana ustawa nr 16 obowiązująca w strefie amerykańskiej), według którego jako "zagranicę" traktuje się obszary leżące poza strefami okupacyjnymi mocarstw zachodnich i ich sektorami w Berlinie<sup>121</sup>.

Jeżeli natomiast chodzi o akty Radzieckiej Administracji Wojskowej, to - według dostępnych zbiorów<sup>122</sup> - pojęcie "Niemcy" ograniczone jest w nich do obszaru okupowanego, a terytorialny zakres obowiązywania - do okupacyjnej strefy radzieckiej; nie stwierdzono w tych aktach interesującej nas klauzuli.

## **6. Problem państwowości Niemiec w okupacyjnych aktach prawnych mocarstw sprzymierzonych**

W literaturze polskiej szczegółowej analizie poddano akty mocarstw sprzymierzonych do Umowy Poczdamskiej włącznie. Wyciągnięte z tych analiz wnioski są rozbieżne. Wystarczy zacytować kilka tez czołowych znawców omawianej problematyki:

---

<sup>120</sup> JO, nr 257, z 5 IV 1949, s.1927 i nast.

<sup>121</sup> Warto podkreślić, że powstały w 1949 r. wspólny okupacyjny organ trzech mocarstw zachodnich - Wysoka Komisja Aliancka (*the Allied High Commission*) wyraźnie ograniczała swoją właściwość do "obszaru federalnego" (*the federal territory*) - por. ustawa nr I z 21 IX 1949, OG, nr I, z 23 IX 1949, s. 2, 3; a za "obszar federalny" lub "terytorium Republiki Federalnej" uważała wyłącznie tereny stref okupacyjnych mocarstw zachodnich. Zob. ustawa nr 2, z 21 IX 1949, w sprawie terminów. OG, nr I, z 23 IX 1949, s. 4. W punkcie 4 ustawa ta stwierdzała: "4. The expressions 'the territory of the Federal Republic' and 'the Federal Territory' shall include the territories of the Laender of Baden, Bavaria, Bremen, Hamburg, Hesse, Lower Saxony, North Rhine /Westphalia, Rhineland Palatinate, Schleswig-Hohenzollern, as constituted on the effective date of this Law".

<sup>122</sup> *Befehle des Obersten Chefs der Sowjetischen Militärverwaltung in Deutschland*  
... .

„W wymienionych aktach prawnych posłużono się wielokrotnie pojęciem 'Niemcy', nadając mu wyraźnie sens 'państwo niemieckie'. Pod tym względem we wszystkich aktach prawnych, od umowy jałtańskiej poczynając, można obserwować takie właśnie użycie pojęcia 'Niemcy'. Pojęcie to użyto również w aktach bezwarunkowej kapitulacji. W deklaracji czterech mocarstw z 5 czerwca 1945 r. użyto kilkakrotnie pojęcia 'Niemcy', akcentując w ten sposób istnienie państwa niemieckiego, na którym ciążą określone obowiązki. Liczne artykuły tej deklaracji czynią państwo niemieckie odpowiedzialnym za wykonanie postanowień deklaracji. Inne akta prawne z 5 czerwca 1945 r. używają pojęcia 'Niemcy jako całość'. Nie może ulegać wątpliwości, że pojęcie to użyte jest na określenie państwa niemieckiego. Również w Umowie poczdamskiej użyto określenia 'Niemcy' w znaczeniu 'państwo niemieckie'. Tak samo ujmują zagadnienie 'Niemiec' proklamacje Sojuszniczej Rady Kontroli nad Niemcami. Sumując można stwierdzić, że akta prawne czterech mocarstw wydane po bezwarunkowej kapitulacji Rzeszy Niemieckiej stwierdzają brak centralnej władzy niemieckiej, a nie likwidację państwa niemieckiego”<sup>123</sup>.

Według natomiast tezy przeciwnej:

"a) Podstawowe w tej dziedzinie normy alianckie (obowiązujące na podstawie punktu 4 bezwarunkowej kapitulacji również Niemcy), tj. deklaracja z 5 czerwca 1945 r., o objęciu władzy najwyższej w Niemczech oraz umowa poczdamska z 2 sierpnia 1945 r. nie operują w ogóle pojęciem państwa niemieckiego (ani w znaczeniu ogólnym, ani np. w formie określenia Rzesza Niemiecka);

b/ posługują się natomiast wyrażeniem 'Niemcy' w potocznym, a więc wieloznacznym tego słowa znaczeniu. Z treści sformułowań wynika, że jeżeli chodzi o przeszłość, mają tu na myśli państwo niemieckie (do momentu bezwarunkowej kapitulacji włącznie), w nowej natomiast pokapitulacyjnej rzeczywistości rozumieją przez 'Niemcy' pewien układ etnograficzno-geograficzny, z narodem

---

<sup>123</sup> A. Klafkowski: *Umowa poczdamska ...*, s. 247.

niemieckim jako adresatem oświadczeń alianckich, z aliantami jako najwyższą władzą"<sup>124</sup>.

Jak się wydaje, obie te tezy zawierają w sobie sporo racji: ponieważ z jednej strony można w aktach prawnych mocarstw sprzymierzonych tego okresu znaleźć pojęcie "Niemcy" w znaczeniu państwowościowym oraz pojęcie "Niemcy" w znaczeniu geograficznym, z drugiej zaś strony, w wielu miejscach określenie "Niemcy" jest wieloznaczne i może być ujmowane dwojako<sup>125</sup>. W związku z wieloznacznością używanych terminów i niekonsekwencją ich stosowania trudno - za pomocą samej wykładni gramatycznej - wyciągnąć z aktów prawnych mocarstw sprzymierzonych jednoznaczny wniosek co do problemu państwowości Niemiec po 1945 roku. Wniosek ten rozciąga się również na działalność prawotwórczą - zarówno Rady Kontroli, jak i Administracji wojskowej w poszczególnych strefach okupacyjnych.

Przede wszystkim zaznaczyć należy, że omawiane klauzule z pewnością nie zawierają ani gwarancji terytorium niemieckiego w granicach z 31 grudnia 1937 r., ani państwowości niemieckiej. Chodzi w nich wyraźnie o nawiązanie do granic tak jak one istniały 31 grudnia 1937 r., obszaru Rzeszy, tak jak on istniał 31 grudnia 1937 r. - ciężar położony więc jest na "granice" lub "obszar" jako na pewien przeszły stan faktyczny.

Niemniej jednak w innych licznych aktach prawnych Rady Kontroli i Administracji Wojskowej w strefach okupacyjnych można znaleźć postanowienia, które sugerowałyby istnienie państwowości niemieckiej<sup>126</sup>. W tym kierunku można interpretować niektóre

---

<sup>124</sup> J. Kokot: *Kwestia niemiecka ...*, s. 66.

<sup>125</sup> Por. L. Antonowicz: *Zagadnienie państwowości Niemiec ...*, s. 68.

<sup>126</sup> Por. F.A. Mann: *The present Legal Status of Germany* (w.) F.A. Mann: *Studies in International Law*. Oxford 1973, s. 634 i nast.

postanowienia Proklamacji nr 2 z 20 września 1945 roku. W dziale (*Section*) III punkt 5 stwierdzono:

"Przedstawiciele Sprzymierzonych uregulują wszelkie problemy dotyczące stosunków Niemiec z innymi państwami. Władze i obywatele niemieccy nie mogą przyjmować na siebie żadnych zobowiązań do żadnych tego rodzaju porozumień bez zgody przedstawicieli Sprzymierzonych"<sup>127</sup>.

Punkt zaś 6 ma następujące brzmienie:

"Przedstawiciele Sprzymierzonych wydadzą dyrektywy w sprawie anulowania, wejścia w życie, wznowienia lub stosowania wszelkich traktatów, konwencji lub innych porozumień, międzynarodowych, czy jakichkolwiek ich części lub postanowień, których stroną są lub byli Niemcy"<sup>128</sup>.

Również inne akty Rady Kontroli operują terminami - "przejęcie władzy najwyższej w stosunku do Niemiec" (*with respect to Germany*), "władza najwyższa w sprawach dotyczących Niemiec jako całości"<sup>129</sup>, (*supreme authority in matters*

---

<sup>127</sup> "5. The Allied Representatives will regulate all matters affecting Germany's relations with other countries. No foreign obligations, undertakings or commitments of any kind will be assumed or entered into by or on behalf of German Authorities or nationals without the sanction of the Allied Representatives". OGCCG, nr I, 29 X 1945.

<sup>128</sup> "6. The Allied Representatives will give directions concerning the abrogation, bringing into force, revival or application of any treaty, convention or other international agreement, or any part or provision thereof, to which Germany is or has been a party". Tamże. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że z niektórych postanowień Proklamacji nr 2 wyciągano wnioski o upadku państwa niemieckiego. Np. w dziale (*Section*) III punkt 7 a) stwierdzono: "In virtue of the unconditional surrender, the diplomatic, consular, commercial and other relations of the German State with other States have ceased to exist". W związku z tymi postanowieniami stwierdzano: "Wydaje się, że państwo, które przestaje mieć jakiegokolwiek stosunki z innymi państwami, traci charakter państwa w sensie prawa międzynarodowego". L. Antonowicz: *Zagadnienia państwowości Niemiec ...*, s. 67.

<sup>129</sup> Proklamacja nr I, z 30 VIII 1945 r. o utworzeniu Rady Kontroli (punkt I i II). OGCCG, nr I, z 29 X 1945, s. 4 i nast.

*affecting Germany as a whole*), "w całych Niemczech" (throughout Germany)<sup>130</sup>, "niemieccy przynależni państwowi"<sup>131</sup>, "obecne granice Niemiec", "wjazd do Niemiec" (*entry into Germany*)<sup>132</sup> - które mogą sugerować istnienie państwowości niemieckiej. Podobne postanowienia zawierają akty Administracji Wojskowych w poszczególnych strefach okupacyjnych<sup>133</sup>.

Z drugiej jednak strony większość aktów mocarstw sprzymierzonych (wydanych przez Radę Kontroli lub Administracje Wojskowe w poszczególnych strefach okupacyjnych) pojęcie "Niemiec" - jak to już wykazano - utożsamia z obszarem geograficznym podległym jurysdykcji Rady Kontroli czyli z niemieckim terytorium w granicach poczdamskich. Również niektóre postanowienia omawianej wyżej Proklamacji nr 2 z 20 września 1945 r. pod pojęciem "Niemiec" rozumieją raczej pewien obszar w sensie geograficznym. W dziale (*Section*) IV i następnych mówi się na przykład o rozporządzeniu mieniem "państwa niemieckiego" (*of the German State*) "wewnątrz lub na zewnątrz Niemiec" (*inside or outside Germany*)<sup>134</sup>.

---

<sup>130</sup> Proklamacja nr 3, z 20 X 1945, OGCCG, nr I, z 29 X 1945, s. 22.

<sup>131</sup> Ustawa nr 5 z 30 X 1945 r. o przejęciu i zarządzie mieniem niemieckim za granicą. OGCCG, nr 2, s. 27; zarządzenie nr I, 10 V 1946, Komisji do spraw niemieckiego mienia znajdującego się za granicą. OGCCG, nr 8, s. 50.

<sup>132</sup> Ustawa nr 44 z 10 I 1947; OGCCG, nr 14, z 31 III 1947, s. 260; ustawa nr 12 z 11 II 1946 o zmianie ustawodawstwa w odniesieniu do podatku dochodowego, podatku korporacyjnego i odprowadzaniu dochodu. OGCCG, nr 4, z 28 II 1946, s. 60 i nast. Por. dyrektywa nr 44 z 4 XI 1946 r. o ograniczeniu taktyczno-technicznym właściwości łodzi rybackich pozostawionych Niemcom dla ich gospodarki pokojowej. OGCCG, nr 12, z 30 XI 1946, s. 69.

<sup>133</sup> Por. akty obowiązujące w strefie brytyjskiej: np. rozporządzenie nr 184 z 23 IV 1949 (MG, nr 28, s. 1083) mówi o "zachodnich granicach Niemiec", (*western frontiers of German*), a obowiązujące w strefie amerykańskiej rozporządzenie nr 37 (MGG (U.S.) Issue O, z 21 IX 1949, s. 50) mówi o "obszarze Niemiec", (*the area of Germany*).

<sup>134</sup> OGCCG, nr I, z 29 X 1945.

Postanowienia te różnicują więc pojęcie Niemiec i państwa niemieckiego, przy czym to pierwsze równoznaczne jest z geograficznym obszarem podległym kompetencji Rady Kontroli, a to drugie traktuje "państwo niemieckie" raczej jako twór przeszły. Samo jednak stwierdzenie faktu ograniczenia zakresu terytorialnego pojęcia "Niemcy" do obszaru podległego kompetencji Rady Kontroli (granice poczdamskie Niemiec) nie musi jeszcze oznaczać upadku państwa niemieckiego jako podmiotu prawa międzynarodowego. Działaność prawodawcza Sprzymierzonych jest tu niejednoznaczna; brak w każdym razie jednoznacznego aktu prawnego Sprzymierzonych, w którym - podobnie jak to miało miejsce na płaszczyźnie wewnętrzprawnej w ustawie nr 46 z 25 lutego 1947 r. o likwidacji państwa pruskiego<sup>135</sup> - stwierdzono by nieistnienie państwa niemieckiego i uregulowano by skutki prawne nieistnienia tego państwa w sferze międzynarodowoprprawnej.

Odpowiedzi na pytanie dotyczące niemieckiej państwowości w latach 1945-1949 poszukiwać należy raczej w praktyce państw. Akty prawne Sprzymierzonych mogą stanowić tylko jedną z okoliczności w procesie ustalania praktyki państw. Wskazać w związku z tym należy na kilka aktów prawnych Administracji wojskowej stref okupacyjnych, które - jak się wydaje - wychodzą z założenia nieistnienia państwa niemieckiego. Interesująca zwłaszcza jest ustawa nr 19 "o dysponowaniu mieniem, znajdującym się w strefie okupacyjnej Stanów Zjednoczonych i w sektorze Berlina Stanów Zjednoczonych, które należało do byłej Rzeszy Niemieckiej i do byłych państw niemieckich, krajów (Länder) lub prowincji (łącznie z państwem pruskim)", obowiązująca od 20 kwietnia 1949 roku<sup>136</sup>. W tytule tej ustawy mówi się wyraźnie o "byłej Rzeszy Niemieckiej" (*the Former German Reich*) i

---

<sup>135</sup> OGCCG, nr 14, z 31 III 1947, s. 262.

<sup>136</sup> MGG (U.S.) Issue N, 16 VI 1949, s. 9 i nast. (Law No 19 Disposing of Properties in the United States Zone of Occupation and the United States Sector of Berlin having belonged to the former German Reich and to the former German States, Laender or Provinces (including the State of Prussia)).

stawia się ją na jednej płaszczyźnie ze zlikwidowanym państwem pruskim. Szczególnie zaś interesujące jest brzmienie artykułu IV punkt 4 tej ustawy:

"4. Z zastrzeżeniem postanowień artykułu VII litera 11 niniejszej ustawy, mienie .Rzeszy skonfiskowane na mocy artykułu I, składające się z (...) przekazuje się w powiernictwo krajowi, w którym to mienie jest usytuowane (lub, jeżeli jest usytuowane w sektorze Berlina Stanów Zjednoczonych - miastu Berlinowi), jako powiernikowi w stosunku do państwa niemieckiego nadrzędnego nad krajami (Länder), które zostanie uznane przez Administrację Wojskową Stanów Zjednoczonych, Zjednoczonego Królestwa i Francji. Istniejące obecnie uregulowania, dotyczące posiadania, zarządzania i używania określonego w tym punkcie mienia, obowiązują w okresie trwania powiernictwa, (...). O ile ciało ustawodawcze takiego państwa niemieckiego, które ma by uznane, określi wyraźnie mienie oznaczone w tym punkcie, zostanie ono ostatecznie przekazane temu państwu niemieckiemu, o ile Administracja Wojskowa wyrazi na to zgodę. Stosunek powierniczy odnośnie do mienia, które stosownie do powyższego - nie zostanie wyraźnie określone lub w odniesieniu do którego, w ciągu roku od powstania państwa niemieckiego, nie zostanie udzielona zgoda, kończy się z tym momentem, i kraj, w którym mienie jest usytuowane (miasto Berlin, w przypadku, jeżeli znajduje się ono w sektorze Berlina Stanów Zjednoczonych) nabywa pełną jego własność"<sup>137</sup>.

---

<sup>137</sup> „4. Subject to the provisions contained in Article VII, paragraph 11 hereof, Reich property seized under Article I hereof which consisted of (...) is hereby transferred to the land in which such property is situated (or, if situated in the United States Sector of Berlin, to the City of Berlin), as trustee, in trust for such German State above the Laender as may be recognized by the US, UK and French Military Governments. During the period of trusteeship, presently existing arrangements regarding the possession, management and use of the properties described in this paragraph will be continued (...). Such of the property described in this paragraph as may be designated by the legislative body of such German State as may be recognized shall, subject to the approval of Military Government, be finally transferred to that German State. As to property not so designated and property the transfer of which is not so approved within one year after the creation of the German State herein referred to, the trust shall terminate at that time, and the Land



Z artykułu tego, regulującego niektóre sprawy majątkowe "byłej Rzeszy Niemieckiej" wynika kilka interesujących wniosków:

po pierwsze - z treści tego artykułu wynika, że pełnym dysponentem (właścicielem) mienia była Administracja Wojskowa i nie istniał żaden podmiot "niezdolny chwilowo do działań prawnych", którego prawo własności byłoby tylko zamrożone; to Administracja Wojskowa decydowała o przekazaniu mienia krajom "w powiernictwo" i o ostatecznym przekazaniu własności tego mienia przyszłemu państwu niemieckiemu lub krajom;

po drugie - wyraźnie mówi się o "powstaniu państwa niemieckiego" (*the creation of the German State*), które ma być dopiero uznane przez mocarstwa zachodnie, a nie - na przykład - "o odzyskaniu zdolności do działań prawnych"; chodzi tu naturalnie o mającą powstać kilka miesięcy później (ustawa weszła w życie 20 kwietnia 1949 r.) Republikę Federalną Niemiec, której tytuł własności w stosunku do mienia "byłej Rzeszy Niemieckiej" wynika z aktu prawnego Sprzymierzonych (tu: Amerykańskiej Administracji Wojskowej), a nie z ciągłości podmiotowości międzynarodowoprawnej państwa niemieckiego<sup>138</sup>.

Podobne postanowienia zawiera obowiązujące we francuskiej strefie okupacyjnej rozporządzenie nr 217 z 3 czerwca 1949 r. o przekazaniu mienia, znajdującego się we francuskiej strefie okupacyjnej lub we francuskim sektorze Berlina, które należało do byłej Rzeszy Niemieckiej (*a l'ancien Reich Allemand*) i do byłych krajów niemieckich (krajów lub prowincji, łącznie z państwem pruskim)<sup>139</sup>. Rozporządzenie to jest w swojej wymowie nawet bardziej jednoznaczne niż ustawa

---

in which it is located (or, if located in the United States Sector of Berlin, the City of Berlin), shall have full ownership thereof".

<sup>138</sup> Również w artykule V punkt 7 tej ustawy używa się terminu "byłe państwo niemieckie" (*the former German State*).

<sup>139</sup> JO, nr 277, z 10 VI 1949, s. 2043 i nast.

Amerykańskiej Administracji Wojskowej: kilkakrotnie używany jest termin "była Rzesza Niemiecka" (artykuł I, 5, 10); mówi się o "utworzeniu państwa niemieckiego" (artykuł 3, 9), a do tego czasu o tymczasowym "zarządzie" mieniem przez kraje (artykuł 3). Kilka jeszcze innych aktów prawnych, regulujących sprawy majątkowe, wychodzi z założenia braku niemieckiego państwa. Obowiązująca w brytyjskiej strefie okupacyjnej ustawa nr 75 z 10 listopada 1948 r. o reorganizacji niemieckiego węglowego przemysłu wydobywczego, przemysłu hutniczego i stalowego<sup>140</sup>, w artykule VI - "Udziały byłej Rzeszy i byłego państwa pruskiego" (*Former Reich and Prussian State Interests*) - punkt 21, stwierdzała:

"Przedsiębiorstwa i wierzytelności byłej Rzeszy i byłego państwa pruskiego podpadają pod postanowienia niniejszej ustawy. Udziały byłej Rzeszy i byłego państwa pruskiego w towarzystwach, utworzonych odpowiednio do niniejszej ustawy, będą reprezentowane przez powierników określonych w artykułach II i III"<sup>141</sup>.

Podobne postanowienia zawierała analogiczna ustawa nr 75 obowiązująca w amerykańskiej strefie okupacyjnej<sup>142</sup>; z takiego też założenia wychodziło rozporządzenie nr 236 (opublikowane 20 września 1949 r.) o przejęciu mienia przeznaczonego do rozpowszechniania lub wyświetlania filmów, znajdującego się na francuskim obszarze okupowanym, które należało do byłej Rzeszy (*a l'ancien Reich*)<sup>143</sup>.

---

<sup>140</sup> MG, nr 27, s. 1029.

<sup>141</sup> "Article VI (Former Reich and Prussian Interests) 21. Enterprises and holdings of the former Reich and Prussian State shall be subject to the provisions of this Law. Interests of the former Reich and Prussian State in companies formed pursuant to this law shall be represented by the Trustees referred to in Articles II and III hereof".

<sup>142</sup> MGG (U.S.) Issue L, z 16 XII 1948, s. 25.

<sup>143</sup> JO, nr 305, z 20 IX 1949, s. 2160 i nast.

## 7. Zakończenie

Nie ma żadnych podstaw, aby uważać, że mocarstwa sprzymierzone chciały zagwarantować terytorium niemieckie według stanu z 31 grudnia 1937 r.; rezygnacja z aneksji nie oznaczała nienaruszalności niemieckiego terytorium. Wręcz przeciwnie, stanowisko mocarstw sprzymierzonych nie pozostawiało wątpliwości co do tego, że zamierzają one na Wschodzie znacznie uszczuplić niemieckie terytorium. Klauzule, zawarte we wspólnych dokumentach sprzymierzonych w latach 1944-1945, traktowały obszar Niemiec w granicach z 31 grudnia 1937 r. jako termin techniczny na oznaczenie obszaru, którym zamierzają rozporządzać. Decyzje poczdamskie sprowadziły obszar "Niemiec jako całości" do terytorium podległego kompetencji Rady Kontroli.

Umowa poczdamska ograniczyła terytorialny zakres pojęcia "Niemcy jako całość" do obszaru okupowanego, podległego kompetencji Rady Kontroli. Potwierdzają to akty prawne Rady Kontroli, regulujące sprawy dotyczące "Niemiec jako całości", których terytorialny zakres obowiązywania rozciągał się wyłącznie na obszary okupowane. W aktach prawnych Rady Kontroli pojęcie "Niemcy" lub "terytoria niemieckie" utożsamiane jest z jej zakresem kompetencji.

Podobnie zakres terytorialnego obowiązywania aktów Administracji wojskowej poszczególnych mocarstw sprzymierzonych w ich strefach okupacyjnych rozciągał się jedynie na obszar tych stref i (w pewnych przypadkach) na odpowiednie sektory Berlina.

Występujące incydentalnie w aktach prawnych Rady Kontroli oraz Administracji Wojskowej poszczególnych stref okupacyjnych klauzule, nawiązujące do granic lub obszaru Rzeszy Niemieckiej z 31 grudnia 1937 r., interpretować należy uwzględniając następujące czynniki:

- główną przesłanką, jaką kierowały się mocarstwa sprzymierzone wprowadzając takie klauzule, było wskazanie na nielegalność aneksji dokonanych przez III Rzeszę po 31 grudnia 1937 roku;
- klauzula ta wprowadzona jest do aktów prawnych jako łącznik nawiązujący do określonego stanu faktycznego (obszaru) o charakterze przeszłym, w celu rozwiązania konkretnych problemów (np. ustalenia mienia zrabowanego przez Niemcy Narodom Zjednoczonym, określenia niemieckiej przynależności państwowej pewnych kategorii osób, oznaczenia określonych wierzytelności, kredytów w celu przejęcia nad nimi kontroli bądź ich konfiskaty, itp.);
- większość aktów prawnych zawierających te klauzule przygotowanych zostało przez mocarstwa sprzymierzone jeszcze w 1944 r.; tym samym nie mogły one uwzględniać poczdamskich decyzji terytorialnych; o ile więc nie miały one incydentalnego znaczenia w konkretnych sprawach, o tyle pozbawione były skutków prawnych w odniesieniu do obszarów znajdujących się poza zakresem terytorialnej kompetencji Rady Kontroli<sup>144</sup>.

---

<sup>144</sup> Por. K. Skubiszewski: *Zachodnia granica Polski ...*, s. 185, 186.

Klauzule te nie gwarantowały więc ani niemieckiego obszaru państwowego w granicach z 31 grudnia 1937 r.<sup>145</sup>, ani tym bardziej klauzule te nie mogły być wyrazem (czy dowodem) trwania państwowości niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 roku<sup>146</sup>.

Pojęcie "Niemcy" lub "terytorium niemieckie" utożsamiane było przez mocarstwa sprzymierzone (w aspekcie terytorialnym) wyłącznie z terytorialnym zakresem kompetencji Rady Kontroli. Stąd też wszelka dyskusja na temat państwowości niemieckiej w latach 1945-1949 (i później) ograniczona jest terytorialnie do poczdamskich granic Niemiec. Samo uszczuplenie terytorium niemieckiego przez mocarstwa sprzymierzone nie musiało świadczyć o upadku państwa niemieckiego jako podmiotu prawa międzynarodowego. Nie istniał natomiast żaden akt prawny mocarstw sprzymierzonych, który jednoznacznie stwierdzałby fakt upadku państwa niemieckiego i który regulowałby skutki prawne upadku tego państwa; akty prawne mocarstw sprzymierzonych posługiwały się terminologią wieloznaczną, dopuszczającą różnorodną interpretację co do ich stosunku do problemu państwowości niemieckiej. Stąd też mogą one być traktowane tylko jako jedna z przesłanek ustalenia praktyki międzynarodowej, dotyczącej tego problemu, wskazać w związku z tym można na kilka aktów prawnych mocarstw zachodnich z okresu bezpośrednio poprzedzającego utworzenie Republiki Federalnej Niemiec, w których jednoznacznie wychodzi się z założenia nieistnienia państwa niemieckiego i braku ciągłości prawnej między Rzeszą Niemiecką a mającym powstać państwem niemieckim (RFN).

Dyskusja wokół państwowości niemieckiej ma dla polskiego tytułu prawnego do Ziem Zachodnich i Północnych znaczenie wtórne.

---

<sup>145</sup> Por. S. Krülle: *Die völkerrechtlichen Aspekte ...*, s. 94.

<sup>146</sup> D. Blumenwitz: *Inhalt und völkerrechtliche Grenzen der "Rechte und Verantwortlichkeiten" der Vier Mächte (w:) Staatliche Kontinuität ...*, s. 51 i nast.; tenże: *Die territorialen Folgen des Zweiten Weltkrieges für Deutschland...* .

Pierwszorzędne znaczenie natomiast ma ostateczność i legalność polskiego tytułu prawnego, wynikającego z Umowy poczdamskiej. Wydaje się, że analiza aktów prawnych Rady Kontroli oraz aktów Administracji Wojskowych poszczególnych stref okupacyjnych dostarcza kolejnego, cennego - dotychczas w doktrynie polskiej niedocenianego - dowodu, na rzecz ostateczności poczdamskiej decyzji terytorialnej w sprawie polskiej granicy zachodniej na Odrze i Rysie Łużyckiej.

## **16. Podsumowanie w monografii: Umowy kulturalne Republiki Federalnej Niemiec. Problemy konstytucyjnoprawne i międzynarodowo prawne.**

PISM, Warszawa 1986, (strony 110-123).

### **Podsumowanie**

1) Umowy kulturalne to dwu- lub wielostronne umowy międzynarodowe, których jednoznacznie przeważającym celem jest ściślejsze ukształtowanie i popieranie wymiany kulturalnej i które zawierają zobowiązania dążenia do osiągnięcia tego celu. Umowy kulturalne spełniają istotną rolę w polityce zagranicznej państwa: mogą być zawarte między państwami jako następstwo układu o sojuszu i przyjaźni, służąc umocnieniu stosunków; mogą one również służyć „oczyszczeniu” politycznych stosunków między partnerami i umożliwieniu znormalizowania tych stosunków. Takie też nadzieje wiązano z umową o współpracy kulturalnej między Polską a RFN z 11 czerwca 1976 r., która miała przyczynić się do wyeliminowania z zachodnioniemieckiego systemu oświaty i wychowania treści sprzecznych z postanowieniami układu PRL-RFN z 7 grudnia 1970 r., a tym samym przyczynić się do unormowania stosunków między Polską a Republiką Federalną Niemiec w dziedzinie szeroko rozumianych stosunków politycznych.

2) RFN – jak sama nazwa wskazuje – jest państwem federalnym. Ustawa Zasadnicza RFN normuje więc zarówno klasyczny trójpodział władzy na szczeblu federalnym na legislatywę, egzekutywę i sądownictwo, jak i – wynikający z federalnej struktury – pionowy podział władzy między federacją i kraje. RFN jest jednym z nielicznych państw federalnych, które swoim częściom składowym przyznają – w ramach stosunków zewnętrznych – prawo do zawierania umów międzynarodowych, jeśli materia umowy jest objęta wyłączną

kompetencją wewnętrzną części składowych federacji (art. 32 ust. 3 UZ).

Artykuł 32 UZ RFN stał się przyczyną poważnych kontrowersji w praktyce konstytucyjnej oraz w zachodnioniemieckiej doktrynie. Na pierwszy plan wysuwają się trzy problemy:

- czy Ustawa Zasadnicza RFN przejęła zasadę wynikającą z tradycji niemieckiego prawa konstytucyjnego, że kompetencja w zakresie stosunków zewnętrznych jest określona zakresem kompetencji wewnętrznej?
- czy federacja może w związku z tym zawierać umowy międzynarodowe, których przedmiot jest objęty wyłączną wewnętrzną kompetencją krajów?
- czy - w razie przyznania federacji takiego prawa – może ona również wykonywać w sferze wewnętrznej wynikające z umowy zobowiązania?

Umowy kulturalne RFN ogniskują te kwestie sporne, jak dotychczas bowiem wszystkie umowy kulturalne zawarte zostały ze strony RFN przez federację, mimo że przedmiot znacznej części ich postanowień objęty jest wyłączną wewnętrzną kompetencją krajów.

3) Sposób rozstrzygnięcia przedstawionych problemów konstytucyjnoprawnych wpływa bezpośrednio na sferę międzynarodowo prawnych stosunków RFN. Przyznanie bowiem federacji prawa do zawierania umów międzynarodowych, których przedmiot objęty jest – według wewnętrznego podziału - kompetencją krajów (co się dzieje w praktyce), przy jednoczesnym zakwestionowaniu kompetencji federacji do wykonywania tych umów w sferze wewnętrznej, może prowadzić do trudności przy wykonywaniu obowiązującej z punktu widzenia prawa międzynarodowego umowy. Wyłania się w związku z tym problem



niezmiernie istotny dla partnerów traktatowych RFN, czy Republika Federalna – mimo istnienia normy powszechnego międzynarodowego prawa zwyczajowego, w myśl której państwo nie może powoływać norm swego prawa wewnętrznego (również konstytucyjnego) w celu usprawiedliwienia zaniedbań w wykonywaniu wiążących umów międzynarodowych - może wskazywać na wewnętrzny podział kompetencji dla wykazania niemożności (czy ograniczenia) wykonywania obowiązujących umów międzynarodowych.

4) Z kompleksu problemów związanych z interpretacją art. 32 UZ tylko jedna kwestia nie budzi kontrowersji: uprawnienie federacji i krajów do zawierania umów międzynarodowych w materiach zastrzeżonych do ich kompetencji wewnętrznej. Ponieważ w takim przypadku przedmiot umowy objęty jest kompetencją wewnętrzną federacji lub kraju, nie występują też problemy z wykonywaniem postanowień umowy w sferze wewnętrznej.

Ustawa Zasadnicza RFN wychodzi z założenia, że wykonywanie władzy zwierzchniej należy do pierwotnej kompetencji krajów, nie wywodzącej się ze zwierzchnictwa federalnego (art. 30 UZ). Kompetencja federacji musi być natomiast wyraźnie określona w Ustawie Zasadniczej. W praktyce jednak zakres kompetencji federacji jest nieporównywalnie większy niż zakres kompetencji krajów. W ramach kompetencji ustawodawczej ich wyłączna właściwość obejmuje jedynie oświatę, szkolnictwo, policję, prawo komunalne i ochronę zdrowia. Sprawy z zakresu kultury należą więc do nielicznych kwestii, które – prawie w całości – podlegają kompetencji krajów. Ustawodawstwo krajowe w tym zakresie nie jest jednak zbyt obfite. Ustawy regulują jedynie problemy szkolnictwa, szkolnictwa wyższego oraz

status kościołów w poszczególnych krajach. Jest to o tyle zrozumiałe, że sprawy z zakresu kultury są przedmiotem głównie działalności administracyjnej nie związanej z wykonywaniem ustaw, lecz wynikającej z ogólnej kompetencji krajów (tzw. *schlicht-hochheitliche Verwaltung*). Federacja natomiast w dziedzinie kultury ma bardzo wąskie uprawnienia.

5) Zdolność traktatowa krajów jest – w myśl Ustawy Zasadniczej – ograniczona do materii objętych ich kompetencją wewnętrzną. Poza tym zawarcie przez kraj umowy międzynarodowej wymaga zgody rządu federalnego. Formalnie rzecz biorąc, kraje mogą zawierać umowy kulturalne we wszystkich ważniejszych sprawach z zakresu kultury. Sprecyzowanie tych spraw byłoby trudne ze względu na obszerność ich katalogu. Łatwiej wskazać na sprawy, których – w myśl wewnętrznego podziału kompetencji – nie może w umowach regulować federacja. Głównie chodzi – powtórzmy – o trzy grupy spraw, zwykle regulowanych w umowach kulturalnych:

- ustalenie i kształtowanie przedmiotów szkolnych w szkołach, których działalność regulowana jest prawem krajowym;
- ustanawianie profesur, lektoratów, etatów w szkołach i w innych kulturalnych instytucjach krajów;
- wprowadzanie środków nauczania i określanie treści podręczników, w szczególności w podręcznikach historii i geografii.

Na początku lat pięćdziesiątych, gdy RFN nie zawierała jeszcze umów kulturalnych, w doktrynie często określano,

jakie materie może federacja regulować w umowach kulturalnych. W praktyce jednak umowy kulturalne zawierane przez federację (kraje w ogóle nie korzystały ze swoich uprawnień) zawierały postanowienia wkraczające w kompetencję wewnętrzną krajów. Stworzyło to szereg problemów, które należało rozwiązać zarówno w praktyce, jak i w sferze doktrynalnej.

6) Artykuł 32 UZ powszechnie pojmowany jest w doktrynie zachodniemieckiej nie jako wyjątek od artykułu 30 UZ, lecz jako zasadnicza norma, regulująca podział kompetencji w zakresie „stosunków zewnętrznych”. Na mocy art. 32 UZ powstaje więc generalne domniemanie kompetencji federacji w „sprawach zewnętrznych”, kraje natomiast taką kompetencją posiadają jedynie wtedy, gdy wyraźnie przyznaje im to Ustawa Zasadnicza (zawieranie umów międzynarodowych w ramach ich kompetencji wewnętrznej). Z art. 32 ust. 1 UZ wynika więc niezmiernie istotne stwierdzenie, że federacja posiada wyłączną kompetencję do regulowania wszystkich spraw rozciągających się na „utrzymywanie stosunków z państwami obcymi”, a kompetencja ta ograniczona jest jedynie uprawnieniami krajów wyraźnie określonymi w Ustawie Zasadniczej (naturalnie do rozstrzygnięcia pozostaje spór zasadniczy, dotyczący kompetencji federacji do zawierania umów w materii zastrzeżonej do właściwości wewnętrznej krajów). A więc na podstawie art. 32 ust. 1 UZ federacja uprawniona jest do prowadzenia własnej zagranicznej polityki kulturalnej, wykraczającej poza kompetencję ustawodawczą, jeśli respektuje uprawnienia krajów. W tych ramach federacja jest kompetentna do korzystania ze zwierzchnich praw w sprawach kultury (regulując je również w umowach kulturalnych)., które wyłącznie lub w przeważającej części

wykonywane są za granicą lub których zadanie polega na oddziaływaniu na zagranicę (założenie i utrzymywanie niemieckich szkół i instytutów kultury za granicą, organizowanie wystaw w innych państwach, wysyłanie zespołów muzycznych i grup teatralnych za granicę, popieranie nauki języka niemieckiego w zagranicznych szkołach i uniwersytetach, zakładanie i obsadzanie niemieckojęzycznych lektoratów za granicą, wysyłanie naukowców, popieranie badań naukowych w innych państwach – również wspólnych z partnerami zagranicznymi, wysyłanie grup sportowych i grup młodzieżowych za granicę, organizowanie audycji radiowych przeznaczonych dla zagranicy).

W związku z tymi sprawami federacja posiada akcesoryjną kompetencję wewnętrzną, która obejmuje:

- organizację i personalną obsadę szkół i instytutów kultury za granicą;
- finansowanie lub finansowe wspieranie niemieckich artystów i grup artystycznych, reprezentujących RFN za granicą;
- wspieranie występów zagranicznych artystów i zespołów artystycznych na terytorium RFN;
- fundowanie stypendiów dla zagranicznych uczniów i studentów;
- finansowanie wspólnych badań z partnerami zagranicznymi na obszarze RFN;

- zapraszanie zagranicznych naukowców do prowadzenia badań w federalnych instytutach naukowych.

7) Zasadniczym przedmiotem sporu przy interpretacji art. 32 UZ jest problem, czy federacja może zawierać umowy międzynarodowe w materii objętej wyłączną kompetencją krajów. Możliwość różnorodnej interpretacji wynika przede wszystkim z nieostrego sformułowania w art. 32 ust. 3 UZ, że kraje „mogą ... zawierać traktaty z państwami obcymi”. Ze sformułowania tego można wnioskować, że uprawnienia krajów mają charakter subsydiarny, tzn. obok krajów również federacja jest uprawniona do zawierania umów w materiach objętych wewnętrzną kompetencją krajów. W praktyce spór dotyczący tego problemu wystąpił w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych (w odniesieniu do umów kulturalnych). Rząd federalny oraz rządy północnych krajów RFN stanęły na stanowisku, że federacja ma generalną, nie ograniczoną przedmiotowo, kompetencję do zawierania umów, krajom natomiast przysługuje – w ramach ich wyłącznej kompetencji wewnętrznej – jedynie konkurencyjna kompetencja do zawierania umów międzynarodowych. W przeciwieństwie do tego, rządy południowych krajów RFN stanęły na stanowisku, w myśl którego kompetencja federacji do zawierania umów międzynarodowych pokrywa się z jej kompetencją wewnętrzną.

8) Spór ten w znacznej mierze stracił znaczenie praktyczne. Mimo to w doktrynie zachodniemieckiej w chwili obecnej występują trzy zasadnicze poglądy.

- Według przedstawicieli poglądu centralistycznego federacja jest uprawniona do zawierania umów

międzynarodowych w materiach zastrzeżonych do wewnętrznej kompetencji krajów. Jest ona również uprawniona do wykonywania takich umów a sferze wewnętrznej RFN.

- Według przedstawicieli poglądu federalistycznego wyłącznie kraje są uprawnione do zawierania umów międzynarodowych w materii zastrzeżonej do ich kompetencji wewnętrznej. W tym zakresie federacja nie posiada żadnej kompetencji. Niektórzy przedstawiciele kierunku federalistycznego przyznają jednak federacji – na podstawie *ius eminens* (H. Mosler) lub gdy w grę wchodzi „pilne i ważne interesy federacji” (R. Bernhardt) – prawo do zawierania umów międzynarodowych w materii przekraczającej jej kompetencję wewnętrzną; kraje natomiast powinny – w myśl zasady wierności federacji – umowy takie wykonywać.
- Przedstawiciele poglądów określanych jako „pośrednie” lub „umiarkowanie centralistyczne” wychodzą z założenia rozdziału kompetencji do zawierania umów międzynarodowych od kompetencji do ich wykonania. Podobnie jak przedstawiciele poglądu centralistycznego przyznają oni federacji kompetencję do zawierania umów międzynarodowych również w materii zastrzeżonej do wyłącznej kompetencji landów. W przeciwieństwie do przedstawicieli poglądu centralistycznego prawo do wykonywania takich umów w sferze wewnętrznej przyznają jedynie krajom (federacja przed zawarciem umowy powinna zapewnić sobie jej wykonanie przez kraje).

9) Możliwość rozwiązania tego sporu teoretycznego tkwi – jak się wydaje – w teorii federalizmu kooperatywnego, dominującej w zachodniemieckiej doktrynie prawa. W myśl tej teorii zarówno federacja, jak i kraje, przy wzajemnym respektowaniu swoich kompetencji określonych w Ustawie Zasadniczej, dążyć powinny przede wszystkim do wspólnego uregulowania spraw mających zasadnicze znaczenie dla całości. W myśl teorii federalizmu kooperatywnego cechą państwa federalnego jest – z jednej strony – podporządkowanie interesów krajowych interesom całości. W dziedzinie stosunków zagranicznych znajduje to wyraz w art. 32 ust. 1 UZ. Z drugiej strony kraje posiadają określone uprawnienia (prawo do zawarcia umów w zakresie ich kompetencji wewnętrznej), które muszą być szanowane przez federację. Ze swej strony federacja jest zobowiązana do uwzględnienia interesów krajów, tak w sensie ogólnym, jak w każdym konkretnym przypadku (art. 32 ust. 2 UZ).

Do teorii federalizmu kooperatywnego najbardziej zbliżone są – jak się wydaje – koncepcje przedstawicieli tzw. poglądów pośrednich oraz zmodyfikowanego poglądu federalistycznego. Teoria ta w znacznej mierze jest zgodna z istniejącymi już w RFN rozwiązaniami praktycznymi.

10) Kompromisem zapewniającym federacji swobodę w praktycznej działalności traktatowej „na zewnątrz” jest tzw. porozumienie z Lindau z 14 listopada 1957 r. i tzw. porozumienie Kramera-Heubla z 31 października 1968 r. Za pomocą tych rozwiązań spory konstytucyjnoprawne zostały w znacznej mierze przesunięte ze sfery praktycznej do sfery wyłącznie rozważań teoretycznych.

Na podstawie porozumienia z Lindau federacja, zawierając umowę kulturalną, jest zobowiązana do uzyskania zgody krajów (przed wejściem umowy w życie). Z praktyki Stałej Komisji ds. Umów międzynarodowych wynika, że uzyskanie zgody krajów rozumieć należy bardzo szeroko. Chodzi tu o bieżący wpływ krajów (poprzez Stałą Komisję) na projekt umowy oraz prowadzone negocjacje, wyrażenie zgody przez kraje na podpisanie umowy oraz na jej zawarcie (ratyfikację). Tak więc zgoda krajów na zawarcie umowy kulturalnej obejmuje nie tylko formalne „wyrażenie zgody”, lecz również merytoryczny wpływ na treść umowy. Możliwość oddziaływania krajów na treść umów zawieranych przez federację rozszerzyła się na mocy tzw. porozumienia Kramere-Heubla, stosownie do którego przedstawiciele krajów biorą udział (jako członkowie delegacji zachodnioniemieckiej) w rokowaniach nad umowami kulturalnymi. Istotne jest przy tym to, iż w toku formułowania wewnętrznego stanowiska delegacji RFN reprezentują oni stanowisko krajów. Zaznaczyć należy, że praktyka związana z obu tymi porozumieniami nie ogranicza sformułowanego w art. 32 ust. 2 UZ obowiązku, stosownie do którego „przed zawarciem traktatu dotyczącego szczególnych interesów kraju, kraj ten powinien być we właściwym czasie wysłuchany.”.

11) Interesujące rozwiązanie praktyczne najpełniej odpowiada tzw. postępowaniu upoważniającemu (*Ermächtungsverfahren*), w myśl którego kraje upoważniałyby federację do zawarcia (tylko w jej imieniu) umowy kulturalnej, obejmującej również materie zastrzeżone do wewnętrznej kompetencji krajów: tak z pewnością można zakwalifikować wyrażenie przez kraje zgody (w ramach procedury Stałej Komisji) na podpisanie i zawarcie (ratyfikację) umowy kulturalnej przez federację.



Niemniej istotą istniejących rozwiązań praktycznych polega nie tylko na formalnym wyrażeniu zgody na podpisanie i zawarcie (ratyfikację) umowy, lecz również na bardzo szerokim, merytorycznym udziale w kształtowaniu stanowiska zachodnioniemieckiego w toku negocjacji – co w praktyce można określić jako proces kształtowania się wspólnej woli federacji i krajów. Istniejące rozwiązania praktyczne należałoby więc raczej zakwalifikować jako postępowanie quasi-upoważniające (wykraczające poza postępowanie upoważniające), na które składają się dwa elementy:

- **po pierwsze** – formalne upoważnienie federacji przez kraje do zawarcia (tylko w jej imieniu) umowy kulturalnej, regulującej materie objęte wyłączną kompetencją krajów. Na płaszczyźnie wewnętrznej (w ramach struktury federalnej państwa) upoważnienie to uzasadnia prawny obowiązek krajów wykonywania postanowień umowy kulturalnej objętych ich kompetencją wewnętrzną, a federację wyposaża w dodatkowy prawny instrument – wymagania od krajów działalności odpowiadającej zobowiązaniom międzynarodowym RFN;
- **po drugie** - na postępowanie to składa się merytoryczny udział krajów w procesie negocjowania umowy.

12) Umowy kulturalne RFN zawiera federacja. Na szczeblu federalnym rozróżnia się (art. 59 ust. 2 UZ) trzy rodzaje umów międzynarodowych:

- układy, które regulują polityczne stosunki federacji (tzw. układy polityczne);

- układy, które dotyczą przedmiotów ustawodawstwa federalnego;
- umowy administracyjne.

Podział umów w art. 59 ust. 2 UZ ma charakter wewnątrz-prawny, tzn. zakwalifikowanie umowy międzynarodowej do jednej z tych kategorii pociągać może za sobą jedynie skutki wewnątrz-prawne (np. co do zakresu kompetencji ciał ustawodawczych). Z punktu widzenia prawa międzynarodowego – niezależnie od ich wewnętrznej kwalifikacji – powinny one być wykonywane w całości i w dobrej wierze, stosownie do zasady *pacta sunt servanda*.

W RFN umowy kulturalne kwalifikowane są jako umowy administracyjne, czyli umowy, które mogą być wykonywane w sferze wewnętrznej przez egzekutywę, w ramach przysługującej jej kompetencji. RFN zawiera umowy kulturalne w formie umów rządowych. W celu podkreślenia ich znaczenia zaopatruje je zwykle w klauzule ratyfikacyjne.

13) O ile w doktrynie zachodniemieckiej wyraźnie podkreśla się, że umowy kulturalne nie są „układami politycznymi” w myśl art. 59 ust. 2 zd. 1 UZ, ponieważ punkt ciężkości ich postanowień – mimo określonej wagi politycznej – spoczywa na wewnątrzpaństwowym obszarze kształtowania kultury, o tyle w odniesieniu do stosunku pomiędzy pojęciem „umowy administracyjnej” (tu. kulturalnej) a pojęciem „układu dotyczącego przedmiotu ustawodawstwa federalnego” problem wygląda inaczej (wiąże się to z kwestią udziału ciał ustawodawczych – *Bundestagu* i *Bundesratu*) przy zawieraniu umów kulturalnych). Oba pojęcia nie pozostają

bowiem względem siebie w stosunku wyłączności: umowy administracyjne mogą jednocześnie dotyczyć przedmiotów ustawodawstwa, a tym samym podpadać pod kompetencję ciał ustawodawczych. Umowy kulturalne, kwalifikowane jak umowy administracyjne w myśl art. 59 ust. 2 zd. 2 UZ, których przedmiot jest objęty wyłączną kompetencją administracyjną, określić można jako „czyste umowy administracyjne” – w tym przypadku ciała ustawodawcze nie mają udziału w procesie zawierania umowy. Natomiast umowy kulturalne, których przedmiot jest objęty kompetencją ustawodawczą, określić można jako kategorię „układów mieszanych” (umów administracyjnych rozciągających się na przedmioty ustawodawstwa). Zakres udziału ciał ustawodawczych przy zawieraniu przez RFN umów kulturalnych zależy więc od tego, w jakim zakresie przedmiot umowy kulturalnej objęty jest kompetencją ustawodawczą, a w ramach danego „przedmiotu ustawodawstwa” jak określony jest udział *Bundestagu* i *Bundesratu*.

14) Zawierając umowę międzynarodową państwo federalne może stanąć przed problemem jej wykonania w sferze wewnętrznej, gdy przedmiot umowy objęty jest wyłączną kompetencją wewnętrzną części składowych państwa federalnego. W płaszczyźnie międzynarodowo-prawnej problem ten oceniać należy w świetle zasady *pacta sunt servanda*, w myśl której każda obowiązująca umowy powinna być wykonywana w dobrej wierze. Uzupełnieniem tej zasady jest norma międzynarodowego prawa zwyczajowego, w myśl której żadne państwo nie może powoływać się na swoje prawo wewnętrzne, w tym również na konstytucję, w celu uzasadnienia trudności wykonywania wiążącej je umowy międzynarodowej. Jeśli więc państwo federalne zawarło umowę międzynarodową, która obowiązuje w płaszczyźnie

międzynarodowo-prawnej, to jest zobowiązane do jej wykonywania w całości. Problemy związane z wykonywaniem w sferze wewnętrznej obowiązującej umowy, w tym trudności wynikające z podziału kompetencji, określonego federalną strukturą państwa, są zasadniczo sprawą wewnętrzną państwa federalnego. Na trudności te – podobnie jak na prawo wewnętrzne – państwo federalne nie może się powoływać w celu uzasadnienia niewykonywania wiążącej je umowy międzynarodowej. Powyższych stwierdzeń nie podważa art. 46 wiedeńskiej konwencji o prawie umów międzynarodowych. Dotyczy on bowiem problemu, czy normy prawa wewnętrznego – a jeżeli tak, to w jakim zakresie – mają wpływ na ważność umowy międzynarodowej, a nie kwestii wpływu norm prawa wewnętrznego na wykonywanie obowiązujących umów międzynarodowych.

15) W międzynarodowym prawie traktatowym występują postanowienia, które uzależniają wykonanie umowy w pewnym zakresie od postanowień prawa wewnętrznego. Jednym z tego rodzaju postanowień jest tzw. klauzula federalna, w myśl której państwo federalne, jeśli przedmiot umowy jest objęty wyłączną kompetencją jego części składowych, zobowiązane jest jedynie do zwrócenia się z zaleceniem do części składowych, aby podjęły one niezbędne działania w celu wykonania umowy.

Praktyka państw nie pozwala na jednoznaczną ocenę klauzuli federalnej. Z jednej strony w szeregu umów wielostronnych i dwustronnych stwierdzić można występowanie klauzuli federalnej w klasycznej postaci oraz różnego rodzaju postanowień wykluczających lub ograniczających wykonanie określonych postanowień traktatowych ze względu na podział kompetencji w państwie federalnym. Z drugiej zaś strony w tak ważkich umowach wielostronnych, jakimi są Pakty Praw Człowieka,

jednoznacznie wykluczono możliwość ograniczenia w wykonywaniu ich postanowień ze względu na federalną strukturę państwa sygnatariusza.

16) Oceniając stosowanie klauzuli federalnej w międzynarodowym prawie traktatowym należy zauważyć, że klauzulą ta wprowadzana jest do prawa traktatowego kosztem generalnej zasady równości praw i obowiązków wynikających z umowy, głównie w celu zapewnienia powszechności międzynarodowym umowom wielostronnym. Należy również podkreślić, że klauzula ta jest wyjątkiem od powszechnie uznanej zasady, w myśl której państwa zobowiązane są do wykonywania obowiązujących je umów międzynarodowych bez względu na postanowienia prawa wewnętrznego, w tym również bez względu na podział kompetencji określony federalną strukturą państwa (stąd nakaz restryktywnej wykładni wypadków, w których państwo może powoływać się na klauzulę).

Przy ocenie klauzuli federalnej należy odróżnić polityczne i ściśle prawne (kompetencyjne) przyczyny jej wprowadzenia do prawa traktatowego. Klauzula federalna może być zasadna jedynie wtedy, gdy federacja rzeczywiście nie dysponuje prawnymi instrumentami, za pomocą których mogłaby doprowadzić do wykonania określonych postanowień umowy w sferze wewnętrznej jej części składowych, nie zaś wówczas, gdy państwo federalne ze względów politycznych jest zainteresowane co prawda przystąpieniem do określonej umowy, jednocześnie jednak nie jest zainteresowane w wykonaniu wynikających z niej zobowiązań (dysponując faktycznie instrumentami prawnymi niezbędnymi do wykonania tych zobowiązań). Wprowadzenie w takim przypadku klauzuli federalnej do umowy międzynarodowej służyłoby obejściu zasady *pacta sunt servanda* oraz wynikającego z niej zakazu powoływania się na prawo wewnętrzne w celu uzasadnienia niewykonywania umowy.

Wydaje się wreszcie, iż różny jest stopień zasadności zamieszczenia klauzuli federalnej w umowach Multi- i bilateralnych. W umowach multilateralnych klauzula ta ma służyć przede wszystkim ich powszechności. Choć efektywność klauzuli federalnej w tym zakresie jest wątpliwa, to jednak w określonych sytuacjach oddziałuje ona pozytywnie na upowszechnienie zawartych w umowach multilateralnych regulacji (MOP). W odniesieniu do umów bilateralnych postulat powszechności odpada; w odniesieniu właśnie do tego rodzaju umów w każdym wypadku należy szczególną wagę przywiązywać do rozróżnienia między politycznymi a ściśle prawnymi przyczynami, która doprowadziły do zamieszczenia w umowie klauzuli federalnej.

17) Klauzula federalna nie oznacza całkowitego wyłączenia danej materii spod umowy międzynarodowej; nie oznacza, że dana materia staje się - w odniesieniu do państwa federalnego - bezprzedmiotowa. W myśl klauzuli federalnej państwo (federalne) jest zobowiązana do zwrócenia się z zaleceniem do swoich części składowych, aby podjęły działania niezbędne do wykonania umowy. Partner umowy może więc domagać się od państwa federalnego podjęcia działań (wpływania na jego części składowe) w celu wykonania umowy w zakresie objętym klauzulą. W każdym razie błędna byłaby interpretacja, w myśl której klauzula federalna uwalniałaby państwo federalne od wszelkiego obowiązku wykonywania wchodzących w grę postanowień umowy.

18) W artykule 4 umowy o współpracy kulturalnej PRL-RFN z 11 czerwca 1976 r. podniesiono obowiązek realizacji zaleceń podręcznikowych, opracowanych przez Wspólną Komisję ds. Podręczników Szkolnych (uchwalonych w kwietniu 1976 r.), obowiązku o charakterze międzynarodowo-prawnym. Zaleceniom podręcznikowym i artykułowi 4 umowy miała więc przyspaść niezmiernie istotna rola „oczyszczenia” stosunków politycznych między Polską a Republiką Federalną i materializowania podstaw stosunków wzajemnych, określonych w układzie z 7 grudnia 1970 roku.

W myśl jednak interpretacji zachodnoniemieckiej, zobowiązania zawarte w artykule 4 umowy są ograniczone klauzulą federalną.

19) Artykuł 4 umowy o współpracy kulturalnej PRL-RFN nie wykazuje podobieństwa do klasycznej formuły klauzuli federalnej; ani nie wskazuje na

kompetencje krajów w dziedzinie objętej uregulowaniem, ani nie formułuje specjalnych zobowiązań federacji do oddziaływania na kraje w kierunku wykonania zawartych w nim zobowiązań; nie zawiera też odesłania do prawa wewnętrznego, co dla państw federalnych może mieć znaczenie podobne do klauzuli federalnej. Z wyjątkowego charakteru klauzuli federalnej w międzynarodowym prawie traktatowym wynika zakaz jej ekstensywnej interpretacji: nie może być ona jednostronnie rozciągana na inne materie niż wyraźnie określone w umowie; nie można też - tym bardziej - w drodze jednostronnej interpretacji nadawać charakteru klauzuli federalnej dowolnym postanowieniom umowy w celu ograniczenia ich wykonania. W kontekście brzmienia artykułu 4 powoływanie się przez RFN na jej strukturę federalną nie znajduje uzasadnienia.

20) Klauzula federalna może być zasadna z prawnego punktu widzenia jedynie wtedy, gdy federacja rzeczywiście nie dysponuje instrumentami prawnymi, za pomocą których postanowienia umowy objęte kompetencją wewnętrzną części składowych mogłyby być wykonane w ich sferze wewnętrznej. W RFN co prawda kompetencja w sprawach kultury należy w większej części do krajów, istnieją jednak mechanizmy wewnątrz-prawne, które w praktyce pozwalają na wspólne kształtowanie woli krajów i federacji przy negocjowaniu i zawieraniu umów kulturalnych – (postępowanie o charakterze quasi-upoważniającym). Zarówno interesy krajów, jak i wykonywanie zawartych przez federację umów kulturalnych w zakresie objętym kompetencją wewnętrzną krajów, gwarantowane są istniejącymi mechanizmami praktycznymi. Mechanizmy te nie uzasadniają wskazywania na ściśle prawne (kompetencyjne) przyczyny wprowadzania przez RFN do umów międzynarodowych klauzul federalnych, a tym bardziej nie uzasadniają jednostronnego "wyinterpretowania" klauzuli federalnej z postanowień umowy, która takiej klauzuli nie zawiera.

21) Przyczyny jednostronnej interpretacji przez RFN artykułu 4 umowy o współpracy kulturalnej z Polską - jako postanowienia zawierającego klauzulę federalną - tkwią w sferze politycznej, tzn. w sferze politycznej woli wykonania obowiązującej umowy międzynarodowej. Nie chodzi tu o nic innego, jak o świadome dążenie do ograniczenia lub wyłączenia

ciążących na Republice Federalnej zobowiązań międzynarodowych określonych w art. 4. Formuła klauzuli federalnej służyć ma więc obejściu zasady *pacta sunt servanda* i wynikającego z niej zakazu powoływania się na prawo wewnętrzne w celu uzasadnienia niewykonywania umowy. Polityczna motywacja takiego działania tkwi w polityczno-prawnej doktrynie państwowej RFN, stawiającej pod znakiem zapytania polityczno-terytorialne *status quo* w Europie.



## **17. Zachodnioniemiecka koncepcja tzw. zastrzeżenia związanego z traktatem pokoju (*Friedensvertragvorbehalt*)**

(w:) Następstwa upadku Rzeszy Niemieckiej. Materiały z konferencji naukowych Ogólnopolskiego Zespołu Niemcoznawczego organizowanych w 1985 i 1986 roku. Red. naukowa St. Sulowski, Warszawa 1987 (strony 45-68).

Zachodnioniemiecka koncepcja tzw. zastrzeżenia związanego z traktatem pokoju (*Friedensvertragvorbehalt*) dotyczy bezpośrednio podstawowych interesów Polski. Za pomocą bowiem tej koncepcji Republika Federalna Niemiec zmierza do podważenia ostatecznego międzynarodowo-prawnego charakteru polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej, do zakwestionowania prawnego tytułu Polski do ziem zachodnich i północnych. Koncepcja tzw. zastrzeżenia związanego z traktatem pokoju jest jednym z podstawowych środków prawnych, służących RFN do kwestionowania legalności obecnego polityczno-terytorialnego stanu rzeczy w Europie; tym samym dotyczy ona również zasadniczych problemów bezpieczeństwa europejskiego.

W myśl tzw. pozycji prawnej RFN, porządek terytorialno-polityczny w Europie, który wytworzył się w wyniku rozpętanej i przegranej przez Niemcy agresywnej wojny oraz w wyniku rozwoju sytuacji w okresie powojennym (poczdamski porządek pokojowy) jest sprzeczny z prawem międzynarodowym. Europejski porządek pokojowy (*Friedensordnung*) zostanie - w myśl wizji zachodnioniemieckiej - stworzony w sensie ostatecznym i prawnym dopiero wtedy, gdy "naród niemiecki odzyska swoje jedność", a przyszłe zjednoczone Niemcy ustalą swoje granice. Tak więc dopiero "przyszłe zjednoczone Niemcy" będą miały legitymację do zawarcia traktatu pokoju, w którym ustalone zostaną ostateczne granice. Pojęcie "europejskiego porządku pokojowego" w myśl tzw. pozycji

prawnej RFN stanowi więc zaprzeczenie poczdamskiego porządku europejskiego<sup>1</sup>.

"Pozycja prawna" RFN opiera się na fałszywej interpretacji Umowy poczdamskiej; zakłada ona, że Polska i Związek Radziecki otrzymały "byłe niemieckie obszary wschodnie" jedynie do "tymczasowej administracji", a ostateczne ustalenie granic odłożone zostało do "traktatu pokojowego". Tym samym "pozycja prawna" RFN całkowicie ignoruje wiele istotnych decyzji mocarstw sprzymierzonych, zawartych w Umowie poczdamskiej, świadczących o ostatecznym charakterze podjętych tam decyzji terytorialnych.

Koncepcja tzw. zastrzeżenia związanego z traktatem pokoju powiązana jest bezpośrednio prawie ze wszystkimi kwestiami natury międzynarodowo-prawnej, budzącymi szczególne kontrowersje w stosunkach między RFN a państwami socjalistycznymi; powiązana jest ona z zakresem terytorialnym i przedmiotowym tzw. praw i odpowiedzialności czterech mocarstw, podmiotowości państwa niemieckiego po 1945 r., wreszcie z problemem interpretacji układów normalizacyjnych RFN z państwami socjalistycznymi.

Wobec nasilających się tendencji rewizjonistycznych w RFN i coraz bardziej jednoznacznego przejmowania "pozycji prawnej" przez oficjalną politykę rządu federalnego, nie można ominąć problemu instrumentalnego wykorzystywania tzw. zastrzeżenia związanego z traktatem pokoju w polityce zagranicznej RFN. Jak bowiem oświadczył H. Waffenschmidt, parlamentarny sekretarz stanu w bońskim ministerstwie spraw wewnętrznych - "Zdecydowane obstawanie

---

<sup>1</sup> Por. Referat W. Schäuble, szefa Urzędu kanclerskiego, wygłoszony 15 czerwca 1985 r. nt. *Deutschlandpolitik in fünften Jahrzehnt der Teilung* (w:) Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung z 20 czerwca 1985 r., nr 70, s. 589 i nast. (dalej: Bulletin).

przy zastrzeżeniu związanym z traktatem pokoju jest dla rządu federalnego niezbywalną podstawą jego polityki wschodniej."<sup>2</sup>.

## 1. Zasadnicze elementy polskiej pozycji prawnej

Niemcy, rozpętując drugą wojnę światową, same pozbawiły się ochrony obowiązującego wówczas prawa międzynarodowego (por. tzw. Pakt Brianda-Kellogga z 27 sierpnia 1928 r.). Sprzymierzeni, prowadząc przeciw Niemcom wojnę legalną., mogli - po całkowitym pokonaniu Niemiec i ich bezwarunkowej kapitulacji - podjąć wszelkie działania, z aneksją terytorium niemieckiego włącznie<sup>3</sup>. Mocarstwa sprzymierzone nie dokonały co prawda aneksji Niemiec (o czym mówi deklaracja z 5 czerwca 1945 r. dotycząca "klęski Niemiec i objęcia nad Niemcami najwyższej władzy"), podjęły jednak wiele działań, mających zagwarantować pokój i bezpieczeństwo europejskie i zapobiec ponownej agresji niemieckiej. Działania te obejmowały między innymi przejęcie władzy najwyższej nad Niemcami.

Podejmowane kroki były legalne, tzn. zgodne z prawem międzynarodowym. Przejęcie przez mocarstwa sprzymierzone władzy najwyższej nad Niemcami obejmowało kompetencję do regulowania wszelkich spraw, również do ustanowienia nowych granic Niemiec. Stwierdzono to jednoznacznie we wspomnianej wyżej deklaracji z 5 czerwca 1945 r.: "Rządy (...) określe później granice Niemiec albo której bądź ich części, jak również sytuację prawną Niemiec lub wszelkich obszarów będących obecnie częścią terytorium niemieckiego."<sup>4</sup>. Mocarstwa sprzymierzone nie zamierzały co prawda anektować Niemiec, ale jednocześnie nie gwarantowały ich integralności terytorialnej. Treść dokumentów poprzedzających

---

<sup>2</sup> *Grundsätze und Schwerpunkte der Vertriebenenpolitik*. Przemówienie wygłoszone 8 września 1985 r. Bulletin z 12 września 1985 r., nr 96, s. 841.

<sup>3</sup> K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Poznań 1975, s. 94 i nast.

<sup>4</sup> L. Gelberg, *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna*. Warszawa 1960, t. III, s. 135 i nast.

deklarację z 5 czerwca 1945 r. (por. umowa jałtańska z 11 lutego 1945 r.), a również sama deklaracja nie pozostawiają wątpliwości co do tego, że zamierzano dokonać zmian granic Niemiec, głównie na wschodzie.

W odniesieniu do wschodniej granicy Niemiec a zachodniej granicy Polski decyzję taką mocarstwa sprzymierzona podjęły w umowie poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r., do czego posiadały pełne legitymację. Dla Polski tytułem prawnym granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej, a tym samym tytułem prawnym przejęcia ziem zachodnich i północnych jest więc Umowa poczdamska<sup>5</sup>. Tytuł ten całkowicie odpowiada normom prawa międzynarodowego. Zgoda Niemiec na tę granicę, uwzględniając ich sytuację prawną jako państwa agresora, nie była w ogóle potrzebna; jak wskazano - pełne kompetencję do podjęcia takiej decyzji posiadały mocarstwa sprzymierzone. Niemcy (lub ich następcy prawni) musiały (i muszą) taką decyzję sprzymierzonych zaakceptować, przyjąć do wiadomości.

Prawo międzynarodowe zakazuje - generalnie - formułowania w umowach międzynarodowych zobowiązań w odniesieniu do państw trzecich (nie będących stroną umowy) bez ich zgody (por. art. 34 i 35 konwencji wiedeńskiej z 23 maja 1969 r. o prawie umów międzynarodowych). Zakaz ten nie odnosi się jednak do agresora - państwa, które rozpętało wojnę, Po pokonaniu agresora państwa mogą - w umowie międzynarodowej określić jego obowiązki (w tym również zmiany terytorialne, tak aby zabezpieczyć się przed powtórnią agresją i zagwarantować pokój . Istnienie takiej zwyczajowej normy prawo międzynarodowego jest powszechnie uznane<sup>6</sup> (znalazła ona wyraz w art. 75 konwencji wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych). Również zasady międzynarodowego prawa traktatowego nie stanowiły więc dla

---

<sup>5</sup> A. Klafkowski, *Umowa poczdamska z dnia 2 VIII 1945 r. Podstawy prawne likwidacji skutków wojny polsko-niemieckiej z lat 1939-1945*, Warszawa 1960.

<sup>6</sup> I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford 1973, s. 601 i 620.

mocarstw sprzymierzonych żadnej przeszkody w podjęciu w odniesieniu do Niemiec takich kroków jakie uważały za stosowne (w tym również uszczuplenie ich terytorium) w celu zagwarantowania przyszłego pokoju. Stanowisko takie potwierdzają art. 53 i 107 Karty NZ (tzw. klauzule państw nieprzyjacielskich), wyłączające decyzje sprzymierzonych w odniesieniu do Niemiec spod postanowień Karty.

Wschodnie granice Niemiec określone zostały wraz z ustanowieniem w Umowie poczdamskiej polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej. Nie ma żadnych podstaw prawnych aby uważać, że mocarstwa sprzymierzone chciały zagwarantować terytorium niemieckie według stanu z 31 grudnia 1937 r. (po uznaniu za nielegalne i nieistniejące aneksji dokonanych przez III Rzeszę po tej dacie)<sup>7</sup>. Wręcz przeciwnie, stanowisko mocarstw sprzymierzonych nie pozostawiało wątpliwości co do tego, że zamierzają one znacznie uszczuplić niemieckie terytorium na wschodzie.

Co prawda niektóre akty mocarstw sprzymierzonych nawiązują do "niemieckich granic istniejących 31 grudnia 1937 r." lub "Niemiec w granicach z 31 grudnia 1937 r.". Mówi o nich § I Protokołu o strefach okupacyjnych w Niemczech i o zarządzie Wielkiego Berlina z 1944 r., deklaracja z 5 czerwca 1945 r. dotycząca klęski Niemiec i objęcia nad Niemcami najwyższej władzy (art. 2d), deklaracja z 5 czerwca 1945 r. w sprawie stref okupacyjnych w Niemczech, wiele aktów prawnych wydanych przez administracje wojskowe w poszczególnych strefach okupacyjnych<sup>8</sup>. Klauzule takie, zawarte w dokumentach sprzymierzonych z lat 1944-1945, traktowały obszar Niemiec w granicach z 31 grudnia 1937 r. jako *terminus technicus* na oznaczanie obszaru, którym zamierzają rozporządzać. Wniosek ten potwierdza dyskusja jaka miała

---

<sup>7</sup> Problem nielegalności aneksji dokonanych przez III Rzeszę po 31 grudnia 1937 r. nie budzi w zasadzie kontrowersji - por. J. A. Frowein, *Legal Problems of the German Ostpolitik*, *International and Comparative Law Quarterly* 1974 (23), s. 108, 113.

<sup>8</sup> Szerzej: J. Barcz, *Pojęcie "Niemcy w granicach z 31 grudnia 1937 r." w aktach prawnych mocarstw sprzymierzonych 1945-1949*. Referat wygłoszony w maju 1985 r. podczas konferencji zorganizowanej przez IBPS.

miejsce między Churchillem, Trumanem i Stalinem podczas Konferencji poczdamskiej, 18 lipca 1945 r.<sup>9</sup>. W toku dalszych obrad trzy mocarstwa rozporządziły obszarami wschodnimi, przekazując je m.in. Polsce. Dowodzi tego jednoznacznie dyskusja z 31 lipca 1945 r., w toku której zdecydowano o wyłączeniu obszarów przekazanych Polsce spod kompetencji Rady Kontroli (stwierdzono, iż nie jest potrzebne aby Polacy mieli tam swego przedstawiciela), a "o zmianie granic Polski" postanowiono zawiadomić Francję.

Występujące incydentalnie w aktach prawnych Rady Kontroli oraz administracji wojskowych poszczególnych stref okupacyjnych w latach 1945-1949 klauzule, nawiązujące do granic lub obszaru Niemiec z 31 grudnia 1937 r., interpretować należy uwzględniając następujące czynniki:

- 1) Główną przesłanką jaką kierowały się mocarstwa sprzymierzone wprowadzając takie klauzule, było wskazanie na nielegalność aneksji dokonanych przez III Rzeszę po 31 grudnia 1937 r.;
- 2) Klauzule takie wprowadzone były do aktów prawnych jako łącznik nawiązujący do określonego stanu faktycznego (obszaru) o charakterze przeszłym, w celu rozwiązania szczegółowych problemów (np. ustalenia mienia zrabowanego przez Niemcy Narodom Zjednoczonym, określenia niemieckiej przynależności państwowej pewnych kategorii osób, oznaczenia określonych wierzytelności, kredytów itp., w celu przejęcia nad nimi kontroli bądź konfiskaty;
- 3) Większość aktów prawnych zawierających te klauzule przygotowanych zostało przez mocarstwa sprzymierzone jeszcze w 1944 r.; tym samym nie mogły one uwzględniać poczdamskich decyzji terytorialnych - o ile więc nie miały incydentalnego

---

<sup>9</sup> J. Kokot, *Kwestia niemiecka w ćwierć wieku po bezwarunkowej kapitulacji III Rzeszy*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1970, s. 68 i nast.

znaczenia w konkretnych sprawach, pozbawione były skutków prawnych w odniesieniu do obszarów znajdujących się poza zakresem terytorialnej kompetencji Rady Kontroli<sup>10</sup>.

Klauzule te nie gwarantowały więc ani obszaru niemieckiego w granicach z 31 grudnia 1937 r.<sup>11</sup>, ani, tym bardziej, nie mogły być wyrazem (czy dowodem) trwania państwowości niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r.<sup>12</sup>.

W Umowie poczdamskiej mocarstwa sprzymierzone dopełniły więc zapowiedziane wcześniej uszczuplenie terytorium niemieckiego na rzecz Polski. Jednocześnie, terytoria przekazane Polsce wyłączone zostały spod kompetencji Rady Kontroli i z "radzieckiej strefy okupacyjnej". Jest to niezmiernie istotne, bowiem za terytorium Niemiec mocarstwa sprzymierzone uważały obszary czterech stref okupacyjnych i Wielkiego Berlina<sup>13</sup>. Tylko te obszary objęte były kompetencją Rady Kontroli, tylko tych obszarów dotyczyły postanowienia Umowy poczdamskiej o zobowiązaniach reparacyjnych, formułujące polityczne i gospodarcze zasady "mające służyć za podstawę do traktowania Niemiec"<sup>14</sup>. Tak więc Umowa poczdamska ograniczyła terytorialny zakres pojęcia "Niemcy jako całość" do obszaru okupowanego, podległego kompetencji Rady Kontroli. Potwierdzają to szczegółowe akty Rady Kontroli, regulujące sprawy "Niemiec jako całości", których terytorialny zakres obowiązywania rozciągnął się wyłącznie na obszary okupowane. W aktach prawnych

---

<sup>10</sup> K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski ...*, s. 185, 186.

<sup>11</sup> Tak: S. Krülle, *Die völkerrechtlichen Aspekte des Oder-Neisse-Problems*, Berlin 1970, s. 94.

<sup>12</sup> Tak: D. Blumenwitz, *Inhalt und völkerrechtliche Grenzen der "Rechte und Verantwortlichkeiten" der Vier Mächte. W: Staatliche Kontinuität unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage Deutschlands*, Bonn 1983, s. 31 i nast.

<sup>13</sup> K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski ...*, s. 185.

<sup>14</sup> J. Kokot, *Logika Poczdamu*, Katowice 1961, s. 50.

Rady Kontroli termin "Niemcy" lub "terytoria niemieckie" utożsamiany jest z terytorialnym zakresem jej kompetencji. Podobnie zakres terytorialnego obowiązywania aktów administracji wojskowych poszczególnych mocarstw sprzymierzonych w ich strefach okupacyjnych rozciągał się jedynie na obszar tych stref i (w pewnych przypadkach) na odpowiednie sektory Berlina<sup>15</sup>.

Zawarte w rozdziale IX Umowy poczdamskiej stwierdzenie, że "z ostateczną delimitacją (*the final delimitation*) zachodniej granicy Polski trzeba by poczekać do regulacji pokojowej (*await the peace settlement*)" oraz że nie uprzedzono "ostatecznego określenia (*final determination*) zachodniej granicy Polski", nie naruszają konstytutywnego charakteru poczdamskiej decyzji co do granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej.

Spotykany w literaturze prawa międzynarodowego podział procesu kształtowania granicy na trzy etapy (decyzja polityczna, delimitacja, demarkacja) jest podziałem mało przejrzystym i nie dającym jednoznacznej odpowiedzi na funkcję poszczególnych etapów z punktu widzenia prawa międzynarodowego<sup>16</sup>. Prowadził on też do rozbieżności w literaturze polskiej co do prawnej kwalifikacji Umowy poczdamskiej i Układu zgorzepeckiego<sup>17</sup>. Stąd też znacznie precyzyjniejszy jest - zaproponowany w polskiej literaturze przez J. Tyranowskiego - podział aktów dotyczących granicy na akty ustanawiające granice i akty dopełniające ustanowienie granicy<sup>18</sup>. Akt ustanowienia granicy oznacza ustalenie tytułu prawnego do terytorium, rozstrzygnięcie co do zwierzchnictwa terytorialnego Natomiast

---

<sup>15</sup> J. Barcz, *Pojęcie "Niemcy w granicach z 31 grudnia 1937 r. ...* .

<sup>16</sup> J. Tyranowski, *Ustanowienie granicy państwowej w świetle prawa międzynarodowego*, Przegląd Zachodni 1983, nr 5/6, s. 11.

<sup>17</sup> Por. J. Symonides, *Nienaruszalność granic i integralność terytorialna w układach Polska-NRD i Polska-RFN*, Sprawy Międzynarodowe 1981, nr I, s. 19.

<sup>18</sup> *Ustanowienie granicy państwowej ...*, s. 13/14.



wszystkie pozostałe działania mają charakter aktów dopełniających (wykonawczych) w stosunku do ustanowienia granicy<sup>19</sup>. Do takich aktów wykonawczych należy w szczególności delimitacja i demarkacja granicy państwowej. Przy czym delimitacja granicy państwowej oznacza ustalenie jej przebiegu - na przykład szczegółowe opisanie w umowie międzynarodowej<sup>20</sup> i zakłada uprzednie uznanie legalności i ostateczności dokonywanych zmian i nabytków terytorialnych<sup>21</sup>. Z kolei demarkacja granicy państwowej oznacza szczegółowe jej wytyczenie i oznakowanie w terenie - zwykle przez specjalnie powołane komisję mieszane.

Wiele decyzji mocarstw sprzymierzonych zawartych w Umowie poczdamskiej i innych aktach, takich jak:

- decyzja co do przesiedlenia ludności niemieckiej na podstawie rozdz. XIII Umowy poczdamskiej,
- określenie w rozdz. IX obszarów przekazanych Polsce jako "byłe terytoria niemieckie",
- wyłączenie tych obszarów z radzieckiej strefy okupacyjnej oraz spod kompetencji Rady Kontroli,
- rozciągnięcie nad tymi obszarami "administracji Państwa Polskiego" równoznacznej w praktyce z rozciągnięciem przez Polskę suwerenności na te obszary,

---

<sup>19</sup> Tamże, s. 13/14.

<sup>20</sup> *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1976, s. 59.

<sup>21</sup> J. Kokot, *Delimitacje*, Opole 1970, s. 25.

pozwała stwierdzić, że Umowa poczdamska była aktem ustanawiającym polską granicę zachodnią, tzn. aktem uzasadniającym tytuł prawny Polski do tej granicy i do ziem zachodnich i północnych.

W Umowie poczdamskiej mocarstwa sprzymierzone przenieśli na Polskę określone uprawnienia, m.in. o charakterze terytorialnym. W tym więc zakresie Umowa poczdamska jest tzw. umową na korzyść państwa trzeciego (*pactum in tertii favorem*) - Polski. Polska wyraziła zgodę na odpowiednie postanowienia Umowy poczdamskiej, "uczyniła zadość warunkom wykonania umowy" (por. art. 36 i 37 konwencji wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych) przejmując ziemie zachodnie i północne, uwzględniając postanowienia Umowy poczdamskiej w swoim prawie wewnętrznym oraz przeprowadzając przesiedlenie ludności niemieckiej<sup>22</sup>. Tym samym postanowienia Umowy poczdamskiej nabrały charakteru nieodwołalnego, niepodlegającego zmianie "bez zgody państwa trzeciego" - Polski<sup>23</sup>.

Takie stanowisko Polski pociąga za sobą istotne skutki prawne:

- od samego początku – tj. od zawarcia Umowy poczdamskiej Polska posiadała pełnię praw suwerennych na ziemiach zachodnich i północnych,
- mocarstwa sprzymierzone utraciły prawo do dysponowania przekazanymi Polsce uprawnieniami (tu: co do terytorium),
- wszelkie późniejsze próby cofnięcia bądź "odinterpretowania" przyznanych Polsce uprawnień co do terytoriów pozostają bez znaczenia prawnego,

---

<sup>22</sup> J. Kokot, *Logika Poczdamu ...*, s. 26/27.

<sup>23</sup> A. Klafkowski, *Umowa poczdamska a sprawy polskie 1945-1970*, Poznań 1970, s. 151 i nast.

- Polska miała (i ma nadal) roszczenie do mocarstw sprzymierzonych o respektowanie wykonania odpowiednich postanowień Umowy poczdamskiej.

## **2. Krytyczna analiza niektórych argumentów zachodnioniemieckich dotyczących tzw. zastrzeżenia związanego z traktatem pokojowym**

Jeżeli uwzględnimy wymienione wyżej argumenty, to musimy dojść do wniosku zasadniczego, iż decyzja konstytucyjna, ustanawiająca polską granicę zachodnią, zapadła w Umowie poczdamskiej. Zawarte w rozdziale IX zastrzeżenia "ostatecznej delimitacji" i "ostatecznego określenia" w niczym nie naruszały konstytucyjnego charakteru samej decyzji poczdamskiej co do polskiej granicy zachodniej. Z tego punktu widzenia dyskusja<sup>24</sup> dotycząca pojęcia "*peace settlement*" i jego ewentualnego przeciwstawienia pojęciu "traktatu pokojowego" ma znaczenie wtórne dla polskiego tytułu prawnego, choć naturalnie należy dostrzegać tendencyjne błędy w tłumaczeniu pojęcia "*peace settlement*"<sup>25</sup>, mające na celu uzasadnienie koncepcji podważającej polski tytuł prawny<sup>26</sup>. Dla polskiego tytułu prawnego istotne jest, iż nawet gdyby zawarto z Niemcami (lub dwoma państwami niemieckimi) traktat pokojowy, to i tak jego postanowienia miałyby jedynie deklaratoryjne znaczenie w odniesieniu do decyzji poczdamskiej<sup>27</sup>. Zauważyć należy, że samo pojęcie "*peace*

---

<sup>24</sup> Por. na przykład Janicki, *Republika Federalna Niemiec wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy*. Zagadnienia prawne, Poznań 1982, s. 31.

<sup>25</sup> Tamże.

<sup>26</sup> Por. na przykład; J.A. Frowein, *Die Rechtslage Deutschlands und der Status Berlins*. W: *Handbuch des Verfassungsrechts*, Berlin-New York 1983, s. 31; C. Arndt, *Die Verträge von Moskau und Warschau. Politische, verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Aspekte*, Bonn 1982, s. 160 i nast.

<sup>27</sup> Por. A. Klafkowski, *Umowa poczdamska a sprawy polskie...*, s. 174 i nast.

*settlement*" (regulacja pokojowa) jest bardzo elastyczne. K. Skubiszewski określa je następująco: "*Peace settlement* czyli załatwianie pokojowe albo uregulowanie lub rozstrzygnięcie pokojowe jest pojęciem szerszym od traktatu pokoju, ponieważ obejmuje całość zabiegów i czynności, łącznie z konferencją pokojową, prowadzącą do zawarcia traktatu. Jest to również pojęcie bardziej elastyczne, gdyż może oznaczać regulację, która niekoniecznie znajduje się w formalnym traktacie pokoju. Jednak dokumenty dyplomatyczne posługujące się terminem *peace settlement* najczęściej implikują zawarcie traktatu pokoju."<sup>28</sup>.

Tak więc uważam, że argumentacja na rzecz polskiego tytułu prawnego, dotyczącego granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej nie powinna koncentrować się na przeciwstawianiu *peace settlement* pojęciu "traktatu pokoju", ponieważ - z jednej strony - *peace settlement* może zawierać w sobie zawarcie traktatu pokoju (jako najbardziej regularnego sposobu zakończenia stanu wojny<sup>29</sup>), z drugiej zaś strony - zakończenie stanu wojny między Niemcami a Narodami Zjednoczonymi czy to w drodze traktatu pokoju, czy też przy pomocy innego sposobu (w ramach *peace settlement*) w niczym nie mogło naruszyć konstytutywnego charakteru terytorialnych decyzji poczdamskich.

Nie mogąc doczekać się uregulowania spraw związanych z zakończeniem stanu wojny z Niemcami w drodze traktatu pokoju (choć, jak wiadomo, traktat taki był przygotowywany) zainteresowane państwa posłużyły się innymi środkami w ramach *peace settlement*: stan wojny zniesiono na mocy deklaracji jednostronnych, szereg konkretnych problemów uregulowano w drodze umów międzynarodowych nie mających charakteru traktatu pokoju<sup>30</sup>. Co się tyczy polskiej granicy

---

<sup>28</sup> *Zachodnia granica Polski...*, s. 265.

<sup>29</sup> Tamże, s. 264/265.

<sup>30</sup> Tamże, s. 266 i nast.

zachodniej, to regulacje międzynarodowo-prawne przyjęte w tej mierze z NRD - jednym z państw-sukcesorów Rzeszy Niemieckiej, mają jednoznacznie charakter wykonawczy w stosunku do postanowień terytorialnych Umowy poczdamskiej (są aktami dopełniającymi ustalenie polskiej granicy zachodniej). Układ z 6 lipca 1950 r. "o wytyczeniu ustalonej i istniejącej polsko-niemieckiej granicy państwowej" oraz akt z 27 stycznia 1951 r. "o wykonaniu wytyczenia państwowej granicy między Polską a Niemcami" spełniają wszelkie cechy czynności wykonawczych (delimitacji granicy i jej demarkacji), stosownie do konstytutywnej decyzji Umowy poczdamskiej i praktyki państw. Także treść układu podpisanego 7 grudnia 1970 r. z drugim państwem niemieckim - RFN, w którym państwo to uznało granicę na Odrze i Nysie Łużyckiej, nie pozostawia wątpliwości co do tego, że granica na Odrze i Nysie Łużyckiej ustanowiona została w Umowie poczdamskiej, a sam układ ma w tym zakresie znaczenie deklaratoryjne<sup>31</sup>.

W literaturze zachodnioniemieckiej<sup>32</sup> podkreśla się, iż początkowo również Polska i Związek Radziecki respektowały wynikający z "zastrzeżenia związanego z traktatem pokoju" prowizoryczny charakter terytorialnych decyzji poczdamskich. Dowodem tego ma być Układ polsko-radziecki z 16 sierpnia 1945 r. "o polsko-radzieckiej granicy państwowej"<sup>33</sup>. W art. I tego układu Polska i Związek Radziecki - "zgodnie z decyzją Konferencji Krymskiej" - ustaliły "granicę państwową między Rzeczpospolitą i Związkiem SRR wzdłuż „linii Curzona” z odchyleniami od niej na rzecz Polski w niektórych rejonach od pięciu do ośmiu kilometrów". W art. 2 opisano szczegółowo ten odcinek granicy oraz powołano Komisję Mieszaną, której zadanie

---

<sup>31</sup> Por. na przykład: A. Klafkowski, *Układ Polska-NRF z 7 grudnia 1970 r. Podstawy interpretacji w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 1973; L. Gelberg, *Układ PRL-NRF z 7 grudnia 1970 roku. Analiza prawna*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1974.

<sup>32</sup> Por. na przykład: D. Blumenwitz, *Die territorialen Folgen des Zweiten Weltkrieges*, Archiv des Völkerrrechts 1985 (23), H. 1-2, s. 17.

<sup>33</sup> Dz.U. z 1947 r., nr 35, poz. 167.

polegało na przeprowadzeniu granicy w terenie. Co do granicy polsko-radzieckiej, przebiegającej na obszarze byłych Prus Wschodnich, stwierdzono w art. 3 umowy:

"Aż do ostatecznego rozstrzygnięcia zagadnień terytorialnych przy uregulowaniu pokojowym część granicy Polsko-Radzieckiej, przylegającej do Morza Bałtyckiego zgodnie z decyzją Konferencji Berlińskiej, będzie przebiegała wzdłuż linii od punktu na wschodnim wybrzeżu Zatoki Gdańskiej, oznaczonego na zaleczonej mapie - ku wschodowi, na północ od miasta Braunsberg-Goldapp do punktu, w którym ta linia zbiega się z linią graniczną opisaną w artykule drugim niniejszej umowy".

W art. 3 umowy Polska i Związek Radziecki powołują się na "decyzję Konferencji Berlińskiej", stad też zwrot "aż do ostatecznego rozstrzygnięcia zagadnień terytorialnych przy przyszłym uregulowaniu pokojowym" może mieć jedynie takie znaczenie prawne, jakie wynika z Umowy poczdamskiej; nie może z pewnością w jakikolwiek sposób ograniczać konstytutywnego charakteru poczdamskich decyzji terytorialnych (por. rozdział VI i IX Umowy poczdamskiej). W okresie zawierania umowy polsko-radzieckiej (sierpień 1945 r.) forma jaką przybierze owe *peace settlement* nie była jeszcze ostatecznie określona: prowadzono prace nad traktatem pokoju z Niemcami. Gdy rozwój polityczny przekreślił praktycznie taką możliwość, stan wojny zakończono deklaracjami jednostronnymi, a sprawy regulowane zwykle w traktatach pokoju zaczęto normować w umowach wielo- i dwustronnych, również akty wykonawcze - dopełniające ustalenie granicy - dokonane zostały w formie umów dwustronnych. Miało to miejsce w odniesieniu tak do polskiej granicy zachodniej, jak i - nieco później - do granicy między Polską a Związkiem Radzieckim przebiegającej na obszarze byłych Prus Wschodnich<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Por. K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski...*, s. 269.

W art. 1 Umowy z 5 marca 1957 r. "o wytyczeniu istniejącej polsko-radzieckiej granicy państwowej w części przylegającej do Morza Bałtyckiego"<sup>35</sup> stwierdzono między innymi:

"Układające się Strony potwierdzają, że ustalona w 1945 roku na Konferencji Berlińskiej i istniejąca obecnie granica państwowa między Polską Rzeczypospolitą Ludową a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich w części przylegającej do Morza Bałtyckiego zaczyna się od (...)" (tu następuje szczegółowy opis przebiegu granicy).

Na mocy art. 2 umowy powołano Komisję Mieszane, która dokonała demarkacji granicy na tym odcinku<sup>36</sup>. Treść artykułu I umowy z 5 marca 1957 r. nie pozostawia wątpliwości co do stanowiska obu państw. Granica polsko-radziecka na odcinku przebiegającym przez obszar byłych Prus Wschodnich ustanowiona została w Umowie poczdamskiej (w rozdziale VI i IX).

Jak się wydaje, nieco inaczej problem ten wyglądał w odniesieniu do pozostałego odcinka granicy polsko-radzieckiej. Tajny układ podpisany 26 lipca 1944 r. między PKWN a ZSRR miał raczej charakter politycznego porozumienia bilateralnego (o znaczeniu praktycznym – ustalenia linii demarkacyjnej dla celów praktycznej administracji), nawiązującego do istniejących już wówczas ustaleń Wielkiej Trójki (Teheran) co do przyjęcia linii Curzona za podstawę granicy polsko-radzieckiej<sup>37</sup>. Niemniej w tym przypadku mocarstwa sprzymierzone nie miały tak szerokich kompetencji (wspólnych), jak w odniesieniu do terytorium Niemiec; kompetencje do podjęcia decyzji o charakterze międzynarodowo-prawnym posiadały raczej oba zainteresowane

---

<sup>35</sup> Dz. U. z 1958 r., nr 37, poz. 166.

<sup>36</sup> Por. A. Kłafkowski, *Umowa poczdamska z 2 VIII 1945 r. ...*, s. 373.

<sup>37</sup> Por. W. T. Kowalski, *Walka dyplomatyczna o miejsce Polski w Europie 1939-1945*, Warszawa 1970, s. 491 i nast., 772.

państwa, tj. Polska i Związek Radziecki. Cytowanemu wyżej artykułowi 1 układu z 16 sierpnia 1945 r. można więc przyznać funkcję konstytutywną w zakresie ustalenia tego odcinka granicy<sup>38</sup> (został on bowiem zawarty po utworzeniu rządu polskiego uznanego przez mocarstwa sprzymierzone).

Stosownie do tzw. zastrzeżenia związanego z traktatem pokoju w Republice Federalnej Niemiec twierdzi się - zarówno w praktyce konstytucyjnej (por. orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego) jak i w doktrynie - że na mocy Układu poczdamskiego obszary przekazane Polsce znalazły się jedynie pod polską okupacją<sup>39</sup>, albo też uznaje się, że - co prawda - obszary przekazane Polsce nie stały się piątą strefą okupacyjną<sup>40</sup>, ale prawa Polski nie są jednoznaczne z suwerennością (na mocy Umowy poczdamskiej miała nastąpić jedynie tzw. cesja administracyjna). Pogląd ten skonkretyzowany został w doktrynie zachodnioniemieckiej wypracowaniem tezy o rozdziale terytorialnej suwerenności (*territoriale Souveränität*) od zwierzchnictwa terytorialnego (*territoriale Gebietshoheit*)<sup>41</sup>.

Teza ta odgrywa istotną rolę w zachodnioniemieckiej interpretacji układu PRL-RFN z 7 grudnia 1970 r. W myśl tej koncepcji RFN uznała w

---

<sup>38</sup> Tak też: J. Tyranowski, *Ustanowienie granicy państwowej ...*, s. 19.

<sup>39</sup> Por. E. Völker, Th. Stoll, *Deutschlands Recht auf seine Ostgebiete*, Seeheim 1968, s. 185.

<sup>40</sup> Por. O. Kimminich, *Die Souveränität der Bundesrepublik Deutschland*, Hamburg 1970, s. 46; R. Schenck, *Die Vier-Mächteverantwortung für Deutschland als Ganzes insbesondere deren Entwicklung seit 1969*, Frankfurt a.M. 1976, s. 48.

<sup>41</sup> A. Verdross, B. Simma, G. Geiger, *Territoriale Souveränität und Gebietshoheit. Zur völkerrechtlichen Lage der Oder-Neiße-Gebiete*, Bonn 1980. Krytyka tej tezy w odniesieniu do terytorialnych postanowień Umowy poczdamskiej: K. Skubiszewski, *Administration of Territory and Sovereignty: A Comment of the Potsdam Agreement*, Archiv des Völkerrechts 1985 (23), H. 1-2, s. 31 i nast.



układzie, że - z wyjątkiem przeniesienia suwerenności - Polaka może traktować stosowne obszary "dla wszystkich celów praktycznych" jak własne terytorium, Rzeszy Niemieckiej (nadal istniejącej według poglądów prezentowanych w RFN) pozostaje jednak zastrzeżony tytuł suwerenności, co wyklucza odstąpienie przez Polskę tych obszarów państwu trzecim. RFN pozostaje natomiast "międzynarodowo-prawnym łącznikiem", wyznaczonym do "czuwania nad interesami ogólnoniemieckimi"<sup>42</sup>.

Dochodzimy tu do niezmiernie istotnego problemu: na ile uzasadniona są twierdzenia wysuwane po stronie Republiki Federalnej (tak w praktyce jak i w doktrynie), że RFN udało się "przetransformować" jej "stanowisko prawne" również do treści układu z 7 grudnia 1970 r. W myśl przytaczanej już polskiej pozycji prawnej, mającej pełne uzasadnienie w treści układu, RFN uznała polską granicę zachodnią, przy czym uznanie to w zakresie dotyczącym ustanowienia granicy ma charakter deklaratoryjny, ustanowienie granicy nastąpiło bowiem w Umowie poczdamskiej. W istocie więc, układ "przełamał" również stanowisko RFN w sprawie poczdamskich decyzji terytorialnych. W myśl jednak jednostronnej interpretacji zachodnioniemieckiej - przyjęte w układzie postanowienia mają charakter prowizoryczny (*modus vivendi*), nie zawierają uznania granicy przez RFN, nie tworzą dla granicy podstawy prawnej i nie uprzedzają uregulowania w traktacie pokoju. Dopiero przyszłe zjednoczone Niemcy mają być władne do podjęcia (w traktacie pokoju) ostatecznych decyzji terytorialnych<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> F. Klein, *Kontinuitätsproblematik und Rechtsstellung der deutschen Ostgebiete*. W: *Staatliche Kontinuität ...*, s. 138.

<sup>43</sup> Por. rezolucja wszystkich frakcji w Bundestagu z 17 maja 1972 r. Zbiór Dokumentów 1972, nr 5, s. 843 i nast.: orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 7 lipca 1975 r. Tekst w języku polskim: *Prawno-polityczne aspekty zachodnioniemieckiego rewizjonizmu* (red. W.M. Góralski), Warszawa 1980, cz. II, s. 165 i nast.

Nie miejsce tutaj na szczegółową, prawną kwalifikację artykułu IV układu z 7 grudnia 1970 r. (który w doktrynie zachodnioniemieckiej uważa się za postanowienie gwarantujące "pozycje prawne" RFN)<sup>44</sup>. Podkreślić jednak należy<sup>45</sup>, że art. IV jest regularnym postanowieniem układu wiążącym obie strony i nie wymienia *expressis verbis* traktatu pokoju czy pokojowego uregulowania. Nie może być on w żadnym przypadku traktowany jako zgoda Polski na "zastrzeżenie" zachodnioniemieckiej "pozycji prawnej", a tym samym na pozbawienie układu realnego znaczenia. W odniesieniu do kwestii terytorialnych art. IV układu potwierdza jedynie fakt, że układ nie wpływa na konstytutywną decyzję ustalającą polską granicę zachodnią; wynika to również jednoznacznie z art. I układu, w którym wskazano na akt ustanawiający polską granicę zachodnią - Umowę poczdamską. Układ nie może też naturalnie naruszać porozumień mocarstw sprzymierzonych, określających ich kompetencje w odniesieniu do "Niemiec".

W odpowiedzi na notę rządu RFN przesłaną trzem mocarstwom zachodnim 19 listopada 1970 r. (po parafowaniu układu), Francja, Stany Zjednoczone i Wielka Brytania przyjęły z aprobatą parafowanie układu i podzieliły pogląd, że układ "nie narusza i nie może naruszać praw i odpowiedzialności czterech mocarstw, tak jak znalazły one wyraz w znanych układach i porozumieniach"<sup>46</sup>. I w istocie, układ z 7 grudnia 1970 r. ani nie zmienia, ani nie narusza kompetencji mocarstw sprzymierzonych. Potwierdza on jedynie w sensie deklaratoryjnym terytorialne decyzje mocarstw sprzymierzonych, zawarte w Umowie poczdamskiej, a dotyczące polskiej granicy zachodniej. Z drugiej

---

<sup>44</sup> W literaturze zachodnioniemieckiej na przykład: K. Ipsen, *Sinn und Rechtsfolgen der Artikel 4 der Ostverträge ("Nichtberührung früherer Vereinbarungen")*. W: *Ostverträge – Berlin - Status - Müncher Abkommen - Beziehungen zwischen der BRD und der DDR*, Kiel 1971, s. 83 i nast.

<sup>45</sup> Por. K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski ...*, s. 274.

<sup>46</sup> Deutscher Bundestag. Berichte vom 10. Mai 1972. Anlagen, VI/31157, s. 6 i nast.

strony kompetencja czterech mocarstw w odniesieniu do "Niemiec" w niczym nie uszczupla suwerennych praw Polski na ziemiach zachodnich i północnych, czy też ostatecznego z międzynarodowo-prawnego punktu widzenia charakteru polskiej granicy zachodniej: jak bowiem wskazano, kompetencja mocarstw sprzymierzonych rozciągać się może jedynie na obszar niemiecki w granicach popoczdamskich, a więc na obszar ograniczony od wschodu granicą na Odrze i Nysie Łużyckiej, na który rozciągała się kompetencja Rady Kontroli Niemiec. Ze stanowiska prawnego Polski jako państwa "trzeciego", na rzecz którego przekazano w Umowie poczdamskiej określone uprawnienia (terytorialne), wykonane następnie przez Polskę, wynika, że mocarstwa sprzymierzone utraciły prawo do dysponowania w jakimkolwiek zakresie przekazanymi Polsce obszarami (również w ramach uregulowania pokojowego).

W dyskusji nad trwałością polskiego tytułu prawnego do granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej, w szczególności w kontekście hipotetycznej - stale po stronie RFN wysuwanej - koncepcji "zjednoczenia Niemiec", istotne znaczenie mają międzynarodowo-prawne normy sukcesji państw w odniesieniu do traktatów granicznych<sup>47</sup>, tj. ustanawiających granicę, dokonujących delimitacji, uznających granicę, itp.<sup>48</sup>. Rzecz w tym, że tego rodzaju umowom międzynarodowym przypisuje się znaczną trwałość w prawie międzynarodowym i w praktyce państw. I tak artykuł 62 punkt 2a wiedeńskiej konwencji o prawie umów międzynarodowych stanowi, że na zasadniczą zmianę okoliczności jako na przyczynę uznania umowy za wygasłą lub wycofania się z niej nie można się powoływać, jeżeli chodzi o umowę ustanawiającą granicę. Artykuł 11 konwencji z 22 sierpnia 1978 r. o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów<sup>49</sup> potwierdza z kolei

---

<sup>47</sup> Patrz. J. Tyranowski, *Sukcesja państw a traktaty w sprawie granic*, Poznań 1979.

<sup>48</sup> K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski...*, s. 280 przyp. 49.

<sup>49</sup> A/Conf. 80/31 22 August 1978.

podleganie umów granicznych sukcesji, co uważa się za zwyczajowe normę prawa międzynarodowego<sup>50</sup>.

Norma ta znalazła zastosowanie również w odniesieniu do polskiej granicy zachodniej. Po upadku Niemiec jako podmiotu prawa międzynarodowego, dwa państwa niemieckie - następcy prawni (sukcesorzy) Rzeszy zobowiązane były (i są) do respektowania poczdamskiej decyzji terytorialnej, dotyczącej polskiej granicy zachodniej. Obowiązek ten dotyczył naturalnie przede wszystkim NRD jako państwa niemieckiego sąsiadującego bezpośrednio z Polską, i wykonany został w aktach dopełniających ustalenie granicy na Odrze i Nysie łużyckiej z lat 1950-1951. W odniesieniu natomiast do RFN obowiązek respektowania norm z zakresu sukcesji co do układów granicznych oznacza konieczność pogodzenia się (przyjęcia do wiadomości) z poczdamskimi decyzjami terytorialnymi i wyciągnięcie wszelkich skutków prawnych, wynikających z tych decyzji oraz suwerenności Polski na ziemiach zachodnich i północnych.

Zawarcie układu z 7 grudnia 1970 r. było w pewnym sensie wykonaniem przez RFN obowiązków, nałożonych na nią przez powszechne prawo międzynarodowe w zakresie sukcesji co do traktatów granicznych (tu: Umowy poczdamskiej). Sam natomiast układ z 7 grudnia 1970 r., w którym RFN uznała polską granicę zachodnią, i który zawiera zobowiązanie obu państw, "że nie mają one żadnych roszczeń terytorialnych wobec siebie i nie będą takich roszczeń wysuwać także w przyszłości", ze swojej strony stwarza również trwałe skutki prawne (obok postanowień terytorialnych Umowy poczdamskiej) w odniesieniu do Republiki Federalnej i jej hipotetycznego następcy prawnego (zjednoczonych Niemiec). Stwierdzenie to ma o tyle istotne znaczenie, że w oficjalnych stanowiskach rządu RFN (dotyczy to również rządu SPD/FDP)<sup>51</sup> i w zachodniemieckiej

---

<sup>50</sup> R. Szafarz, *Konwencja wiedeńska o sukcesji państw w stosunku do traktatów*, Państwo i Prawo 1979, nr I, s. 66 i nast.

<sup>51</sup> Por. *Denkschrift der Bundesregierung zum Warschauer Vertrag*. W: *Die Ostverträge. Seminarmaterial des Gesamtdeutschen Instituts-Bundesanstalt für gesamtdeutsche Aufgaben*, Bonn

doktrynie<sup>52</sup> wyraźnie widać dążenie do terminowego ograniczenia mocy wiążącej terytorialnych postanowień układu z 7 grudnia 1970 r. (abstrahując już od tego, że w zachodnioniemieckiej praktyce konstytucyjnej zaprzeczono, że RFN uznała w układzie granice na Odrze i Nysie Łużyckiej i że powinna traktować polskie ziemie zachodnie i północne jako "zagranicę", a istotę układu sprowadzono do "wyrzeczenia się siły" w stosunku do granic).

Za zrozumiałą samą przez się tezę rządu RFN, że układ z 7 grudnia 1970 r. wiąże jedynie Republikę Federalną, kryje się twierdzenie, że przyszły suweren niemiecki (zjednoczone Niemcy) nie będą związane terytorialnymi postanowieniami układu; dopiero one będą kompetentne do zaakceptowania - w traktacie pokoju - ostatecznego charakteru granic. Niezależnie od tego, że taka teza jest logicznie sprzeczna z głoszoną od lat przez RFN koncepcją o identyczności (czy jak tego chce Federalny Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 31 lipca 1973 r. - "częściowej identyczności") Republiki Federalnej z rzekomo nadal istniejącą Rzeszą Niemiecką, to stwierdzić można, iż w istocie - RFN nie może wiążąc przyszłego podmiotu prawa międzynarodowego. Rzecz jednak w tym, że nie może ona również ograniczyć norm dotyczących sukcesji.

---

(bez daty wydania), s. 16; Die Antwort der Bundesregierung auf die Stellungnahme des Bundesrates (vom 9 Februar 1972) - vom 16. Februar 1972, tamże, s. 27. Tak też jednoznacznie w praktyce politycznej rządu konserwatywno-liberalnego. O. Hennig, parlamentarny sekretarz stanu w federalnym ministerstwie ds. "stosunków wewnątrzniemieckich" stwierdził na przykład w przemówieniu z 15 czerwca 1985 r.: "Ostateczne wyznaczenie granic Niemiec - w tym zakresie panuje zgodność poglądów - zostało przesunięte do czasu zawarcia uregulowania pokojowego. (...) Żeby nazwać rzecz po imieniu: układy wschodnie wiążą Republikę Federalną Niemiec. Nie dotyczą one jednak uregulowania w traktacie pokoju dla całych Niemiec. Ogólnoniemiecki suweren jest wolny i nie może być związany. (...)". Bulletin z 20 czerwca 1985 r., nr 69, s. 583 i nast.

<sup>52</sup> Por. na przykład: C. Arndt, *Die Verträge von Moskau und Warschau ...*, s. 159 i nast.; D. Blumenwitz, *Die Darstellung der Grenzen Deutschlands in kartographischen Werken*, Bonn 1980, s. 20 i nast.; R. Bernhardt, *Deutschland nach 30 Jahren Grundgesetz*. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Berlin-New York 1980, H. 38, s. 49/50.

Jak bowiem słusznie pisze K. Skubiszewski - "od wiązania przyszłego państwa i przyszłego podmiotu prawa międzynarodowego odróżnić należy jego sukcesję w stosunku do pewnych zobowiązań traktatowych poprzednika. Państwo dziedziczy pewne uprawnienia i obowiązki niezależnie od woli poprzednika lub nawet swej własnej woli."<sup>53</sup>. Stosownie do międzynarodowo-prawnych norm określających sukcesję państw, przyszły, hipotetyczny podmiot prawa międzynarodowego (zjednoczone Niemcy) byłby *ipso iure* związany terytorialnymi decyzjami poczdamskimi oraz układami granicznymi swoich poprzedników: w odniesieniu do polskiej granicy zachodniej Układem zgorzeleckim z 6 lipca 1950 r. i układem z 7 grudnia 1970 r.

Autorzy zachodnioniemieccy usiłują pominąć (lub wyłączyć) ogólne zasady sukcesji państw, wskazując na kompetencje mocarstw sprzymierzonych rozciągające się rzekomo w dalszym ciągu na "Niemcy jako całość w granicach z 31 grudnia 1937 r.". J.A. Frowein napisał przykład, że "prawa czterech mocarstw w odniesieniu do Niemiec jako całości trwają również po zawarciu układu niemiecko-polskiego. Ponieważ trzy mocarstwa zachodnie podtrzymują konieczność regulacji granic Niemiec w drodze uregulowania w traktacie pokoju (...) oznacza to, iż nie mamy do czynienia ze zwykłym przypadkiem sukcesji. Zastosowanie norm dotyczących sukcesji państw nie prowadzi do żadnej zmiany wniosku, że ogólnoniemiecki suweren nieidentyczny z Republiką Federalną nie będzie

---

<sup>53</sup> *Zachodnia granica Polski ...*, s. 279.

bezpośrednio, prawnie związany układem."<sup>54</sup> (chodzi o układ z 7 grudnia 1970 r. – JB). Przyjęcie takiego założenia umożliwiło Froweinowi (który *notabene* należy do nielicznej grupy prawników zachodnioniemieckich, stojących na stanowisku, że RFN uznała w układzie z grudnia 1970 r. polską granicę zachodnią)<sup>55</sup> skonstruowanie tezy, że tzw. zastrzeżenie związane z traktatem pokoju ma znaczenie warunku rozwiązującego (*eine auflösende Bedingung*), tzn. układ przestanie obowiązywać z chwilę podejmowania decyzji co do granic w traktacie pokoju<sup>56</sup>.

W tym właśnie kontekście widać jednak istotne znaczenie dla polskiego tytułu prawnego ma wskazywanie na fakt sprowadzenia w Umowie poczdamskiej terytorium niemieckiego do obszaru okupowanego, objętego kompetencją Rady Kontroli Niemiec oraz podkreślanie, że kompetencje Rady Kontroli, a tym samym kompetencja czterech mocarstw - na którą tak często powołuje się strona zachodnioniemiecka - nie obejmowała polskich ziem zachodnich i północnych.

Zachodnioniemiecka koncepcja tzw. zastrzeżenia związanego traktatem pokoju zmierza w istocie swej do wykazania prowizoryczności poczdamskich decyzji terytorialnych; podporządkowuje ona temu celowi również układ z 7 grudnia 1970 r. Aby "zneutralizować" negatywne wrażenie jakie w obecnych czasach budzą w Europie tendencje rewizjonistyczne, zaznacza się, że przyszły, hipotetyczny

---

<sup>54</sup> J.A. Frowein, *Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des Warschauer Vertrages*, Jahrbuch für Internationales Recht 1975 (18), s. 55.

<sup>55</sup> Tamże, s. 12/13.

<sup>56</sup> J.A. Frowein, *Die deutschen Grenzen im völkerrechtlichen Sicht*. W: Informationen über Bildungsmedien in der Bundesrepublik Deutschland VIII. Institut für Bildungsmedien, Frankfurt a.M. 1979, s. 19. Krytycznie na temat tej koncepcji: L. Janicki, *Republika Federalna Niemiec wobec ...*, s. 240.

suweren ogólnoniemiecki będzie musiał uwzględnić sytuację polityczną, stworzona przez układ z 7 grudnia 1970 r. - np. V. Rühle podczas debaty w Bundestagu 6 lutego 1985 r. podkreślał<sup>57</sup>, że układ ten będzie wiązał RFN przyszłych rokowaniach pokojowych (RFN "będzie mogła wskazywać na konieczność regulacji w traktacie pokoju, sama jednak będzie merytorycznie związana układem)<sup>58</sup>, a Polska ma tylko roszczenie do mocarstw sprzymierzonych do potwierdzenia granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej<sup>59</sup>.

Wszystkie te zabiegi interpretacyjne zmierzają do wykazania, że Polaka nie musi obawiać się zmiany swojej granicy zachodniej w przypadku zawarcia w przyszłości traktatu pokoju "z Niemcami". Rzecz jednak w tym, że Polaka nigdy nie obawiała się zmiany swojej granicy zachodniej (rewizji przy pomocy siły). W tej mierze interesy Polski zabezpieczone są dostatecznie układem sił politycznych, przynależnością do organizacji Układu Warszawskiego; istota problemu polega na tym, że zachodnioniemiecka koncepcja tzw. zastrzeżenia związanego z traktatem pokoju podważa suwerenność Polski na ziemiach zachodnich i północnych i międzynarodowo-prawny, ostateczny charakter polskiej granicy zachodniej (traktując tę granicę - w mniejszym lub większym stopniu - jako twór nie mający trwałej podstawy prawnej w świetle prawa międzynarodowego).

Tym samym koncepcja ta uniemożliwia ostateczną likwidację prawnych skutków drugiej wojny światowej, rozwiązanie wielu konkretnych problemów praktycznych. Stanowi więc ona istotną barierę w dopełnieniu unormowania stosunków między Polską a RFN,

---

<sup>57</sup> Deutscher Bundestag, 119. Sitzung, s. 8812; I. von Münch, *Die Folgen des Zweiten Weltkrieges: politisch, rechtlich, moralisch*, Archiv des Völkerrechts 1985 (23), H. 1-2, s. 210/211.

<sup>58</sup> J.A. Frowein, *Die Rechtslage Deutschlands ...*, s. 45.

<sup>59</sup> Tamże.



a więc wykonania zobowiązań wynikających z układu z 7 grudnia 1970 r.

## **18. Spór dotyczący nazewnictwa miejscowości polskich w świetle tzw. pozycji prawnych RFN**

(w:) Zeszyty Niemcoznawcze PISM 1987 II (4), strony 51-71.

### Uwagi wstępne

Podejmowane w Republice Federalnej Niemiec próby podważania suwerenności Polski na ziemiach zachodnich i północnych przez długie lata uniemożliwiały nawiązanie normalnych stosunków z Polską, a kontynuowane - również po zawarciu układu z 7 grudnia 1970 r. o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków - stwarzają szereg istotnych problemów praktycznych, negatywnie dotykających ludność Polski i Republiki Federalnej Niemiec. Do tego rodzaju problemów<sup>1</sup> należy również spór dotyczący nazewnictwa miejscowości polskich położonych na ziemiach zachodnich i północnych - generalnie w całej praktyce państwowej RFN, szczególnie zaś w obrocie międzynarodowym - w tym w obrocie prawnym - z Polską.

Problem uzewnętrznia się w tym, iż Republika Federalna Niemiec stosuje niemieckie nazwy miejscowości położonych na polskich ziemiach zachodnich i północnych. Polska natomiast zasadniczo wymaga stosowania urzędowych polskich nazw miejscowości położonych na jej terytorium. Praktyczna waga rozbieżności w tej dziedzinie znalazła wyraz w jednostronnym zawieszeniu przez Republikę Federalną Niemiec obrotu prawnego z Polską od czerwca 1984 roku.

---

<sup>1</sup> Katalog podstawowych takich problemów wymieniony jest w książce: *Problemy normalizacji stosunków PRL-RFN* (praca zbiorowa pod redakcją J. Skibińskiego), Warszawa 1985, s. 123-163.

Wydaje się, że poszukiwanie rozwiązań tego problemu warunkowane jest dwoma zasadniczymi czynnikami:

- **po pierwsze** - należy zbadać cele i motywy, jakimi kieruje się Republika Federalna Niemiec, stosując niemieckie nazwy polskich miejscowości położonych na ziemiach zachodnich i północnych oraz zastanowić się - czy chodzi tu jedynie o uwzględnienie "międzynarodowych zwyczajów";
- **po drugie** - ustalić należy, czy istnieją międzynarodowo-prawne normy, regulujące problem nazewnictwa miejscowości położonych na terytorium innego państwa w obrocie międzynarodowym, a jeżeli istnieją, to czy mają zastosowanie w stosunkach między Polską a Republiką Federalną Niemiec.

Mimo obszernej literatury, zajmującej się międzynarodowo-prawnymi, prawnymi, politycznymi i historycznymi aspektami stosunków między Polską a Republiką Federalną Niemiec, istnieje niewiele prac, których przedmiotem są aktualne zagadnienia problemu nazewnictwa. W literaturze polskiej omówiono – raczej ogólnie - kilka wycinkowych problemów<sup>2</sup>. W literaturze zachodnioniemieckiej znaleźć można tylko jeden artykuł, zajmujący się międzynarodowo-prawnymi aspektami tego problemu<sup>3</sup>. Podstawowe podręczniki prawa międzynarodowego oraz monografie dotyczące prawa umów międzynarodowych problemem nazewnictwa w tym kontekście nie zajmują się<sup>4</sup>. Nieco obszerniejsza literatura (szczególnie

---

<sup>2</sup> Zob. J. Sułek, *Terminologia rewizjonistyczna rządu NRF*, Sprawy Międzynarodowe 1965, nr 10, s. 76 i nast.; A. Wolff-Powęska, *Sprawa nazewnictwa geograficznego w RFN*, Przegląd Zachodni 1972, nr 3, s. 175 i nast.; L. Janicki, *Republika Federalna Niemiec wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy. Zagadnienia prawne*, Poznań 1982, s. 349 i nast.; J. Barcz, *Obrót prawny z RFN a rewizjonistyczne nazewnictwo zachodnioniemieckie*, Gazeta Prawnicza z 1 grudnia 1985 r. (nr 23), *Problemy normalizacji stosunków PRL-RFN ...*, s. 131-133.

<sup>3</sup> K. Schmidt *Ortsbezeichnungen im Völkerrechtsverkehr*, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln, 1978 (45).

<sup>4</sup> K. Schmidt, tamże, s. 4-6.

zachodnioniemiecka) istnieje w odniesieniu do kwestii oznaczania granic na mapach, kwestii, która w znacznej mierze pokrywa się z interesującym nas problemem nazewnictwa, przede wszystkim jeśli chodzi o stanowisko i praktykę Republiki Federalnej Niemiec<sup>5</sup>.

### **1. Tzw. pozycja prawna (*Rechtsposition*) RFN a problem nazewnictwa**

Tzw. pozycja prawna Republiki Federalnej Niemiec - po zawarciu układów normalizacyjnych z państwami socjalistycznymi (w tym układu z 7 grudnia 1970 r. między PRL a RFN o normalizacji ich wzajemnych stosunków) - zawiera następujące zasadnicze elementy:

- Rzesza Niemiecka nie upadła jako podmiot prawa międzynarodowego ani w 1945 r., ani w 1949 r., lecz istnieje nadal w sensie prawnym, nie posiadając zdolności do czynności prawnych; jej wykładnikiem terytorialnym są granice według stanu z 31 grudnia 1937 r., a więc po odrzuceniu dokonanych po tym terminie przez Niemcy aneksji;
- Republika Federalna Niemiec nie jest następcą prawnym (sukcesorem) Rzeszy Niemieckiej, lecz jest w sensie prawnym z Rzeszą Niemiecką identyczna, lub - jak orzekł Federalny Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 31 lipca 1973 r. - "częściowo identyczna";
- Układ poczdamski nie ustanowił polskiej granicy zachodniej w sensie międzynarodowo-prawnym, nie jest też podstawą rozciągnięcia suwerenności Polski na ziemie zachodnie i północne; zawierał on raczej - według stanowiska zachodnioniemieckiego - tzw. cesję administracyjną, na mocy której Polska otrzymała "niemieckie obszary wschodnie" w praktyczne władanie (*Verwaltung*), natomiast tytuł suwerenności zastrzeżony został dla "ogólnoniemieckiego suwerena państwowego";

---

<sup>5</sup> *Zasadnicze dokumenty oraz najnowsza literatura z tego zakresu zebrana została w: Oznaczanie granic na mapach zachodnioniemieckich a podstawy normalizacji stosunków PRL-RFN (Wybór dokumentów). Wprowadzenie, wybór i opracowanie J. Barcz, Warszawa 1982.*

- polska granica zachodnia stanowi w sensie prawnym *modus vivendi* - prowizorium (nawet jeżeli czasami przyjmuje się uznanie granicy de jure na czas trwania RFN), stosownie do tzw. zastrzeżenia związanego z traktatem pokojowym (*Friedensvertragvorbehalt*);
- Republika Federalna Niemiec zawarła układy normalizacyjne tylko we własnym imieniu; jej nadrzędnym celem pozostaje "ponowne zjednoczenie Niemiec" - dopiero te "ponownie zjednoczone Niemcy" będą władne do ostatecznego, z punktu widzenia prawa międzynarodowego, ustalenia granic;
- układy normalizacyjne zawierają jedynie konkretyzację zasady zakazu użycia siły lub groźby jej użycia w stosunku do granic (*Gewaltverzicht*) - tak też interpretuje się "nienaruszalność" (*Unverletzlichkeit*) granic; układy nie stanowią więc ani legalizacji tych granic, ani nie tworzą podstawy prawnej istniejących granic.

Ta "pozycja prawna" obowiązuje w sferze wewnętrznej Republiki Federalnej Niemiec<sup>6</sup>. "Wyinterpretowana" ona została jednostronnie - wbrew międzynarodowym zasadom wykładni umów międzynarodowych (potwierdzonym m.in. w wiedeńskiej konwencji z 1969 r. o prawie umów międzynarodowych) - z układów normalizacyjnych, przede wszystkim w znanej rezolucji wszystkich frakcji Bundestagu z 17 maja 1972 r. oraz w orzecznictwie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (orzeczenie z 31 lipca 1973 r., z 7 lipca 1975 r., z 26 lutego 1980 r. - w sprawie umowy rentowej, a ostatnio niepublikowane orzeczenie z maja 1983 r.). "Pozycja" ta znajduje odzwierciedlenie w prawie wewnętrznym i w praktyce administracyjnej Republiki Federalnej Niemiec - tak, iż właściwie można mówić w tym względzie o zachodnioniemieckiej państwowej doktrynie polityczno-prawnej<sup>7</sup>. Zasadnicze założenia "pozycji prawnej" RFN negują prawne skutki

<sup>6</sup> Zob. L. Janicki, *Republika Federalna Niemiec ...* .

<sup>7</sup> Zob. *Układ PRL-RFN z grudnia 1970 roku a proces normalizacji*, Warszawa 1985, s. 45 i nast. oraz podana tam literatura.

drugiej wojny światowej, podważają suwerenność Polski na ziemiach zachodnich i północnych, tworząc stały potencjał destabilizujący stosunki tego państwa z Polską, stąd też tzw. problematyka prawna jest - moim zdaniem - jedną z głównych sfer konfrontacji w stosunkach PRL-RFN<sup>8</sup>.

Stosowanie przez Republiką Federalną Niemiec nazw niemieckich w odniesieniu do miejscowości położonych w Polsce - szczególnie na ziemiach zachodnich i północnych - nie jest rezultatem przestrzegania - jak to się zaznacza w doktrynie zachodnioniemieckiej - "międzynarodowych zwyczajów", czy też efektem wychodzenia naprzeciw "zasadzie przejrzystości", lecz w pierwszym rządzie traktowane jest jako wyraz "pozycji prawnej", jako środek realizacji tej "pozycji" w obrocie międzynarodowym. Trzeba jednak przyznać, że strona zachodnioniemiecka próbuje odwrócić uwagę od tego aspektu "problemu nazewnictwa", przesuując sprytnie akcent w dyskusji na "zwyczaje międzynarodowe", "zasadę wzajemności", itp. Strona polska, zdając sobie sprawę z tej instrumentalnej roli nazewnictwa, stosowanego przez RFN, sięga do argumentów formalno-prawnych i wymaga stosowania w obrocie prawnym zasadniczo wyłącznie polskich nazw urzędowych. W związku z niejednolitą i niekonsekwentną praktyką polską często prowadzi to do niejasności i sprzeczności.

Wydaje mi się, iż można sformułować następującą tezę: spór dotyczący nazewnictwa spowodowany jest w pierwszym rządzie "pozycją prawną" Republiki Federalnej Niemiec, podważającą skutki prawne drugiej wojny światowej oraz suwerenność Polski na ziemiach zachodnich i północnych. Gdyby RFN konsekwentnie stała na stanowisku określonym układem z 7 grudnia 1970 r. i uznała ostateczny, międzynarodowo-prawny charakter polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie łużyckiej oraz suwerenność Polski na ziemiach zachodnich i północnych, problem nazewnictwa straciłby -

---

<sup>8</sup> Zob. *Problemy normalizacji stosunków PRL-RFN ...* .

podobnie jak i szereg innych kwestii - swój konfrontacyjny charakter, a ewentualne zagadnienia sporne rozwiązano by bez trudu.

Z powyższej tezy oraz z faktu, że "pozycja prawna" RFN ma charakter strategiczny - wynika, iż w pierwszym rzędzie poszukiwać należy takich rozwiązań tego problemu, które gwarantowałyby polską rację stanu w wymiarach strategicznych (historycznych). Wszelkie rozwiązania "pragmatyczne" nie mogą być podejmowane pod naciskiem chwilowych interesów finansowych czy innych, lecz muszą być podporządkowane wspomnianemu wyżej celowi. Praktyka lat ubiegłych dowodzi, że wszelkie rozwiązania "pragmatyczne", zaakceptowane przez strony polską bez uświadomienia sobie strategicznego, narodowego charakteru "pozycji prawnej" RFN, nie tylko że nie przyczyniły się do rozwiązania właściwego problemu, lecz w efekcie przyniosły nieodwracalne szkody polskiej racji stanu - na przykład tzw. akcja łączenia rodzin.

## **2. Praktyka RFN w kwestii nazewnictwa miejscowości położonych na polskich ziemiach zachodnich i północnych**

Kwestia praktyki zachodnioniemieckiej w zakresie nazewnictwa stosowanego w odniesieniu do polskich ziem zachodnich i północnych oraz leżących tam miejscowości nie jest - podobnie jak i problem oznaczania granic na mapach zachodnioniemieckich - problemem samym w sobie. Stanowi raczej wyraz destabilizującej funkcji tzw. pozycji prawnej Republiki Federalnej Niemiec, zakładającej - jak wspomniano - dalsze istnienie Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r. oraz prowizoryczny - z międzynarodowego punktu widzenia - charakter obecnych terytorialnych realiów w Europie Środkowej. Już sama nazwa - Republika Federalna Niemcy (*Bundesrepublik Deutschland*) - miała wyrażać dalsze istnienie Rzeszy Niemieckiej i jej prawną identyczność z RFN (w stosowanej obecnie polskiej nazwie użyto dopełniacza - Republika Federalna Niemiec, gdy tymczasem nazwa oryginalna zawiera sformułowanie „Niemcy” " - Republika Federalna Niemcy (*Bundesrepublik Deutschland*, a nie

*Bundesrepublik Deutschlands*). Łączy się to ze stosowaniem w niektórych przypadkach takich pojęć jak Niemcy Środkowe (*Mitteldeutschland*) - na określenie NRD oraz Niemcy Wschodnie (*Ostdeutschland*) na określenie polskich ziem zachodnich i północnych oraz części byłych Prus Wschodnich przejętych na mocy Umowy poczdamskiej przez Związek Radziecki<sup>9</sup>. W aktach prawnych RFN po dziś dzień - mimo obowiązywania układu z 7 grudnia 1970 r. - polskie ziemie zachodnie i północne określa się jako "niemieckie obszary wschodnie znajdujące się chwilowo pod obcą administracją" (*die zur Zeit unter fremder Verwaltung stehenden deutschen Ostgebiete*), "obszary niemieckie nie znajdujące się pod niemiecką administracją" (*die nicht unter deutscher Verwaltung stehenden Gebiete*), "niemieckie obszary pod obcą administracją" (*die fremd verwalteten deutschen Gebiete*), "niemieckie obszary na wschód od linii Odry-Nysy" (*deutsche Gebiete östlich der Oder-Neisse- Linie*), itp.<sup>10</sup>.

Skutkiem takiej koncepcji jest również stosowanie w praktyce ustawodawczej i administracyjnej RFN nie tylko niemieckich nazw miejscowości leżących na terenie Polski, ale nawet posługiwanie się podziałem administracyjnym, który na tych obszarach istniał przed ich przejęciem przez Polskę<sup>11</sup>. Na szczególną uwagę w związku z tym zasługują akty prawne Federalnego Urzędu Kompensacyjnego (*Bundesausgleichsamt*), wydane w związku z ustawą kompensacyjną (*Gesetz über den Lastenausgleich – LAG*)<sup>12</sup>, szczególnie zaś tzw.

---

<sup>9</sup> Zob. L. Janicki, *Republika Federalna Niemiec ...*.

<sup>10</sup> Pełne zestawienie tego rodzaju aktów prawnych o randze ustawy - zob. *Zbiór przepisów prawnych ogłoszonych w federalnym dzienniku ustaw Republiki Federalnej Niemiec dotyczących Polski i innych państw socjalistycznych 1949-1980*. Zebrał i opracował R. Jasica, Warszawa 1981, w szczególności s. 50 i nast.

<sup>11</sup> Przykłady – zob. *Zbiór przepisów prawnych ogłoszonych w federalnym dzienniku ustaw ...*, s. 59.

<sup>12</sup> BGB1. 1969 I, s. 1909.



Informacja (*Merkblatt*) nr 2 z 23 września 1977 r. wraz z aktami wykonawczymi<sup>13</sup>.

Praktyka RFN w kwestii nazewnictwa miejscowości, leżących na polskich ziemiach zachodnich i północnych regulowana była szeregiem oficjalnych tzw. wytycznych. W pierwszym rzędzie chodzi tu o:

- wytyczne federalnego ministra do spraw ogólnie niemieckich dotyczące sposobu pisania nazw, oznaczania niemieckich granic na mapach i w tekstach (tzw. *Kartenrichtlinien*) z 1 lutego 1961 r.<sup>14</sup>,
- wytyczne federalnego ministra do spraw ogólnie niemieckich w kwestii oznaczania: a) Niemiec, b) linii demarkacyjnych wewnątrz Niemiec, c) miejscowości wewnątrz Niemiec (tzw. *Bezeichnungsrichtlinien* z lipca 1965 r.<sup>15</sup>,
- zasady "przedstawiania granic Niemiec" z 12 lutego 1981 r. ustalone przez Stałą Konferencję Ministrów Oświaty RFN<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Amtliches Mitteilungsblatt des Bundesausgleichsamtes vom 29. November 1977, Nr 10; w związku z tym patrz. L. Janicki, *Republika Federalna Niemiec ...*, s. 352/353; *Problemy normalizacji stosunków PRL-RFN ...*, s. 133. Z aktów wykonawczych patrz na przykład: Merkblatt des Bundesausgleichsamtes zum Lastenausgleich für Spätberechtigte, Amtliches Mitteilungsblatt des Bundesausgleichsamtes 1978, Nr 1; Durchführungsbestimmungen zur Neunten Verordnung zur Durchführung des Feststellungsgesetzes in der Fassung vom 17. Oktober 1979, Amtliches Mitteilungsblatt des Bundesausgleichsamtes 1979, Nr 7 (w szczególności: Merkblatt zur Ausfüllung der Grundstück Beschreibungen für unbebaute Grundstücke und Geschäftsgrundstücke, tamże, s. 212 i nast.

<sup>14</sup> GMB1. 1961, s. 123 i nast.

<sup>15</sup> GMB1. 1965, s. 227.

<sup>16</sup> *Oznaczenie granic na mapach zachodniemieckich a podstawy normalizacji stosunków PRL-RFN ...*, s. 135 i nast.

W okresie rządów chadeckich w latach 50-tych i 60-tych obowiązywały tak w zakresie sposobu oznaczania granic<sup>17</sup> jak i stosowanego nazewnictwa, wytyczne o jednoznacznie rewizjonistycznym charakterze.

I tak, wytyczne federalnego ministra do spraw ogólnoniemieckich z 1 lutego 1961 r.<sup>18</sup> - tzw. *Kartenrichtlinien*, w punkcie A. 1.1. (pod tytułem: "Niemcy - w granicach Rzeszy Nienieckiej z 31.12.1937 r.") ustalały generalną zasadę, iż "przy oznaczaniu wszystkich miejscowości wewnątrz niemieckiego obszaru państwowego należy zasadniczo używać jedynie nazwy niemieckiej, również w odniesieniu do miejscowości znajdujących się obecnie pod obcą administracją" (spis "urzędowych nazw niemieckich" zawiera - "*Amtliches Gemeinde- und Ortsnamenverzeichnis der Deutschen Ostgebiete unter fremder Verwaltung*", opracowany w 1955 r. przez *Bundesanstalt für Landeskunde*). Zasadę tę należało stosować również w odniesieniu do NRD (w terminologii wytycznych z 1961 r. "radziecka strefa okupacyjna"), przy czym - o ile było to konieczne ze względów praktycznych - możliwe było używanie obok "nazwy urzędowej" również nowej nazwy (jeśli taka nazwa została wprowadzona), umieszczonej w nawiasie: na przykład Chemnitz (*Karl-Marx-Stadt*), Guben (*Wilhelm-Pieck-Stadt-Guben*). Podobny wyjątek dopuszczano w odniesieniu do "miejscowości leżących na niemieckich obszarach chwilowo pod obcą administracją", w przypadku "map i tekstów przeznaczonych do obrotu międzynarodowego", a więc w przypadku gdy było to konieczne ze względów uciążliwych. Dopuszczano wtedy stosowania obok "niemieckich nazw miejscowości" również - umieszczonych w nawiasie "nazw obcych" - na przykład: *Swinemünde* (Świnoujście), *Kolberg* (Kołobrzeg), *Königsberg* (Kaliningrad). Zasady powyższe obowiązywały również - jak stwierdzały wytyczne - w odniesieniu do „Wolnego Miasta Gdańska” (*Freie Stadt Danzig*) i „Kraju Niemna” (*Memelland*).

---

<sup>17</sup> Zob. w związku z tym - J. Barcz, *Oznaczanie granic na mapach zachodnoniemieckich a stosunki Polska-RFN, Sprawy Międzynarodowe* 1981, nr 8, s. 109 i nast.

<sup>18</sup> GMB1. 1961, s. 123 i nast.

W odniesieniu do "pozostałej Europy" obowiązywały ogólnie przyjęte niemieckojęzyczne określenia miejscowości, o ile takie istniały. Ze względów praktycznych dopuszczalne było stosowanie formy urzędowej obcojęzycznej w nawiasie, przede wszystkim na mapach i w tekstach przeznaczonych do obrotu międzynarodowego (na przykład: *Arnheim* (Arnhem), *Strassburg* (Strasbourg), *Genf* (Geneve), *Wenedig* (Venezia), *Prag* (Praha), *Warschau* (Warszawa). Stosowanie nazw niemieckich było szczególnie wskazane "w odniesieniu do uzasadnionych historycznie, ogólnie używanych po stronie niemieckiej oznaczeń miejscowości w częściach wschodnich i południowo-wschodnich krajów sąsiednich, przed 1945 r. wyłącznie lub w przeważającej części zamieszkałych przez Niemców" ( na przykład: *Eger* (Cheb), *Reichenburg* (Liberec), *Kattowitz* (Katowice). Zasady powyższe obowiązywały również w odniesieniu do nazewnictwa geograficznego (por. część II wytycznych z 1961 r.). Na marginesie dodać można, że wytyczne z 1961 r. zalecały stosowanie w nawiasie niemieckich nazw miejscowości, używanych do 1913 r. na obszarach kolonialnych Niemiec, a obecnych nazw urzędowych.

W interesującym nas zakresie istotne są również sformułowania części III wytycznych z 1961 r. ("Oznaczenie państw i obszarów administracyjnych: 1. Niemcy - w granicach Rzeszy Niemieckiej z 31.12.1937 r.). Na wstępie tej części wytycznych stwierdzono: „Do czasu ostatecznego uregulowania zastrzeżonego dla traktatu pokoju, jako niemiecki obszar państwowy należy przedstawiać obszar Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31.12.1937 r.), a więc łącznie ze wszystkimi obszarami znajdującymi się chwilowo pod obcą administracją". Stosownie do tego ogólnego stwierdzenia "obszary leżące na wschód od linii Odry - Nisy" miały być „w swojej całości" oznaczane jako "niemieckie obszary wschodnie chwilowo pod obcą administracją" (*Deutsche Ostgebiete z.zt. unter fremder Verwaltung*), w formie skróconej jako "niemieckie obszary wschodnie" (*Deutsche Ostgebiete*), a w mowie potocznej jako "Niemcy wschodnie" (*Ostdeutschland*). Polskie ziemie zachodnie i północne nakazywano określać jako "niemieckie obszary wschodnie chwilowo pod polską administracją" (*deutsche Ostgebiete z.zt. unter polnischer Verwaltung*).

Wytyczne z 1 lutego 1961 r. zostały następnie uzupełnione w 1965 r. przez wytyczne w sprawie oznaczania (tzw. *Bezeichnungsrichtlinien*) federalnego ministra do spraw ogólnoniemieckich<sup>19</sup>. W kwestii nazewnictwa miejscowości, wytyczne z 1965

---

<sup>19</sup> GMB1. 1965, s. 227.

r. potwierdzały zasady ustalone w wytycznych z 1961 r. (por. część III), są one jednak o tyle bardziej interesujące, że nie ograniczały się do sformułowań "czysto technicznych", lecz precyzowały "stanowisko prawne" w sprawie "statusu Niemiec"<sup>20</sup>. W wytycznych z 1965 r. stwierdzono między innymi: "Republika Federalna Niemiec stanowi kontynuację - niezależnie od faktu, że jej zwierzchnictwo terytorialne jest obecnie ograniczone do zakresu obowiązywania Ustawy Zasadniczej - Rzeszy Niemieckiej jako podmiotu prawa międzynarodowego przy zastrzeżeniu prawnej identyczności. Zamiast ustalonego przez Ustawę Zasadniczą jednoznacznego określenia 'Republika Federalna Niemiec' powinna być z tego powodu wprowadzona – taram gdzie jest to celowe - krótka forma 'Niemcy'". Według wytycznych, „do czasu ostatecznego uregulowania zastrzeżonego dla traktatu pokoju, jako niemiecki obszar państwowy musi być oznaczane terytorium Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r.". W myśl tych wytycznych granice Rzeszy Niemieckiej z 31 grudnia 1937 r. "są nadal aktualne z międzynarodowo-prawnego punktu widzenia", a "obszary Niemiec na wschód od linii Odry- Nysy" należało określać jako "niemieckie obszary wschodnie czasowo pod obcą administracją", lub krótko - "niemieckie obszary wschodnie".

6 lipca 1971 r. federalny minister do spraw wewnątrzniemieckich zniósł wytyczne z 1961 i 1965 r. nie zastępując ich nowymi<sup>21</sup>. W latach 70-tych rząd federalny uchylał się od wydania ogólnie wiążących wytycznych w sprawie oznaczania granic i nazewnictwa. Jedynie niektórzy ministrowie wydali tego rodzaju wytyczne dla potrzeb poszczególnych resortów<sup>22</sup>. Stanowisko takie było charakterystyczne dla rządu socjalliberalnego: z jednej strony deklarowanie realizacji układu z 7 grudnia 1970 r., z drugiej zaś strony gwarantowanie wewnętrznej infrastruktury prawnej, wyrażającej "pozycję prawną" RFN. W sprawach szczególnie spornych, wymagających ingerencji

---

<sup>20</sup> D. Blumenwitz *Die Darstellung der Grenzen Deutschlands in kartographischen Werken*, Bonn 1980, s. 29.

<sup>21</sup> GMB1, 1971, s. 272.

<sup>22</sup> D. Blumenwitz, *Die Darstellung der Grenzen Deutschlands ...*, s. 30/31.

rządu (na przykład - właśnie kwestia nazewnictwa, oznaczania granic, realizacji "zaleceń podręcznikowych", itp.) rząd federalny wskazywał na rzekomy brak swojej kompetencji. Natomiast regulując ogólnie dany problem pomijał kwestie sporne, co pozwalało utrzymywać dotychczasową praktykę. I tak na przykład 27 lipca 1971 r. minister obrony RFN wydał zarządzenie "o państwowych i geograficznych nazwach w Niemczech."<sup>23</sup>. Zarządzenie to regulowało sposób oznaczania miejscowości w NRD, nie zawierało jednak żadnych postanowień dotyczących terytorium Polski. Tym niemniej zarządzenie zawierało jednoznaczne stwierdzenie, iż zniesienie wcześniejszych wytycznych w niczym nie naruszyło "międzynarodowo-prawnego położenia Rzeszy Niemieckiej w granicach z 1937 r.". Pojęcie "granic Niemiec z 31 grudnia 1937 r." przejęte zostało - jako terytorialne kryterium dla oznaczania (w nawiasach) nazw niemiecko-języcznych - w porozumieniu ujednocającym nazewnictwo w ramach NATO z 8 listopada 1973 r.<sup>24</sup>. W porozumieniu tym stwierdzono: "In the areas situated within the frontiers of Germany as at 31 December 1937 east of the Oder-Neisse-Line including East Prussia the former German names of towns are to be shown in the brackets after the Polish/Russian place names where space permits."

Z postanowień tych wynika, iż prawdopodobnie nawiązano do prowizorycznego porozumienia z października 1970 r., w którym przewidywano zasadę "nawiasów" w odniesieniu do wpisów miejsca urodzenia w paszportach oraz przyjęcie tzw. dat granicznych. Wprowadzono jednak dodatkowy element, nawiązujący do „pozycji prawnej” RFN - "granice Rzeszy Niemieckiej z 31 grudnia 1937 r.". Jest charakterystyczne, iż w innych regulacjach szczegółowych, "tymczasowe porozumienie" wprowadzone jest jako wyjątek od generalnej zasady stosowania nazewnictwa niemieckiego. Intencja takiego sposobu regulacji jest jednoznaczna: chodzi o gwarantowanie "pozycji prawnej" RFN. I tak znowelizowane 10 lipca 1975 r. urzędowe wytyczne

---

<sup>23</sup> VMB1. 1971, s. 353.

<sup>24</sup> STANG as promulgated on 8 November 1973 - STANG No 3689.

(*Dienstanweisung*) dla urzędów stanu cywilnego s sprawie wpisywania miejscowości urodzenia w dowodach osobistych i paszportach, stwierdzały w § 60 ustępie 2: „Przy oznaczania miejscowości położonych poza zakresem obowiązywania ustawy o stanie cywilnym używa się obowiązującego tam nazewnictwa i, o ile nie wystarcza bliższe oznaczenie według ustępu 1 zdania 2, zaznacza się obok państwo. Jeżeli dla danej miejscowości istnieje, obok określenia obcego, również ogólnie przyjęte niemieckie określenie, to należy je stosować, o ile jest to wymagane, lub gdy jest to konieczne dla jasności, może być dodane w nawiasie obce określenie.”<sup>25</sup>.

"Tymczasowe porozumienie" z października 1970 r. znalazło swój wyraz (choć też w nieco rozszerzonej formie) w aktach wykonawczych do § 60 urzędowych wytycznych. Jako przykład podać można zarządzenie obowiązujące w Dolnej Saksonii<sup>26</sup>. W zarządzeniu tym stwierdzono m.in.:

"Dla wpisów miejsca urodzenia do paszportów wymacanych w podróżach do Polski, obowiązuje co następuje:

1. Miejsca urodzenia na obszarach na wschód od Odry i Nisy, które według stanu z 31 grudnia 1937 r. należały do obszaru Rzeszy Niemieckiej oraz miejsca urodzenia w mieście Gdańsku (*Stadt Danzig*):

- 1.1. w przypadku urodzenia przed 8.5.1945: tylko niemiecka nazwa miejscowości;
- 1.2. w przypadku urodzenia od 8.5.1945: polska nazwa miejscowości, a potem niemiecka w nawiasie;

2.. Miejsca urodzenia na obszarach objętych Traktatem Wersalskim (bez obszaru miasta Gdańska (*Stadt Danzig*):

- 2.1. w przypadku urodzenia przed 11.11.1918: tylko niemiecka nazwa miejscowości;

---

<sup>25</sup> Beilage zum Bundesanzeiger Nr 129 vom 18. Juli 1975.

<sup>26</sup> Rd Erl. d. MI. v. 22.12.1976 – 21.1 - 125.308-29 GültL 28/263 - Nds. MBl. Nr 3/1977, s. 67.

2.2. w przypadku urodzenia od 11.11.1918: tylko polska nazwa miejscowości,

3. Miejsce urodzenia w częściach Polski, które nigdy nie należały do niemieckiego obszaru państwowego:

3.1. W przypadku miejscowości mających przyjęte nazwy niemieckie (na przykład *Warschau, Krakau, Tschenstochau*) wpisuje się tylko te nazwy. Nie może przy tym chodzić o nazwy powstałe w latach 1939-1945 (jak na przykład *Litzmannstadt*);

3.2. W przypadku miejscowości nie mającej przyjętej nazwy niemieckiej wpisuje się tylko polską nazwę miejscowości."

W zarządzeniu zalecano również stosowanie powyższych zasad w przypadku wypełniania dokumentów, które miały być przedłożone władzom polskim. W zarządzeniu tym co najmniej w dwóch punktach "przekroczono" "tymczasowe porozumienie" z października 1970 r.:

**po pierwsze** - jako kryterium terytorialne wprowadzono "obszar Rzeszy według stanu z 31 grudnia 1937 r.";

**po drugie** - nawiązano do "przyjętych niemieckich nazw miejscowości" (*Orte nit hergebrachten deutschen Ortsbezeichnungen*).

Funkcja tych sformułowań, gwarantująca "pozycję prawną", jest jednoznaczna. Podporządkowanie sposobu oznaczania miejscowości "pozycji prawnej" RFN jest wyraźnie widoczne w zaleceniach z 12 lutego 1981 r. Stałej Konferencji Ministrów Oświaty Krajów RFN w sprawie "przedstawiania granic Niemiec". Część druga zaleceń zawiera szczegółowe postanowienia dotyczące oznaczania RFN, NRD i Berlina Zachodniego, Rzeszy Niemieckiej ("2.4. W odniesieniu do Niemiec w granicach z 1937 r. obowiązuje określenie Rzesza Niemiecka"), punkt 2.7. zawiera natomiast następujące postanowienia, dotyczące interesującego nas problemu: "Miasta leżące poza Republiką Federalną Niemiec i Niemiecką Republiką Demokratyczną oznacza się stosownie do zwyczajów międzynarodowych, Znaczy to, iż na mapach przeznaczonych do użytku w szkołach niemieckich oznaczone one będą

nazwami niemieckimi i - o ile nie ucierpi na tym przejrzystość - z dodatkiem obowiązującej nazwy. Przykład: *Mailand* (Milano), przykład: *Warschau* (Warszawa)".

Sformułowania powyższe charakterystyczne są dla zachodnioniemieckiej taktyki:

**Po pierwsze** - pojęcie "zwyczajów międzynarodowych" sprowadzono do pozycji Republiki Federalnej,

**Po drugie** - nie rozstrzygnięto jednoznacznie problemu spornego (podane przykłady nie są raczej kontrowersyjne), a "zwyczaje międzynarodowe" jednoznaczne - w pojęciu zaleceń - ze stanowiskiem Republiki Federalnej, można domniemywać, rozciągają się również na nazewnictwo sporne,

**Po trzecie** - zagwarantowano "pozycję prawną" RFN. Punktem bowiem wyjścia dla podjętych w zaleceniach rozwiązań są dominujące po stronie zachodnioniemieckiej elementy jednostronnej wykładni umów normalizacyjnych. I tak we wstępie zaleceń stwierdzono: "Przedstawianie Niemiec w podręcznikach szkolnych i dziełach kartograficznych przeznaczonych do nauczania w szkole musi brać za punkt wyjścia obecną sytuację polityczną i prawną - obejmuje to odpowiedzialność czterech mocarstw za Niemcy jako całość, jak też istniejące układy - przy czym uwzględniać należy orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego dotyczące tego kręgu zagadnień."

Wychodząc z tych założeń na niektórych rodzajach współczesnych map Europy postanowiono zaznaczyć granice Rzeszy Niemieckiej z 31 grudnia 1937 r., z opisem w legendzie o następującej treści: "Granica Rzeszy Niemieckiej z 31 grudnia 1937 r., z uwzględnieniem dalszej odpowiedzialności czterech mocarstw za Niemcy jako całość oraz



orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego do układu Podstawowego i Układów Wschodnich."<sup>27</sup>.

### **3. Problem międzynarodowo-prawnych zasad dotyczących nazewnictwa miejscowości**

Karin Schmid<sup>28</sup> (*Ortsbezeichnungen im Völkerrechtsverkehr ...*, s. II/III), badając zagadnienia międzynarodowo-prawne związane z oznaczaniem miejscowości w obrocie międzynarodowym, stwierdziła, że zarówno pozytywne prawo międzynarodowe jak i doktryna prawa międzynarodowego nie zna w tym względzie żadnych ustaleń (z praktyki międzynarodowej można jedynie wyciągnąć wniosek, że w odniesieniu do miejscowości o znaczeniu historycznym, co do których przyjęła się nazwa w poszczególnych językach, w zasadzie stosowana jest właśnie taka nazwa). Z tego stanu rzeczy K. Schmid wyciąga następujący wniosek: "Ponieważ w pozytywnym prawie międzynarodowym nie ma żadnych postanowień co do uregulowania problemu nazewnictwa miejscowości w obrocie międzynarodowo-prawnym, również niejednolita praktyka państw nie pozwala na ustalenie międzynarodowo-prawnej zasady co do określonego postępowania w tej sprawie, a doktryna także nie wymienia takiej zasady, nazewnictwo miejscowości w obrocie międzynarodowo-prawnym objęte jest więc wykonywaniem praw suwerennych przez poszczególne państwa. Oznacza to, iż oznaczanie miejscowości w języku własnym lub obcym powinno być pozostawione każdemu państwu. To wykonywanie praw suwerennych znajduje swoje granice jedynie w wymogu jednoznaczności i oczywistości (niedwuznaczności) tekstu o znaczeniu prawnym oraz w wymogu dobrosąsiedzkich stosunków między państwami. W odniesieniu do zarzutów ze strony innego państwa można posłużyć się argumentem "*tu quoque*" (na przykład Republika Federalna Niemiec w stosunku do PRL w nawiązaniu

---

<sup>27</sup> Tekst zaleceń w tłumaczeniu na język polski: PAP RFN-BZ nr 8-9/894-895 z 21-28 lutego 1981 r., s. 3/4.

<sup>28</sup> *Ortsbezeichnungen im Völkerrechtsverkehr ...*, s. II/III.

do praktyki Polski w odniesieniu do Związku Radzieckiego), a w odniesieniu do żądań ze strony innego państwa musi być dopuszczalne wymaganie wzajemności."

Zastanówmy się do jakich praktycznych konsekwencji prowadziłyby wnioski przedstawione przez K. Schmid:

**po pierwsze** - RFN miałyby legitymację międzynarodowo-prawną do stosowania nazw niemieckich miejscowości polskich,

**po drugie** - wymóg "jednoznaczności" i "oczywistości" oraz "dobrosąsiedzkich stosunków" nic nie wyjaśnia, bowiem właśnie prawne podstawy stosunków PRL-RFN są - w myśl zachodnioniemieckiej "pozycji prawnej" - sporne,

**po trzecie** - wymóg "wzajemności" zmuszałby - w przypadku stosowania w określonych sytuacjach polskiego nazewnictwa przez Republikę Federalną Niemiec, by Polska stosowała nazewnictwo w języku niemieckim,

**po czwarte** - argument "*tu quoque*" opisywałby określonymi, stosowanymi zwyczajami w obrocie międzynarodowym (własna nazewnictwo w odniesieniu do miejscowości historycznych położonych na terytorium obcego państwa) instrumentarium rewizjonistycznej "pozycji prawnej" RFN.

Widać więc wyraźnie, że przytoczone przez K. Schmid wnioski, które mogą mieć ewentualnie zastosowanie między państwami utrzymującymi znormalizowane stosunki, gdzie problem terytorialnego zakresu suwerenności nie budzi kontrowersji, prowadzą do absurdalnych (a w każdym razie nie do przyjęcia dla Polski) praktycznych konsekwencji w stosunkach między Polską a Republiką Federalną Niemiec. Wynika to z tego, że K. Schmid nie uwzględniła co najmniej trzech istotnych czynników, określających m.in. specyfikę problemu nazewnictwa w stosunkach PRL-RFN:

**po pierwsze** - chodzi przecież w znacznej mierze o miejscowości leżące na terytoriach, które w przeszłości należały do Polski, a przez prawie półtora wieku objęte były zaborem pruskim,

**po drugie** - na terytoriach tych prowadzona była konsekwentna polityka germanizacyjna, polegający m.in. na zmienianiu nazw polskich miejscowości lub w ogóle na zmianie nazwy na nazwę niemiecką, tak więc tytuł "historyczny" do stosowania nazewnictwa niemiecko-języcznego ma bardzo specyficzny wydźwięk (abstrahuję tutaj od nazewnictwa wprowadzonego w okresie okupacji hitlerowskiej),

**po trzecie** - jak już wspomniano w myśl tzw. "pozycji prawnej" RFN przynależność ziem zachodnich i północnych do Polski ma - w świetle prawa międzynarodowego - charakter prowizoryczny, bez wątpienia więc nazewnictwo niemiecko-języczne stosowane przez RFN ma charakter instrumentu politycznego, stanowiącego środek realizacji "pozycji prawnej". Stąd też powoływanie argumentu "tu quoque" przez stronę zachodniemiecką (poprzez wskazywanie na niejednolita praktykę polską w odniesieniu do byłych ziem polskich wchodzących obecnie w skład Związku Radzieckiego) jest całkowicie bezzasadne, bowiem od zawarcia układu z 26 lipca 1944 r. (PKWN - ZSSR), potwierdzonego układem z 16 sierpnia 1945 r., Polska nigdy nie kwestionowała suwerenności Związku Radzieckiego na tych obszarach (stąd też problem nazewnictwa nie miał i nie ma żadnego zabarwienia politycznego, ani nie budzi kontrowersji prawnych).

## **Wnioski**

a) Punktem wyjścia dla wszelkich rozważań dotyczących problemu nazewnictwa w stosunkach między Polską a Republiką Federalną Niemiec muszą być bez wątpienia **zasady powszechnego prawa międzynarodowego** (przede wszystkim zasada suwerennej równości państw, zasada poszanowania integralności terytorialnej państwa, itp.) oraz **prawne podstawy stosunków**, ustalone w układzie z 7 grudnia

1970 r. Układ ten skonkretyzował prawne podstawy stosunków PRL - RFN w dwóch płaszczyznach:

**po pierwsze** - chodzi o uznanie, iż granica na Odrze i Nysie Łużyckiej stanowi zachodnią granicę państwową Polski (stwierdzenie to konsumuje znamiona uznania granicy w sensie międzynarodowo-prawnym), zapewnienie o nieograniczonym poszanowaniu integralności terytorialnej i suwerenności oraz o niewysuwaniu "teraz i w przyszłości" roszczeń terytorialnych,

**po drugie** - chodzi właśnie o przyjęcie zasad powszechnego prawa międzynarodowego (por. art. II układu) jako podstaw stosunków dwustronnych (patrz: *Układ PRL-RFN z grudnia 1970 roku a proces normalizacji ...*, rozdz. I).

a) Prawne podstawy stosunków PRL-RFN legitymują w pełni Polskę do wprowadzenia generalnej zasady co do nazewnictwa miejscowości polskich - urzędowych polskich nazw. Przyjęcie takiej zasady w międzynarodowym obrocie między Polską a Republiką Federalną nie wyklucza wprowadzenia w określonych sytuacjach nazewnictwa niemieckojęzycznego - lecz jedynie na zasadzie wyjątku.

b) Jak podkreślono, Republika Federalna Niemiec wiąże ze stosowaniem nazewnictwa niemieckojęzycznego określone (aktualne) cele polityczne o charakterze strategicznym, stąd też należałoby dążyć do nadania wyjątkom od generalnej zasady stosowania polskich nazw urzędowych, charakteru "historycznego". Miałoby to i tę zaletę, że znaczna część problemu została ograniczona w czasie ("czas pracuje tu na korzyść stanowiska polskiego") - na przykład jeśli chodzi o wpisywanie nazw miejscowości urodzenia w różnego rodzaju dokumentach.

c) E pierwszym rządzie chodzi tu o możliwość dopuszczenia nazewnictwa niemieckojęzycznego w odniesieniu do zdarzeń prawnych, jakie miały miejsce przed "datą graniczną"; z międzynarodowo-prawnego punktu widzenia przyjęcie tej daty (8 lub 9 maja 1945 r.) jako "daty granicznej" jest wątpliwe a nawet podważa polskie stanowisko co do konstytutywnego znaczenia Umowy poczdamskiej jako aktu międzynarodowo-prawnego, w którym ustanowiono polską granicę zachodnią, a tym

samym legitymującego rozciągnięcie suwerenności Polski na ziemie zachodnie i północne, wraz ze wszelkimi związanymi z tym skutkami - obywatelstwo, nazewnictwo, sprawy majątkowe, itp. Właściwa z punktu widzenia prawa międzynarodowego byłaby więc data 2 sierpnia 1945 r. (choć z drugiej strony akty prawne mocarstw sprzymierzonych, wydane w latach 1945-1949 częste -przy różnego rodzaju regulacjach - wprowadzały jako daty graniczne – 8 lub 9 maja 1945 r.<sup>29</sup>.

Zakres tego wyjątku można dodatkowo ograniczyć, sięgając do dwóch argumentów, z których - jak się wydaje - strona polska jeszcze nie skorzystała:

**po pierwsze** - Republika Federalna Niemiec w zasadzie akceptuje niestosowanie nazewnictwa nadanego w okresie okupacji hitlerowskiej 1939-1945 (głównie chodzi o nazewnictwo na tzw. obszarach włączonych do Rzeszy - *eingegliederte Gebiete*); wydaje się, iż w pełni uzasadnione byłoby wymaganie generalnego niestosowania nazewnictwa wprowadzonego w okresie hitlerowskim 1935-1945 - argumenty te są bardzo przekonujące, przyjęcie takiej koncepcji miałoby istotne znaczenie w odniesieniu do miejscowości położonych na ziemiach zachodnich i północnych (w połowie lat 30-tych władze hitlerowskie przeprowadzały tam zmasowaną akcję zniemczania nazw miejscowości i nazwisk. Źródła zawarte w polskich bibliotekach nie pozwalają jednoznacznie stwierdzić, lecz jest to raczej pewne, że władze Republiki Federalnej Niemiec (spis "urzędowych nazw niemieckich" z 1955 r.) stosują nazewnictwo niemieckojęzyczne według stanu z roku 1945 (z wyjątkiem może nazw wprowadzonych w latach 1939-1945); sięgnięcie więc przed rok 1933 mogłoby dać interesujące rezultaty i często wskazać na słowiańskie nazwy miejscowości położonych na "byłych wschodnich obszarach Rzeszy";

---

<sup>29</sup> Zob. J. Barcz, *Pojęcie "Niemiec w granicach z 31 grudnia 1937 r." w aktach prawnych mocarstw sprzymierzonych 1945-1949* (maszynopis).

**po drugie** – podobny efekt mogłoby dać wymaganie wpisu nazwy miejsca urodzenia nie - generalnie - według nazwy niemieckojęzycznej, lecz nazwy miejsca urodzenia z chwili urodzenia (wprowadzenie takiego wymogu byłoby w pełni uzasadnione - "dlaczego osoba urodzona na przykład w 1917 r. na mieć wpisaną nazwę miejsca urodzenia według stanu, nazw urzędowych z roku 1945); zastosowanie takiego argumentu wymagałoby naturalnie rzetelnych przygotowań (przede wszystkim powołania grupy roboczej historyków i prawników, która dokonałaby analizy zmian nazewnictwa w zaborze pruskim i na dzisiejszych ziemiach zachodnich i północnych oraz która dokonałaby stosownych zestawień - bez tego nie jest zresztą możliwe prowadzenie rzeczowej polemiki ze stroną zachodniemiecką).

e) Rozważyć również należy dopuszczenie - jako wyjątku - nazw niemieckojęzycznych polskich miejscowości o znaczeniu historycznym, czy też o "przyjętej nazwie niemieckiej" (po 1945 r.). Rozwiązanie właśnie tej kwestii jest niezmiernie skomplikowane, a jednocześnie od jej rozstrzygnięcia zależy w dużej mierze spójność i wiarygodność argumentacji strony polskiej. Z jednej strony sami bowiem stosujemy nazwy polskie miast "niemieckiego obszaru językowego" (i z pewnością nie zrezygnujemy z tego), z drugiej zaś strony akceptujemy stosowanie niemieckojęzycznych nazw niektórych miejscowości polskich (*Warschau, Krakau*, itp). Rozwiązanie tej kwestii powinno uwzględniać przynajmniej następujące czynniki:

**po pierwsze** - zasadą generalną jest urzędowa polska nazwa miejscowości, stąd powinna być ona umieszczana obligatoryjnie we wszystkich tekstach polskojęzycznych; w dokumentach niemieckojęzycznych przeznaczonych dla władz polskich lub do użytku na terytorium Polski powinna być jako zasadnicza umieszczana nazwa polska, a nazwa niemieckojęzyczna w nawiasie (można rozważyć stosowanie kolejności odwrotnej),

**po drugie** - sporządzenie katalogu „przyjętych nazw niemieckojęzycznych” nie powinno być pozostawione stronie

zachodniemieckiej, lecz katalog taki powinien zostać ustalony na przykład przez dwustronną grupę roboczą; w sumie sprowadzałoby się to do ustalenia nazw niemieckojęzycznych miejscowości polskich, które strona polska tolerowałaby w obrocie międzynarodowym z Republiką Federalną; zadanie ustalenia takiego „katalogu” byłoby z pewnością skomplikowane i długotrwałe, lecz nie niemożliwe,

**po trzecie** - należałoby przyjąć zasadę akceptacji jedynie takich nazw niemieckojęzycznych, które mają językowy związek z nazwą polską (na przykład: Warszawa (*Warschau*), Kraków (*Krakau*), Poznań (*Posen*), itd., ale w żadnym przypadku - Zabrze (*Hindenburgstadt*); w każdym razie niezbędna jest tu konsultacja językoznawców i historyków; już samo sięgnięcie do nazw obowiązujących przed 1933 r. mogłoby znacznie ograniczyć problem,

**po czwarte** - przyjęcie takiej koncepcji musiałoby dotyczyć całego terytorium Polski, bez jakiegokolwiek zróżnicowania; należy konsekwentnie dążyć do wykluczenia (nawet z dyskusji) wszelkich „łączników”, które w jakikolwiek sposób mogłyby spełniać funkcję gwarantującą wobec „pozycji prawnej” RFN (na przykład nawiązywanie do „granicy Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1957 r.”).

f) Generalny wniosek - to konieczność jak najszybszego wypracowania jednolitego stanowiska polskiego, tak aby położyć kres dotychczasowym niekonsekwencjom (należałoby rozważyć na przykład uchwalenie oficjalnych wytycznych w kwestii nazewnictwa); podjęcie w każdym razie kompleksowych badań tego problemu (prawniczych, historycznych, językoznawczych) jest niezbędne.

## 19. Zaopatrzenia wypadkowe w stosunkach PRL-RFN. Problemy prawne

(w:) Przegląd Zachodni 1988, nr 3 (strony 111-128).

### 1. Uwagi wstępne

Wśród tzw. porozumień helsińskich, podpisanych 9 października 1975 r., znalazły się dwie umowy, których zadanie polegać miało na uregulowaniu kwestii zaopatrzenia emerytalnego i wypadkowego w stosunkach PRL-RFN. Chodzi tu o umowę o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym (dalej zwaną „umowa rentową”)<sup>1</sup> oraz o porozumienie, obejmujące wzajemne rozliczenia między obu państwami i ich instytucjami ubezpieczeniowymi w zakresie zaopatrzenia emerytalnego i wypadkowego, a wynikające z braku istnienia umowy i stosunków w tej dziedzinie przed wejściem porozumienia w życie<sup>2</sup>. Dodać należy, iż 7 października 1975 r. - tj. dwa dni przed podpisaniem tzw. porozumień helsińskich - doszło do zawarcia jeszcze jednego (niezmiernie istotnego) porozumienia, o którym *nota bene* w ogóle nie wspomina się w polskiej literaturze przedmiotu: chodzi tu o porozumienie zawartew formie wymiany not werbalnych między rządem PRL i rządem RFN w sprawie zaopatrzenia wypadkowego<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Stosunki rentowe PRL-RFN. Zagadnienia artykułu 16 umowy rentowej z 1975 r. (Wybór dokumentów)*. Wstęp, wybór i opracowanie Jan Barcz, PISM-Warszawa 1986 (dalej: *Wybór dokumentów*), s. 45 i nast.

<sup>2</sup> Tamże, s. 52 i nast.

<sup>3</sup> Porozumienie to ma charakter międzynarodowopravny. Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z 23 maja 1969 r. ograniczona jest co prawda jedynie do umów zawartych na piśmie - art. 2 konwencji (por. St. E. N a h l i k, *Kodeks prawa traktatów*. Warszawa 1976, s. 63-69), to jednak praktyka międzynarodowa uznaje moc międzynarodowopravną porozumień zawieranych w innej formie. Patrz: A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa 1979, s. 82/83; A. Verdross, B. Simma, *Universelles Völkerrecht*. Berlin 1984, s. 440.



Przed 1975 r. zawarto między PRL a RFN jedynie porozumienia regulujące sprawy wycinkowe. 20 lipca 1967 r. zawarte zostało między ZUS-Biurem Rent Zagranicznych a Urzędami Zaopatrzeń w Ravensburgu, Münster, Gelsenkirchen i Hamburgu porozumienie w sprawie przekazywania świadczeń inwalidom - członkom byłego *Wehrmachtu* i ich rodzinom oraz osobom z nimi zrównanymi<sup>4</sup>. Kolejnym etapem była umowa z 25 kwietnia 1973 r. o ubezpieczeniu społecznym pracowników wysłanych przejściowo na obszar drugiego państwa<sup>5</sup> oraz powiązane z tą umową porozumienie administracyjne z 21 sierpnia 1975 r., zawarte między polskim ministerstwem pracy, płac i spraw socjalnych a zachodnioniemieckim ministerstwem pracy i spraw socjalnych<sup>6</sup>. Umowa ta zwolniła pracowników wysłanych przez zakład pracy do drugiego państwa z obowiązku ubezpieczenia w tym państwie i jednocześnie zagwarantowała prawo do pierwszej pomocy w razie wypadku przy pracy oraz do korzystania ze świadczeń leczniczych.

Podpisana 9 października 1975 r. umowa rentowa weszła w życie 1 maja 1976 r. W celu jej realizacji zawarto następujące porozumienia wykonawcze: porozumienie z 11 stycznia 1977 r. między ministrem pracy, płac i spraw socjalnych PRL a federalnym ministrem pracy i spraw socjalnych RFN w sprawie realizacji umowy rentowej<sup>7</sup>, porozumienie (administracyjne) z 20 września 1977 r. o postępowaniu administracyjnym instytucji łącznikowych do spraw zaopatrzenia emerytalnego w zakresie stosowania umowy rentowej, jak również porozumienia z 11 stycznia 1977 r.<sup>8</sup>, porozumienie (administracyjne) z 25 października 1977 r. w

---

<sup>4</sup> *Wybór dokumentów*, s. 29 i nast.

<sup>5</sup> Tamże, s. 34 i nast.

<sup>6</sup> Tamże, s. 42 i nast.

<sup>7</sup> Tamże, s. 56 i nast.

<sup>8</sup> Tamże, s. 63 i nast.

sprawie postępowania administracyjnego instytucji łącznikowych do spraw zaopatrzenia wypadkowego w zakresie stosowania umowy rentowej, jak również porozumienia z 11 stycznia 1977 r.<sup>9</sup>.

W obrocie międzynarodowym istnieją dwie zasady, na których zwykle opierają się umowy o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym. Jedną z nich jest możliwość zawarcia umowy na podstawie tzw. zasady włączenia, zwanej również zasadą terytorialną (*Eingliederungsprinzip, Territorialprinzip*); według tej zasady, jeśli uprawnieni z danego państwa, będącego stroną umowy, przybędą do państwa drugiego, to wypłatę świadczeń przejmuje to drugie państwo, zaliczając jednocześnie okresy ubezpieczenia z państwa pierwszego przy ustalaniu wysokości świadczenia; państwo, na którego obszarze dana osoba nabyła uprawnienia do zaopatrzenia - płacąc stosowne składki, przekazuje zwykle - w drodze wzajemnych rozliczeń - określone sumy do instytucji ubezpieczeniowej drugiego państwa. Inną możliwością jest tzw. zasada eksportu świadczeń (*Leistungsexportprinzip*), w myśl której - w przypadku wyjazdu uprawnionego do drugiego państwa, będącego stroną umowy - świadczenia są uprawnionemu przekazywane za granicę<sup>10</sup>.

Umowa rentowa PRL-RFN zawarta została na podstawie zasady terytorialnej. Wynika to jednoznacznie z art. 4 (część II umowy - „Zaopatrzenie emerytalne”) w odniesieniu do zaopatrzeń emerytalnych i z art. 7 (część III umowy - „Zaopatrzenia wypadkowe”) w odniesieniu do zaopatrzenia wypadkowego. Tak więc w art. 7 pkt 1 stwierdzono, że renty z zaopatrzenia wypadkowego przyznają - według obowiązujących ją przepisów - instytucja ubezpieczeniowa tego państwa, na terytorium którego mieszka osoba uprawniona, przy czym - według art. 7 pkt 2 -

---

<sup>9</sup> Tamże, s. 67 i nast.

<sup>10</sup> Patrz: J. Barcz, *Orzecznictwo Federalnego Trybunału Socjalnego w RFN w związku z realizacją, umowy rentowej z PRL*. Państwo i Prawo nr 2 1980, s. 119.

instytucja ta uwzględnia przy ustalaniu renty -według obowiązujących ją przepisów - wypadki lub choroby, które zaistniały lub są uznane za zaistniałe na terytorium drugiego państwa w taki sposób, jak gdyby zaistniały na terytorium państwa pierwszego. Stosownie do art. 7 pkt 3 takie przyznanie renty z zaopatrzenia wypadkowego przysługuje tylko przez okres zamieszkiwania na terytorium państwa, którego instytucja ubezpieczeniowa rentę ustaliła. W okresie tym osoba pobierająca rentę nie ma roszczenia do instytucji ubezpieczeniowej drugiego państwa z tytułu wypadków przy pracy lub chorób zawodowych, które zaistniały na jego terytorium (wyjątki określa art. 15 i 16 umowy — o czyni dalej).

Powyższe zasady dotyczą świadczeń tylko w okresie po wejściu umowy rentowej w życie; art. 15 pkt 1 stwierdza bowiem wyraźnie, że „niniejsza umowa uzasadnia prawa i zobowiązania do świadczeń tylko za okres po jej wejściu w życie”. Stosownie natomiast do art. 15 pkt 2, przy ustalaniu tych świadczeń uwzględnia się również zaistniałe przed jej wejściem w życie okresy ubezpieczenia, okresy zatrudnienia, okresy z nimi zrównane oraz inne związane z tym istotne okoliczności.

Jak już wspomniano, w art. 15 i 16 umowy rentowej ustalono wyjątki od przyjętej generalnie tzw. zasady terytorialnej na rzecz tzw. zasady eksportu świadczeń - tzn. w określonych sprawach dopuszczono możliwość wypłaty świadczeń dla uprawnionych mieszkających na terytorium drugiego państwa. Do wyjątków tych należą następujące grupy spraw:

**po pierwsze** - według art. 15 pkt 3 umowy rentowej, osobom mieszkającym na terytorium drugiego państwa będą nadal wypłacane renty z zaopatrzenia emerytalnego lub wypadkowego, jeżeli przed wejściem umowy w życie renty te były wypłacane na podstawie wiążącej decyzji rentowej lub prawomocnego orzeczenia;

**po drugie** - w myśl art. 15 pkt 4, wypłacie podlegają również określone renty z zaopatrzenia wypadkowego, które faktycznie nie były płacone przed wejściem umowy w życie. Zastosowano tutaj fikcję prawną, używając następujących sformułowań:

„Przy stosowaniu ustępu 3 rentę z zaopatrzenia wypadkowego uważa się za wypłaconą w okresie przed wejściem w życie niniejszej umowy, jeżeli na podstawie Konwencji nr 19 Międzynarodowej Organizacji Pracy rentę tę wypłaca się mocą wsteczną za okres przed wejściem w życie umowy”.

Istotną rolę spełniło w związku z tym wspomniane porozumienie w formie wymiany not werbalnych z 7 października 1975 r.; kwestie te będą przedmiotem szczegółowej analizy w dalszej części artykułu;

**po trzecie** - w myśl art. 16 ust. 1 (zdanie 1 i 2) umowy rentowej:

„jeżeli renty z zaopatrzenia emerytalnego lub wypadkowego Republiki Federalnej Niemiec miały być wypłacone osobom mieszkającym na terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej za miesiąc kalendarzowy poprzedzający wejście w życie niniejszej umowy, to niniejsza umowa nie narusza wypłaty tych rent również za okres po jej wejściu w życie; odnosi się to również do nowych przypadków, stanowiących bezpośrednio następstwo poprzedniego tytułu do zaopatrzenia. Jeżeli renty według przepisów Republiki Federalnej Niemiec o ich wypłacie w okresie pobytu za granicą powinny być wypłacone osobom zamieszkałym na terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej za okresy przed wejściem w życie niniejszej umowy, to wypłata tych rent rozpocznie się najwcześniej cztery lata przed wejściem w życie niniejszej umowy.”;

**po czwarte** – w art. 16 ust. 2 (zdanie trzecie) ustalono, iż tzw. świadczenia uznaniowe (tzn. świadczenia, które mogą być wypłacane przez instytucje ubezpieczeniowe według przepisów o zabezpieczeniu emerytalnym i wypadkowym, ale które nie są świadczeniami obowiązkowymi tych instytucji ubezpieczeniowych)<sup>11</sup>, nie będą wypłacane osobom mieszkającym na terytorium drugiego państw. Jednocześnie jednak stwierdzono w zdaniu czwartym art. 16:

„Jeżeli na podstawie wiążącej decyzji lub prawomocnego orzeczenia osobom mieszkającym na terytorium drugiego Państwa wypłacane były świadczenia uznaniowe w okresie przed podpisaniem niniejszej umowy, to niniejsza umowa nie narusza wypłaty tych świadczeń w okresie po jej wejściu w życie”.

Uregulowanie kwestii zaopatrzeń emerytalnych i wypadkowych związanych z przeszłością było zadaniem niezmiernie skomplikowanym. Chodziło tu bowiem z jednej strony o wypłatę zaległych świadczeń przez instytucje ubezpieczeniowe RFN stosownie do tzw. zasady eksportu świadczeń, czyli o wypłatę przez te instytucje świadczeń dla osób uprawnionych, mieszkających na terytorium Polski. Z drugiej zaś strony należało zadbać o to, aby „eksport” świadczeń odbywał się przy poszanowaniu norm powszechnego prawa międzynarodowego w sposób nie naruszający zwierzchnictwa terytorialnego i personalnego Polski. Zaznaczyć bowiem należy, iż zachodniemiecki system prawa ubezpieczeń społecznych łączył określone świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego i wypadkowego z konstrukcjami prawnymi, nawiązującymi do koncepcji dalszego istnienia Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r., z konstrukcją „niemieckiej przynależności

---

<sup>11</sup> Patrz: art. 1 pkt 5 umowy rentowej.

państwowej" i „Niemca" w rozumieniu art. 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej - (UZ) RFN, a więc z konstrukcjami prawnymi naruszającymi zwierzchnictwo terytorialne i personalne Polski na Ziemiach Zachodnich i Północnych. Te konstrukcje prawa zachodnioniemieckiego, w szczególności tzw. zasada trójpodziału terytorialnego, doprowadziły do zablokowania eksportu do Polski świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego, które powinny być podlegać wypłacie na podstawie art. 16 (zdanie 1 i 2) umowy rentowej. Kwestie te analizowane były w polskiej literaturze przedmiotu<sup>12</sup>. W niniejszym artykule podjęto próbę analizy tych zagadnień w odniesieniu do zaopatrzeń wypadkowych.

## 2. Praktyka zachodnioniemiecka do 1975 r.

### 2.1. Przepisy ordynacji ubezpieczeniowej (*Reichsversicherungsordnung* – *RVO*)

Według § 625 ust. 1 nr 1 *RVO* ubezpieczenie z ustawowego ubezpieczenia wypadkowego spoczywa, o ile uprawniony nie jest „Niemcem" w rozumieniu art. 116 ust. 1 UZ lub „byłym niemieckim przynależnym państwowym" w rozumieniu art. 116 ust. 2 UZ i dobrowolnie zwykle przebywa poza obszarem mocy obowiązującej Ustawy Zasadniczej. Postanowienie to wprowadzono do *RVO* na mocy ustawy o nowym uregulowaniu ubezpieczenia wypadkowego z 30 kwietnia 1963 r. (*Unfallversicherung-Neuregelungsgesetz*

---

<sup>12</sup> Patrz: *Stosunki rentowe PRL-RFN a orzecznictwo Federalnego Trybunatu Socjalnego*. Materiały z konferencji naukowej 2. X. 1979 r. (Warszawa-Popowo), Warszawa 1980; J. Barcz, *Orzeczenie Federalnego Trybunatu Konstytucyjnego (FTK) z 26 lutego 1980 r. w sprawie wypłaty rent do Polski*. Przegląd Zachodni nr2/1983; L. Janicki, *Republika Federalna Niemiec wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy. Zagadnienia prawne*. Poznań 1983 (wydanie II), s. 321 i nast.

— *UVNG*), która weszła w życie 1 lipca 1963 r.<sup>13</sup>. W myśl art. 4 § 2 ust. 1 *UVNG*, postanowienia te objęły również wypadki przy pracy, jakie miały miejsce przed wejściem ustawy w życie. Jak wynika z § 625 ust. 1 nr 1 *RVO*, spoczywa ubezpieczenie z ustawowego ubezpieczenia wypadkowego w stosunku do cudzoziemca o ile przebywa on poza RFN (poza „obszarem obowiązywania Ustawy Zasadniczej”), może być natomiast wypłacane (poza „obszar mocy obowiązującej Ustawy Zasadniczej”) jedynie „Niemcom” w rozumieniu art. 116 ust. 1 UZ lub „byłym niemieckim przynależnym państwowym” w rozumieniu art. 116 ust. 2 UZ (o ile wypadek miał miejsce „na dzisiejszym obszarze Republiki Federalnej Niemiec lub Berlina Zachodniego”).

Jak widać, kryterium wypłaty zaopatrzeń wypadkowych dla uprawnionych mieszkających w Polsce było m.in. posiadanie przez zainteresowanego statusu „Niemca” w rozumieniu art. 116 ust. 1 UZ. Zaopatrzenia takie - z tytułu "wypadków przy pracy" na dzisiejszym obszarze RFN lub Berlina Zachodniego - były przez RFN wypłacane, lecz jedynie o ile uprawniony mieszkał na obszarze „Polski Centralnej” (*Zentralpolen*)<sup>14</sup>. Wypłata natomiast zaopatrzeń w stosunku do uprawnionego (mającego status „Niemca” lub „byłego niemieckiego przynależnego państwowego” w rozumieniu art. 116 UZ) nie była podejmowana, o ile mieszkał on na polskich Ziemiach Zachodnich i Północnych. Wynikało to z tzw. zasady trójpodziału terytorialnego (zwanej również w praktyce zachodniemieckiej zasadą miejsca zamieszkania *Wohnsitzgrundsatz*)<sup>15</sup>, w myśl której polskie Ziemie Zachodnie i Północne nie należą ani do „obszaru obowiązywania Ustawy Zasadniczej” (RFN), ani do terenów „poza

---

<sup>13</sup> Bundesgesetzblatt - BGB1. 1963 I, s. 241.

<sup>14</sup> Patrz: K. B u r c h a r d t, *Zahlung von Unfallrenten*. Bundesarbeitsblatt nr 6/1976, s. 215.

<sup>15</sup> Tamże, s. 214 (patrz: *Entscheidungen des Bundessozialgerichts* – BSGE - t. 3, s. 286; t. 11, s. 271; t. 17, s. 144).

obszarem obowiązywania Ustawy Zasadniczej" (zagranica), i tym samym stosowne zaopatrzenie nie podlega wypłacie. Zasada ta, stworzona na początku (w 1956 r.) w odniesieniu do NRD, orzeczeniem Federalnego Sądu Socjalnego - (FSS) z 26 lutego 1965 r.<sup>16</sup>, rozciągnięta została na uprawnionych („Niemców”) z tytułu wypadków przy pracy, jakie miały miejsce na obszarze RFN lub Berlina Zachodniego, mieszkających na polskich Ziemiach Zachodnich i Północnych.

Od „zasady miejsca zamieszkania" (czyli niepłacenia zaopatrzeń uprawnionym, mieszkającym na polskich Ziemiach Zachodnich i Północnych) wprowadzono wyjątek: zasada ta stosowana była, o ile uprawniony („Niemiec" w rozumieniu art. 116 ust. 1 UZ lub „były niemiecki przynależny państwowy" w rozumieniu art. 116 ust. 2 UZ) otrzymywał zaopatrzenie od polskiej instytucji ubezpieczeniowej z tytułu wypadku (jaki miał miejsce na dzisiejszym obszarze RFN lub Berlina Zachodniego); wystarczyło przy tym zrównanie w prawach z polskimi uprawnionymi, mieszkającymi na tych terenach; o ile natomiast uprawnionemu nie przysługiwało roszczenie do polskiej instytucji ubezpieczeniowej, to wypłacane było zaopatrzenie przez zachodnioniemiecką instytucję ubezpieczeniową „Niemcowi na byłych niemieckich obszarach wschodnich z tytułu wypadku przy pracy, jaki miał miejsce przed drugą wojną światową na obszarze dzisiejszej Republiki Federalnej Niemiec łącznie z krajem Berlinem"<sup>17</sup>.

Tak więc - według przepisów zachodnioniemieckich - do 1975 r. możliwe było wypłacanie zaopatrzeń wypadkowych dla uprawnionych (obywateli polskich), mieszkających w Polsce (z tytułu wypadków przy pracy, jakie miały miejsce na obecnym obszarze

---

<sup>16</sup> Numer akt: BSG 5 RKn 49/60.

<sup>17</sup> Orzeczenie Krajowego Sądu Socjalnego w Hamburgu (LSG Hamburg) z 4 lutego 1971 r. (VI URf 5/70).



RFN lub Berlina Zachodniego) w dwóch przypadkach (przy czym w obydwu przypadkach konieczną przesłanką wypłaty było posiadanie przez uprawnionego statusu „Niemca” lub „byłego niemieckiego przynależnego państwowego”, w rozumieniu art. 116 UZ):

- **po pierwsze**, o ile uprawniony mieszkał na obszarze „Polski Centralnej”;
- **po drugie**, w stosunku do uprawnionych mieszkających na polskich Ziemiach Zachodnich i Północnych na zasadzie wyjątku od tzw. zasady miejsca zamieszkania (zasady trójpodziału terytorialnego), o ile uprawniony nie miał stosownego roszczenia do polskiej instytucji ubezpieczeniowej.

## 2.2. Wyłączenie postanowień konwencji MOP nr 19

Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy - MOP nr 19 z 5 czerwca 1925 r. „o traktowaniu pracowników obcych na równi z krajowymi w zakresie odszkodowania za nieszczęśliwe wypadki przy pracy” ratyfikowana została przez Polskę 13 stycznia 1928 r. (weszła w życie 23 lutego 1928 r.)<sup>18</sup>, a przez Rzeszę Niemiecką 21 lipca 1928 r. (weszła w życie 18 września 1928 r.)<sup>19</sup>. RFN w 1951 r. uznała obowiązywanie konwencji MOP ratyfikowanych przez Rzeszę Niemiecką przed jej wystąpieniem z MOP, o ile „wynikające z nich zobowiązania rozciągają się lub mogą się rozciągać na obszar państwowy, podlegający suwerenności Republiki Federalnej Niemiec”<sup>20</sup>. Dotyczyło to również konwencji MOP nr 19<sup>21</sup>, która w art. I stanowi:

---

<sup>18</sup> Dz.U.R.P. nr 63/1928, poz. 576.

<sup>19</sup> BGBl. 1929 II, s. 13.

<sup>20</sup> Patrz: dekret federalnego ministra pracy z 8 sierpnia 1951 r., Bundesarbeitsblatt - BABl. 1951, s. 389.

„Każdy Członek MOP, ratyfikujący niniejszą Konwencję, zobowiązuje się zapewnić obywatelom każdego innego Członka ratyfikującego niniejszą Konwencję, którzy ulegli nieszczęśliwemu wypadkowi przy pracy na jego terytorium lub terytoriach posiadających ich parawa, takie samo traktowanie, z jakiego korzystają jego obywatele w zakresie odszkodowania za nieszczęśliwe wypadki przy pracy.

Tę równość traktowania należy zapewnić pracownikom obcym i posiadającym ich prawa bez żadnych warunków co do miejsca zamieszkania. Co się tyczy wypłat, jakich dany członek lub jego obywatele mogliby dokonać poza swym terytorium w myśl tej zasady, to zainteresowani członkowie wydadzą w razie potrzeby odpowiednie zarządzenia na podstawie osobnych układów”.

Tak więc w myśl konwencji MOP nr 19 państwo-strona konwencji zobowiązane jest do równego traktowania swoich obywateli i cudzoziemców, którzy ulegli wypadkowi przy pracy na jego terytorium. Zobowiązanie to powinno być istotne znaczenie w zakresie wypłat zaopatrzeń wypadkowych dla obywateli polskich, mieszkających w Polsce, którzy ulegli wypadkowi przy pracy na dzisiejszym „obszarze RFN lub Berlina Zachodniego” po wejściu konwencji w życie w stosunku do Polski i Rzeszy Niemieckiej (po 1928 r.). Do 1975 r. strona zachodnioniemiecka uchylała się od wypłaty takich zaopatrzeń, przy czym uzasadnienie takiego stanowiska było niejednolite; warunkowane było bowiem splotem konstrukcji rewizjonistycznych o charakterze personalnym (konstrukcja „Niemca” w rozumieniu art. 116 ust. 1 UZ i „niemieckiej przynależności państwowej” i o charakterze terytorialnym (tzw. zasada trójpodziału terytorialnego czyli tzw. zasada miejsca zamieszkania).

---

<sup>21</sup> W 1954 r. rząd federalny złożył dodatkowe oświadczenie w stosunku do Międzynarodowego Biura Pracy, iż zobowiązania z konwencji MOP nr 19 rozciągają się nie tylko na RFN, lecz również od 12 czerwca 1951 r. na Berlin Zachodni.

Zauważyć przede wszystkim należy, że punktem odniesienia zawartej w konwencji MOP nr 19 zasady równości była dla strony zachodnioniemieckiej konstrukcja „Niemca” (obejmująca *nota bene* również obywateli polskich narodowości polskiej). Stąd też - chcąc uchylić się od zobowiązań określonych w konwencji MOP nr 19 - strona zachodnioniemiecka zmuszona była do stosowania innej argumentacji w odniesieniu do uprawnionych mieszkających na terytorium „Polski Centralnej”, dokąd - jak wspomniano - zaopatrzenia były wypłacane uprawnionym, mającym status „Niemca”; nie wypłacano natomiast zaopatrzeń obywatelom polskim, nie mającym statusu „Niemca”, bowiem - w myśl § 625 ust. I nr I *RVO* w stosunku do cudzoziemców (a tylko obywatele polscy, nie mający statusu „Niemca” uważani są w RFN za cudzoziemców) - zaopatrzenie nie podlegało wypłacie. Inną natomiast argumentację należało stosować w odniesieniu do uprawnionych, mieszkających na polskich Ziemiach Zachodnich i Północnych, dokąd - również uprawnionym posiadającym status „Niemca” - zasadniczo zaopatrzeń nie wypłacano (stosownie do tzw. zasady trójpodziału terytorialnego czyli zasady miejsca zamieszkania).

W pierwszym przypadku, a więc w odniesieniu do uprawnionych obywateli polskich, mieszkających w „Polsce Centralnej”, a nie posiadających statusu „Niemca” (którzy stosownie do zasady równego traktowania powinni byli otrzymywać zaopatrzenia wypadkowe, ponieważ otrzymywały je osoby posiadające status „Niemca”, a więc osoby traktowane w myśl przepisów prawnych RFN jako jej obywatele), strona zachodnioniemiecka powoływała się na art. I ust. 2 zdanie 2 konwencji MOP nr 19, w myśl którego w razie wypłat, jakie dane państwo lub jego obywatele mieliby poczynić poza swym terytorium stosownie do zasady równego traktowania, zainteresowane państwa w razie potrzeby wydadzą „odpowiednie zarządzenia na podstawie osobnych układów”. Strona zachodnioniemiecka podkreślała, iż co prawda takie szczególne

porozumienia nie są konieczną przesłanką wypełnienia zobowiązań określonych konwencją MOP nr 19, to jednak wymagane jest uzgodnienie tego rodzaju porozumień z takimi państwami, „których forma państwa i prawo ubezpieczeń społecznych uległo istotnej zmianie, które odmawiają równego traktowania obcych obywateli i w ten sposób nie pozwalają jednoznacznie stwierdzić, że wypełniają zobowiązania z konwencji MOP nr 19 i wypłacają zaopatrzenia dla niemieckich przynależnych państwowych”<sup>22</sup>. Brak stosownego porozumienia z Polską uniemożliwił - zdaniem strony zachodnioniemieckiej - wypłatę odpowiednich zaopatrzeń wypadkowych.

W drugim natomiast przypadku, a więc w odniesieniu do obywateli polskich, mieszkających na Ziemiach Zachodnich i Północnych, którzy nie otrzymywali w zasadzie zaopatrzenia wypadkowego z RFN niezależnie od tego, czy w myśl przepisów zachodnioniemieckich posiadali status „Niemca” czy też nie, stosowano swoistą interpretację zasady równego traktowania:

„ponieważ niemieckim przynależnym państwowym mieszkającym na tych obszarach nie wypłacano renty z niemieckiego ustawowego ubezpieczenia wypadkowego, nie jest naruszona zasada równego traktowania, jeśli również obywatele polscy nie otrzymują zaopatrzenia z niemieckiego ustawowego ubezpieczenia wypadkowego z tytułu wypadku przy pracy, jaki odnieśli w zakresie zwierzchnictwa Republiki Federalnej Niemiec, jak długo mieszkają na byłych niemieckich obszarach wschodnich”<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Patrz: orzeczenie LSG Nadrenii-Westfalii z 27 sierpnia 1988 r. (-L 15 BU 7/66 LSG NW); orzeczenie bawarskiego LSG z 23 lipca 1970 r. (-L 11 U 295/68). W związku z tym patrz: K. Burchardt, op. cit., s. 215.

<sup>23</sup> Uzasadnienie orzeczenia FSS (Federalnego Sądu Socjalnego) z 17 grudnia 1975 r. (BSG – 2 RU 105/75-).

### 3. Praktyka zachodnioniemiecka po 1975 r.

#### 3.1. Wymiana not werbalnych z 7 października 1975 r.

W celu uregulowania wzajemnych zobowiązań określonych konwencją MOP nr 19, 7 października 1975 r., dwa dni przed podpisaniem umowy rentowej PRL-RFN doszło do wymiany not werbalnych między rządem RFN i rządem PRL<sup>24</sup>. W notach tych uzgodniono, że polskie i zachodnioniemieckie instytucje ubezpieczeniowe podejmą wypłatę rent wypadkowych z mocją wsteczną od 1 września 1972 r., czyli od chwili nawiązania stosunków dyplomatycznych, w ramach ich zobowiązań jako członków Międzynarodowej Organizacji Pracy stosownie do konwencji MOP nr 19 „o traktowaniu pracowników obcych na równi z krajowymi w zakresie odszkodowania za nieszczęśliwe wypadki przy pracy”<sup>25</sup>.

Jak już wspomniano, umowa rentowa w 15 ust. 3 i w art. 15 ust. 4 również reguluje wypłatę zaopatrzeń wypadkowych, a to w sensie zasady eksportu świadczeń (wypłaty do drugiego państwa), a więc na zasadzie wyjątku od zasady terytorialnej. Ponieważ wymiana not werbalnych z 7 października 1975 r. doprowadziła - w pewnym zakresie - do zmiany praktyki zachodnioniemieckiej co do wypłaty zaopatrzeń wypadkowych dla osób uprawnionych, mieszkających w Polsce, ma ona istotne znaczenie w związku z powoływanymi wyżej artykułami umowy rentowej.

Zmiana praktyki strony zachodnioniemieckiej w związku z wymianą not werbalnych z 7 października 1975 r. zapoczątkowana została precedensowym orzeczeniem FSS z 17 grudnia 1975 r.<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Patrz: przypis 3.

<sup>25</sup> *Bekanntmachung vom 23. März 1976*, BAB1. 1973 II, s. 451. Patrz również: pismo okólne (Rdschr.) zachodnioniemieckiej instytucji łącznikowej (Nr VB 81/76) z 6 maja 1976 r. oraz pismo okólne (Nr VB 73/78) z 22 kwietnia 1976 r.

<sup>26</sup> BSG - 2 RU 105/75-. Obowiązek wypłaty zaopatrzeń wypadkowych dla obywateli polskich, którzy ulegli wypadkowi na obszarze objętym obecnie zwirzchnictwem RFN, przez

### 3.2. Wyrok FSS z 17 grudnia 1975 r.

Obywatel polski, pracujący podczas wojny w gospodarstwie rolnym w Siegersdorf (Dolna Bawaria), 19 lutego 1943 r. miał wypadek przy pracy, w wyniku którego stracił trzy palce u lewej ręki. Niemiecka instytucja ubezpieczeniowa orzeczeniem z 17 września 1943 r. przyznała poszkodowanemu rentę wypadkową. Poszkodowany powrócił po leczeniu do swojej rodzinnej miejscowości Malowica, a rentę przestano wypłacać w czerwcu 1944 r. W kwietniu 1972 r. poszkodowany (powód) wystąpił do instytucji ubezpieczeniowej RFN (pозwana) o wypłatę renty wypadkowej. Decyzją z września 1972 r. zachodniemiecka instytucja ubezpieczeniowa przyznała rentę wypadkową, która jednak spoczywała na mocy § 625 ust. I RVO. Świadczenia przed 1 maja 1968 r. instytucja ubezpieczeniowa odrzuciła jako przedawnione.

W tej sytuacji poszkodowany wystąpił do Sądu Socjalnego w Landshut (*SG Landshut*) z pozwem przeciwko instytucji ubezpieczeniowej o wypłatę renty wypadkowej od 1944 r. Wyrokiem z 16 października 1973 r. Sąd Socjalny w Landshut zmienił częściowo decyzję instytucji ubezpieczeniowej na korzyść poszkodowanego: zniósł mianowicie część decyzji dotyczącą spoczywania renty, w pozostałym natomiast zakresie pozew oddalił. Wyrokiem z 10 czerwca 1975 r. Krajowy Sąd Socjalny (*Landessozialgericht - LSG*) Bawarii oddalił odwołanie zarówno poszkodowanego, jak i instytucji ubezpieczeniowej. W uzasadnieniu wyroku Krajowy Sąd Socjalny Bawarii podkreślił, iż niezależnie od postanowień § 625 ust. I RVO rentę należy wypłacać na podstawie konwencji MOP nr 19. Poszczególne instytucje ubezpieczeniowe -

---

zachodniemieckie instytucje ubezpieczeniowe (na mocy konwencji MOP nr 19) orzekł FSS już w wyroku z 22 października 1975 r. (-8 RU 236/74-), tym niemniej nie nawiązując do wymiany not werbalnych z 7 października 1975 r. oraz nią ustalając początkowej daty podjęcia wypłaty świadczeń zaopatrzenia wypadkowego.

stwierdził Sąd - nie mogą wykorzystywać braku faktycznej wzajemności w stosunkach z Polska jako pretekstu do odmowy wypłacania rent za granicę; działanie takie podpadałoby bowiem pod międzynarodowoprawne pojęcie represaliów, co wymagałoby aktu zwierzchniego RFN.

Instytucja ubezpieczeniowa założyła rewizję od wyroku Krajowego Sądu Socjalnego Bawarii do Federalnego Sądu Socjalnego. W uzasadnieniu rewizji instytucja ubezpieczeniowa podkreśliła, że świadczenia z tytułu konwencji MOP nr 19 tak długo nie powinny podlegać wypłacie, dopóki Polska nie wyrazi gotowości postępowania stosownego do konwencji i wypłacania zaopatrzeń „niemieckim przynależnym państwowym” w takim zakresie, jak własnym obywatelom. Poza tym - stwierdziła instytucja ubezpieczeniowa - ze strony organów państwowych RFN złożono oświadczenie, upoważniające instytucje ubezpieczeniowe do podejmowania działań o charakterze represaliów w stosunku do polskich uprawnionych. Instytucja ubezpieczeniowa wskazała w związku z tym na pismo federalnego ministra pracy z 22 lutego 1974 r.<sup>27</sup>, w którym zalecano określone sformułowanie, „przy pomocy którego mają być oddalone ze względu na spoczywanie świadczenia rentowe dla osób żyjących na polskim obszarze zwierzchnim łącznie z byłymi niemieckimi obszarami wschodnimi”. Poza tym - stwierdziła instytucja ubezpieczeniowa - pokrzywdzony mieszka w Pilichowicach (niemiecka dawna nazwa Bilchengrund) na Górnym Śląsku, a według dotychczasowego orzecznictwa (wspomniane już orzeczenie FSS z 26 lutego 1965 r.) renta nie podlega wypłacie, o ile uprawniony „Niemiec” ma roszczenie do polskiej instytucji ubezpieczeniowej. Krajowy Sąd Socjalny nie sprawdził natomiast tej kwestii.

FSS wyrokiem z 17 grudnia 1975 r. zmienił nieco wyrok Krajowego Sądu Socjalnego (LSG) Bawarii z 10 czerwca 1975 r.

---

<sup>27</sup> Numer: IV 65-4537-P 6-VIII-1104/74.

orzekając, iż wypłata spoczywa do 1 września 1972 r., natomiast od tej daty wypłata renty wypadkowej ma być podjęta.

Uzasadnienie wyroku FSS opierało się na następujących przesłankach:

**Po pierwsze**, FSS podkreślił, że wypadek przy pracy miał miejsce na obszarze, który obecnie objęty jest zwierzchnictwem RFN, nie jest to więc „przypadek renty obcej” (*Fremdrentenfall* — § 5 *FRG*), a tym samym orzeczenie powinno opierać się na przepisach RVO i prawie międzynarodowym. Co prawda świadczenie - według § 625 ust. 1 nr 1 RVO - spoczywa, to jednak w tym przypadku zastosowanie § 625 ust. 1 nr 1 RVO - jest wyłączone na mocy konwencji MOP nr 19 od dnia 1 września 1972 r.

**Po drugie**, FSS nawiązał do umowy rentowej z 9 października 1975 r. oraz do wymiany not między rządem PRL i rządem RFN z 7 października 1975 r. (w których uzgodniono, że od 1 września 1972 r., a więc od chwili nawiązania stosunków dyplomatycznych, polskie i zachodniemieckie instytucje ubezpieczeniowe podejmą wypłatę rent wypadkowych stosownie do konwencji MOP nr 19) i stwierdził:

„Z tego powodu od 1 września 1972 r. niemieckie instytucje ubezpieczeniowe ustawowego ubezpieczenia wypadkowego zobowiązane są zapewnić świadczenia niemieckim przynależnym państwowym, którzy obecnie mieszkają w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, a ulegli wypadkowi na obszarze, który obecnie podlega zwierzchnictwu Republiki Federalnej Niemiec. Z zasady równego traktowania, stosowanie do art. 1 ust. 1 Konwencji nr 19 wynika w stosunku do obywateli Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, którzy ulegli wypadkowi przy pracy na obszarze obecnie objętym zwierzchnictwem Republiki Federalnej Niemiec, iż również im niemieckie instytucje ubezpieczeniowe ustawowego ubezpieczenia wypadkowego



zobowiązane są wypłacić zaopatrzenia ze względu na następstwa wypadku przy pracy, i to bez względu na to, w jakiej miejscowości w ramach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej mieszkają. Noty werbalne z 7 października 1975 r. w istocie swojej są porozumieniem międzynarodowoprawnym w rozumieniu art. 1 ust. 2 zdanie 2 Konwencji nr 19, i - niezależnie od braku jedności stanowiska państw-stron co do statusu byłych niemieckich obszarów wschodnich - wywierają skutki prawne również w odniesieniu do obszarów, podlegających władztwu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (*diese im Machtbereich der Volksrepublik Polen liegenden Gebiete*)<sup>28</sup>.

**Po trzecie**, FSS podkreślił, iż ponieważ zasada równego traktowania obywateli polskich z „niemieckimi przynależnymi państwowymi” prowadzi do zapewnienia zaopatrzenia z niemieckiego ustawowego ubezpieczenia wypadkowego dopiero od 1 września 1972 r., a rzeczywiste podjęcie wypłat przez instytucje ubezpieczeniowe obu państw uzgodnione zostało w sferze międzynarodowoprawnej poprzez wymianę not z 7 października 1975 r., bezprzedmiotowy stał się problem przedstawiany przez zachodnioniemieckie instytucje ubezpieczeniowe, iż „niemieckie instytucje ubezpieczeniowe ustawowego ubezpieczenia wypadkowego upoważnione zostały przez rząd federalny do odmowy wypłaty rent do Polski obywatelom polskim ze względu na brak wzajemności”.

---

<sup>28</sup> Uzasadnienie to krytykowano w literaturze zachodnioniemieckiej. K. Burchardt pisał w związku z tym: „Diese Begründung ist zweifelhaft. Das Übereinkommen Nr. 19 der IAO enthält eine Verpflichtung zur Gleichbehandlung; das heißt ein Pole in Polen darf nicht schlechter gestellt werden als ein Deutscher in Polen. Dagegen sieht das Übereinkommen Nr. 19 der IAO keine Verpflichtung zur Zahlung von Unfallrenten an Deutschen im Ausland vor. Diese Frage richtet sich nach innerstaatlichem Recht. Auch der Notenwechsel, vom 7. Oktober 1975 hat keinen anderen rechtlichen Inhalt. In ihm ist vereinbart, daß die deutschen und polnischen Versicherungsträger im Rahmen der Verpflichtungen beider Staaten als Mitgliedstaaten der Internationalen Arbeitsorganisation die gegenseitige Rentenzahlung, gemäß dem Übereinkommen Nr. 19 aufnehmen werden” . . . , s. 213.

**Po czwarte**, FSS stwierdził, że w odniesieniu do wypłaty rent od I września 1972 r. na podstawie wymiany not werbalnych z 7 października 1975 r., jest „bez znaczenia, czy uprawniony - obywatel Polski lub Niemiec - mieszka w Polsce Centralnej czy też na byłych niemieckich obszarach wschodnich”. FSS podkreślił w związku z tym, że Konwencja nr 19 zobowiązuje w art. I ust. 2 zdanie I do równego traktowania uprawnionych, bez względu na ich miejsce zamieszkania. Wskazywanie na wcześniejsze orzecznictwo FSS (orzeczenie z 26 lutego 1965 r., które rozciągnęło tzw. zasadą trójpodziału terytorialnego czy zasadę miejsca zamieszkania na „Niemców” mieszkających na polskich Ziemiach Zachodnich i Północnych również nie prowadzi do innego wniosku ze względu - jak stwierdził FSS - na „zmianę stanu prawnego” (*Änderung der Rechtslage*).

Oceniając formalnoprawną stronę praktyki zachodnioniemieckiej (której podstawy stworzył wyrok FSS z 17 grudnia 1975 r.) w zakresie zaopatrzeń z tytułu wypadków, jakie miały miejsce na obecnym obszarze zwierzchnictwa RFN i Berlina Zachodniego, stwierdzić można, że wymiana not werbalnych z 7 października 1975 r. doprowadziła do podjęcia wypłaty zaopatrzeń wypadkowych dla osób uprawnionych, mieszkających w Polsce; ma to istotne znaczenie szczególnie dla osób, które uległy wypadkom podczas robót przymusowych w czasie drugiej wojny światowej. Tym niemniej zauważyć należy, że nie ulega zmianie sama podstawa wypłaty zaopatrzeń wypadkowych z RFN dla osób uprawnionych, zamieszkałych w Polsce - w dalszym ciągu stanowią ją przepisy naruszające suwerenność personalną i terytorialną Polski. Tzw. zasada trójpodziału terytorialnego (czy zasada miejsca zamieszkania) nie została bowiem zniesiona (nie zmieniono odnośnych przepisów RVO i FRG), lecz w wyniku konwencji MOP nr 19 ograniczono - w odniesieniu do zaopatrzenia wypadkowego - jej zastosowanie. Wniosek wyprowadzony w związku z tym po stronie zachodnioniemieckiej jest następujący: w wyniku orzeczeń FSS z 17 grudnia 1975 r. (i z 22 października 1975 r.)

„należy więc reprezentować pogląd, że w stosunku do Niemców, którzy ulegli wypadkowi przy pracy na obszarze dzisiejszej Republiki Federalnej łącznie z krajem Berlinem, zasada miejsca zamieszkania nie jest już stosowana i zaopatrzenia wypadkowe należy wypłacać również na byłe niemieckie obszary wschodnie”<sup>29</sup>.

Co istotniejsze, nie uległo również zmianie uzależnienie podjęcia wypłat od posiadania przez osoby uprawnione m.in. statusu „Niemca” w rozumieniu art. 116 ust. 1 UZ. Zmiana praktyki zapoczątkowanej wyrokiem z 17 grudnia 1975 r. polegała bowiem na tym, iż postanowiono podjąć wypłatę zaopatrzeń wypadkowych dla „Niemców”, mieszkających na polskich Ziemiach Zachodnich i Północnych (ograniczając - jak wspomniano - stosowanie tzw. zasady trójpodziału terytorialnego). Ustanowiona natomiast w konwencji MOP nr 19 zasadę równego traktowania obywateli każdego z państw członkowskich zinterpretowano w ten sposób, że jeżeli istnieje obowiązek wypłaty zaopatrzeń wypadkowych dla „Niemców”, mieszkających na „byłych niemieckich obszarach wschodnich”, to istnieje również obowiązek równego traktowania obywateli polskich, mieszkających na tych obszarach i tym samym wypłaty im stosownych zaopatrzeń wypadkowych. W stosunku natomiast do obywateli polskich, mieszkających w „Polsce Centralnej” wystarczyło jedynie zniesienie restryktywnej wykładni konwencji MOP nr 19 (powoływanie się na brak stosownego porozumienia międzynarodowoprawnego), by - w myśl tak pojętej zasady równego traktowania - podjąć wypłatę zaopatrzeń wypadkowych. Jak bowiem już stwierdzono, obywatele polscy, mający status „Niemca” już uprzednio otrzymywali zaopatrzenia wypadkowe, o ile mieszkali w „Polsce Centralnej”. Stwierdzając więc bardziej jasno: zaopatrzenia wypadkowe wypłacane są z RFN dla uprawnionych obywateli polskich - w myśl interpretacji zachodnioniemieckiej - dlatego, iż część tych obywateli polskich

---

<sup>29</sup> K. Burchardt, op.cit., s. 215.

ma jednocześnie - na mocy przepisów zachodnioniemieckich - status „Niemca”; pozostali zaś otrzymują zaopatrzenia na zasadzie równego traktowania z „Niemcami”; istotne jest również i to, że w myśl interpretacji zachodnioniemieckiej zasada równego traktowania w stosunkach PRL-RFN nie dotyczy równego traktowania obywateli polskich i obywateli RFN *sensu stricto*, lecz różnicuje w obrębie samych obywateli polskich (obywatele polscy, mający status „Niemca” i nie posiadający takiego statusu).

Tak więc werbalna wymiana not z 7 października 1975 r. oraz art. 15 ust. 3 i art. 15 ust. 4 spełniły w zakresie zaopatrzenia wypadkowego oczekiwania finansowe strony polskiej, nie wpłynęły jednak na zmianę stosownych przepisów prawnych RFN, naruszających zwierzchnictwo personalne i terytorialne Polski. W tym miejscu abstrahuję od ewentualnego wpływu faktycznego zaakceptowania przez stronę polską świadczeń wypłacanych na podstawie rewizjonistycznych przepisów; praktyka ta z jednej strony osłabia pozycję prawną Polski w kwestiach zasadniczych dla jej racji stanu, z drugiej zaś strony wzmacnia doktrynę polityczno-prawną RFN o charakterze rewizjonistycznym.

#### **4. Postanowienia umowy rentowej w zakresie zaopatrzenia wypadkowego**

Jak wspomniano, umowa rentowa PRL-RFN opiera się na zasadzie terytorialnej. Stosowne postanowienia w zakresie zaopatrzenia wypadkowego zawiera dział III umowy rentowej („Zaopatrzenia wypadkowe”) - art. 7 i 8. W myśl tych postanowień rentę z zaopatrzenia wypadkowego przyznaje według obowiązujących przepisów instytucja ubezpieczeniowa tego państwa, na terytorium którego mieszka osoba uprawniona. Instytucja ta, przy ustalaniu renty uwzględnia - według obowiązujących ją przepisów - wypadki lub choroby, które zaistniały lub są uznawane za zaistniałe na terytorium drugiego państwa w taki sposób, jak gdyby zaistniały na terytorium państwa instytucji

ubezpieczeniowej. Renty takie przysługują tylko przez okres zamieszkiwania na terytorium państwa, którego instytucja ubezpieczeniowa rentę ustaliła. W okresie tym osoba pobierająca rentę nie ma roszczenia do instytucji ubezpieczeniowej drugiego państwa z tytułu wypadków przy pracy lub chorób zawodowych, które zaistniały na jego terytorium, o ile art. 15 lub 16 umowy rentowej nie zawiera innych postanowień. Natomiast artykuły 15 i 16 formułują wyjątki od zasady terytorialnej na rzecz zasady eksportu świadczeń - wypłaty za granice - i dotyczą zagwarantowania dalszej wypłaty świadczeń, do których istniało roszczenie przed wejściem umowy rentowej w życie (*Besitzstandsrenten*). W odniesieniu do rent z zaopatrzenia wypadkowego istotne znaczenie ma art. 15 ust. 3 umowy rentowej. W myśl art. 15 ust. 3, jeżeli na podstawie wiążącej decyzji rentowej lub prawomocnego orzeczenia osobom, mieszkającym na terytorium drugiego państwa wypłacane były renty z zaopatrzenia emerytalnego lub zaopatrzenia wypadkowego w okresie przed wejściem w życie umowy rentowej, to umowa ta nie naruszyła wypłaty tych rent również po jej wejściu w życie. W myśl natomiast art. 15 ust. 4, przy stosowaniu powyższych postanowień (art. 15 ust. 3) rentę z zaopatrzenia wypadkowego uważa się za wypłaconą w okresie przed wejściem w życie umowy rentowej, jeżeli na podstawie konwencji MOP nr 19 rentę tę wypłaca się z mocą wsteczną za okres przed wejściem w życie umowy rentowej<sup>30</sup>.

Zaznaczyć przede wszystkim należy, iż powyższe postanowienia (gwarantujące eksport świadczeń) mają zastosowanie do wypadków przy pracy, jakie miały miejsce przed wejściem umowy rentowej w życie. w odniesieniu do wypadków przy pracy, jakie miały miejsce po 1 maja 1976 r., zastosowanie mają przepisy określające zasadę terytorialną (art. 7 i 8 umowy rentowe).

---

<sup>30</sup> Tamże, s. 214 i nast.; W.R. Poletzky, *Sozialversicherungsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Volksrepublik Polen*, Berlin 1981, s. 94-95.

Uwzględniając powyższe rozważania stwierdzić można, że eksportowi z RFN - po wejściu umowy rentowej w życie - podlegają do Polski renty z zaopatrzenia wypadkowego dla następujących uprawnionych. którzy ulegli wypadkowi przy pracy na obszarze zwierzchnictwa RFN lub Berlina Zachodniego:

**Po pierwsze** - dla obywateli polskich, mających w myśl przepisów zachodnioniemieckich status „Niemca” lub „byłego niemieckiego przynależnego państwowego” (w rozumieniu art. 116 ust. 1 i 2 UZ), o ile mieszkają w „Polsce Centralnej”.

**Po drugie** - dla obywateli polskich, mających w myśl przepisów zachodnioniemieckich status „Niemca” w rozumieniu art. 116 ust. 1 UZ i mieszkających na polskich Ziemiach Zachodnich i Północnych, o ile nie otrzymywali renty z zaopatrzenia wypadkowego od polskiej instytucji ubezpieczeniowej.

Obie powyższe kategorie uprawnionych otrzymywały renty od zachodnioniemieckich instytucji ubezpieczeniowych przed wejściem umowy rentowej w życie; na mocy więc art. 15 ust. 3 renty te przekazywane są do Polski również po wejściu umowy rentowej w życie.

**Po trzecie** - chodzi o uprawnionych obywateli polskich, mających w myśl przepisów zachodnioniemieckich status „Niemca”, lecz którzy mieszkali na polskich Ziemiach Zachodnich i Północnych i w stosunku do których - ze względu na tzw. zasadę trójpodziału terytorialnego - renta spoczywała, lub też o uprawnionych obywateli polskich, nie posiadających takiego statusu, w stosunku do których renty nie wypłacano w związku z omówionym stanowiskiem RFN w odniesieniu do konwencji MOP nr 19, którym jednak przyznano prawo do wypłaty świadczeń zgodnie z praktyką zapoczątkowaną wyrokiem FSS z 17 grudnia 1975 r. (w powiązaniu z wymianą not werbalnych między rządem PRL a rządem RFN z 7 października 1975 r.). W odniesieniu do tej grupy uprawnionych

istotne znaczenie ma art. 15 ust. 4, gdzie zastosowano fikcję prawną, stwierdzając, iż „rentę z zaopatrzenia wypadkowego uważa się za. wypłaconą w okresie przed wejściem w życie (umowy rentowej), jeżeli na podstawie konwencji nr 19 MOP rentę tę wypłaca się z mocą wsteczną za okres przed wejściem w życie umowy”. Tak więc o ile wypadek przy pracy nastąpił po wejściu w życie konwencji MOP nr 19 (w stosunku do Polski 28 lutego 1923 r. i w stosunku do Rzeszy Niemieckiej 18 września 1923 r.) a przed 1 maja 1976 r. (wejście w życie umowy rentowej) i miał miejsce na obszarze obecnie objętym zwierzchnictwem RFN lub Berlina Zachodniego, to renty z zaopatrzenia wypadkowego z tytułu takiego wypadku podlegają eksportowi do Polski po wejściu w życie umowy rentowej<sup>31</sup> (nawet wtedy, gdy ustalono wypłatę renty po wejściu umowy rentowej w życie).

## **5. Postanowienia wykonawcze dotyczące umowy rentowej w zakresie zaopatrzenia wypadkowego**

Szczegółowe postanowienia dotyczące wypłaty rent z zaopatrzenia wypadkowego na podstawie art. 15 i 16 umowy rentowej zawierają: porozumienie wykonawcze z 11 stycznia 1977 r. do umowy rentowej<sup>32</sup> (dział V - „Stosowanie artykułów 15 i 16 Umowy” - art. 11-13) oraz porozumienie administracyjne instytucji łącznikowych do spraw zaopatrzenia wypadkowego z 25 października 1977 r.<sup>33</sup> (rozdział V - „Postępowanie w sprawie świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych na podstawie artykułów 15 i 16” - § 4 porozumienia administracyjnego).

---

<sup>31</sup> Patrz: K. Burchardt, op. cit., s. 214 i nast.

<sup>32</sup> Wybór *dokumentów*, s. 56 i nast.

<sup>33</sup> Tamże, s. 67 i nast.

Stosownie do art. 11 pkt I porozumienia wykonawczego z 11 stycznia 1977 r., wniosek o wypłatę świadczeń zgodnie z art. 15 lub 16 umowy rentowej jeszcze nie wypłaconych osoba zainteresowana składa za pośrednictwem instytucji łącznikowych państwa zamieszkania do instytucji łącznikowej drugiego państwa. Instytucja łącznikowa państwa zamieszkania osoby zainteresowanej przekazuje wniosek, podając niezbędne dane i załączając w miarę możliwości dokumenty, istotne dla rozstrzygnięcia wniosku o świadczenie lub obliczenie wysokości świadczenia. Jeżeli wniosek złożony został bezpośrednio do instytucji łącznikowej lub instytucji ubezpieczeniowej drugiego państwa, instytucja ta poprzez własną instytucję łącznikową informuje instytucję łącznikową państwa zamieszkania osoby zainteresowanej o złożeniu wniosku oraz w miarę potrzeby żąda dodatkowych informacji lub dokumentów niezbędnych do podjęcia decyzji. W myśl punktu 2 art. 11 porozumienia wykonawczego z 11 stycznia 1977 r., jeżeli świadczenie z zaopatrzenia emerytalnego lub wypadkowego zapewnia instytucja ubezpieczeniowa państwa zamieszkania i jeżeli według art. 15 lub 16 umowy rentowej świadczenia mają być zapewnione również przez instytucję ubezpieczeniową drugiego państwa, pierwsza z powyższych instytucji może we własnym imieniu bez odrębnego upoważnienia dochodzić roszczenia zainteresowanego i prowadzić postępowanie. Pkt 3 art. 11 reguluje sposób wypłaty świadczeń, wypłaconych zgodnie z art. 15 lub 16 umowy rentowej. Świadczenia takie wypłaca się za pośrednictwem instytucji łącznikowych obydwu państw. Przy przeliczaniu i wypłacie świadczeń przez polską instytucję łącznikową stosuje się takie same zasady, jakie stosowane są przy przeliczaniu i wypłacie rent z innych państw lub do innych państw. Pkt 4 art. 11 reguluje terminy i sposób przekazywania świadczeń, a pkt 5 art. 11 - obowiązek wzajemnego powiadamiania o przyznaniu, ustaleniu prawa do świadczeń lub ewentualnych zmian rent osób zamieszkałych na terytorium drugiego państwa. Art. 12 porozumienia wykonawczego ustanawia obowiązek powiadamiania o faktach, które mogą spowodować ustanie prawa



do świadczeń lub ograniczenie świadczeń. Art. 15 natomiast dotyczy kontroli lekarskiej i administracyjnej wnioskodawców lub osób uprawnionych do świadczeń.

Porozumienie administracyjne z 25 października 1977 r. w § 4 precyzuje sposób przekazywania wniosków o świadczenie do właściwej instytucji drugiego państwa, obowiązek powiadamiania o wniosku złożonym bezpośrednio do właściwej instytucji drugiego państwa oraz obowiązek wzajemnego powiadamiania się instytucji łącznikowych o przyznaniu, odmowie, wstrzymaniu lub zmianie wysokości świadczeń.

Praktyczna realizacja umowy rentowej w zakresie zaopatrzenia wypadkowego (spraw normowanych w art. 15 ust. 3 i 4) nie nasuwa w zasadzie zastrzeżeń. Na początku 1979 r. instytucje ubezpieczeniowe RFN przekazywały do Polski 264 renty wypadkowe, w tym 214 załatwionych już po podpisaniu umowy rentowej. Renty te wynosiły z reguły od 300 do 400 DM, to jest po ówczesnym przeliczeniu 4 800 do 6 000 zł miesięcznie. W tym samym czasie z Polski do Republiki Federalnej Niemiec przekazywano 134 renty wypadkowe<sup>34</sup>.

## **6. Problem wypłaty z RFN rent wypadkowych z tytułów wypadków, jakie miały miejsce poza „obecnym obszarem RFN i Berlina Zachodniego”**

### **6.1. Postanowienia ustawy o rentach obcych (*Fremdrentengesetz* – FRG)**

Problem wypłaty rent wypadkowych dla poszkodowanych, mieszkających poza RFN i Berlinem Zachodnim, o ile wypadek miał

---

<sup>34</sup> W 1980 r. z tytułu ubezpieczeń brackich *Bundesknappschaft* wypłacał na podstawie artykułów 15 i 16 do Polski 70 rent, na łączną sumę 30 287,50 DM miesięcznie. Szczegółowo: U. Pott, *Fünf Jahre deutsch-polnisches Sozialversicherungsabkommen. Bilanz und Informationen*. Der Kompass H. 10/1981, s. 377 i nast.

miejsce poza „obecnym obszarem RFN i Berlina Zachodniego”, reguluje § 12 i § 13 *FRG*<sup>35</sup>. W myśl § 12 *FRG* w odniesieniu do wypadku przy pracy, który miał miejsce poza obecnym obszarem RFN i Berlina Zachodniego, ale na terytorium Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r., renta wypadkowa spoczywa, o ile uprawniony przebywa zwykle „poza obszarem obowiązywania niniejszej ustawy”<sup>36</sup>. Wyjątek od postanowień § 12 formułuje § 13 *FRG*, w którego ustępie I stwierdzono:

„O ile wypadek przy pracy lub choroba zawodowa nastąpiła przed 9 maja 1945 r. poza zakresem obowiązywania niniejszej ustawy, a niemiecka instytucja ubezpieczenia wypadkowego zobowiązana była do świadczenia na rzecz uprawnionego, to renta może być wypłacana Niemcowi w rozumieniu art. 116 ust. 1 UZ lub byłemu niemieckiemu przynależnemu państwowemu w rozumieniu art. 116 ust. 2 UZ, który przebywa na obszarze obcego państwa, w którym Republika Federalna Niemiec posiada urzędowe przedstawicielstwo. Renta taka nie jest traktowana jako świadczenie z zabezpieczenia społecznego”.

W tym więc przypadku renta wypadkowa - jako tzw. świadczenie uznaniowe (*Ermessensleistung, Kann-Leistung*) - może być wypłacana „poza obszar obowiązywania ustawy”, o ile wypadek miał miejsce przed 9 maja 1945 r., a uprawniony posiada status „Niemca” lub „byłego niemieckiego przynależnego

---

<sup>35</sup> Patrz: § 5 *FRG*. W myśl § 3 *RFC* - „Als deutsche Versicherungsträger im Sinne dieses Gesetzes sind alle Versicherungsträger anzusehen, die ihren Sitz innerhalb des Deutschen Reichs nach dem Stand vom 31. Dezember 1937 haben oder hatten oder außerhalb dieses Gebiets die Sozialversicherung nach den Vorschriften der Reichsversicherungsgesetze durchgeführt haben, jedoch mit Ausnahme der Versicherungsträger, die in den unter fremder Verwaltung stehenden deutschen Ostgebieten nach Beginn dieser Verwaltung errichtet worden sind”. FANG vom 25. 2. 1960, BGB1. 1960 I, s. 94.

<sup>36</sup> Patrz: K. Burchardt, op. cit., s. 216.

państwowego" w rozumieniu art. 116 UZ. Dodatkowo wprowadzono dwie klauzule ograniczające stosowanie § 13 *FRG*: tzw. klauzulę dyplomatyczną (o ile uprawniony „przebywa na obszarze państwa obcego, w którym Republika Federalna Niemiec ma urzędowe przedstawicielstwo”), która wyłączała m.in. uprawnionych obywateli państw socjalistycznych (przede wszystkim Polski) z grona uprawnionych, oraz tzw. klauzulę (zasadę) miejsca zamieszkania (uprawniony musiał przebywać na „obszarze obcego państwa”, a w myśl praktyki zachodnioniemieckiej obszary należące w przeszłości do Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r. - a więc m.in. polskie Ziemie Zachodnie i Północne - nie należały do „zagranicy”; ponieważ nie należały też do „obszaru obowiązywania ustawy”, świadczenie nie podlegało wypłacie). Zaznaczyć przy tym należy, że ust. 4 § 13 *FRG* stwarzał możliwość wydania przez rząd federalny rozporządzenia (*Verordnung*) - za zgodą *Bundesratu* — ustanawiającego, iż „pobyt na określonym terytorium poza obszarem obowiązywania ustawy jest traktowany jako pobyt na obszarze państwa obcego, w którym Republika Federalna Niemiec posiada urzędowe przedstawicielstwo”. I tak np. rozporządzenie z 4 sierpnia 1960 r. „o wypłacie rent z ustawowego ubezpieczenia wypadkowego i z ustawowego ubezpieczenia emerytalnego uprawnionym w Izraelu”<sup>37</sup> w § I stwierdzało: „Zwykły pobyt w Izraelu zrównany jest ze zwykłym pobym na obszarze obcego państwa, w którym Republika Federalna Niemiec posiada urzędowe przedstawicielstwo”.

Wracając jednak do obu wymienionych wyżej klauzul stwierdzić trzeba, że w odniesieniu do uprawnionych, mieszkających w Polsce (posiadających w myśl przepisów zachodnioniemieckich status „Niemca” lub „byłego niemieckiego przynależnego państwowego” w rozumieniu art. 116 UZ) blokowały one całkowicie wypłatę świadczeń uznaniowych z § 13 *FRG*: w

---

<sup>37</sup> BGB1. 1360 I, s. 683; BABI. 1960, s. 4-16 (rozporządzenie obowiązywało wstecz od: stycznia 1959 r.).

odniesieniu do uprawnionych, zamieszkałych na Ziemiach Zachodnich i Północnych, ponieważ „nie przebywali za granicą”; w odniesieniu natomiast do uprawnionych, zamieszkałych w „Polsce-Centralnej” ze względu na klauzulę dyplomatyczną (przynajmniej do 1 września 1972 r.).

## 6.2. Świadczenia uznaniowe z § 13 FRG a umowa rentowa

Według zdania 3 i 4 art. 16 umowy rentowej, nie podlegają wypłacie osobom zamieszkałym na terytorium drugiego państwa świadczenia uznaniowe z zaopatrzenia emerytalnego lub wypadkowego, tj. renty, które mogą być wypłacane przez instytucje ubezpieczeniowe według przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym lub wypadkowym, ale które nie są świadczeniami obowiązkowymi tych instytucji ubezpieczeniowych (por. art. 1 pkt 5 umowy rentowej). Świadczenia takie mają być wypłacane osobom mieszkającym na terytorium drugiego państwa po wejściu umowy rentowej w życie, jeżeli były wypłacane tym osobom na mocy wiążącej decyzji lub prawomocnego orzeczenia przed podpisaniem umowy rentowej. Umowa rentowa nie przewiduje więc wypłaty świadczeń uznaniowych dla osób, mieszkających na terytorium drugiego państwa (*nota bene* polski system ubezpieczeń społecznych w ogóle nie zna takiej instytucji), z wyjątkiem świadczeń uznaniowych, wypłacanych już przed podpisaniem umowy. Jak już wyżej zaznaczono, klauzula dyplomatyczna i klauzula (zasada) miejsca zamieszkania faktycznie uniemożliwiły wypłacanie świadczeń uznaniowych z tytułu wypadków przy pracy dla uprawnionych, mieszkających w Polsce (posiadających status „Niemca” lub „byłego niemieckiego przynależnego państwowego” w rozumieniu art. 116 UZ; w odniesieniu do obywateli polskich nie posiadających takiego statusu stosowna renta nie podlegała i tak wypłacie). Wchodziłaby

tu ewentualnie w grę możliwość przyznania świadczenia uznaniowego przez zachodnioniemiecką instytucję ubezpieczeniową między 1 września 1972 r. (nawiązanie stosunków dyplomatycznych) a 9 października 1975 r. (podpisanie umowy rentowej) poszkodowanemu (posiadającemu status „Niemca” lub „byłego niemieckiego przynależnego państwowego” w rozumieniu art. 116 UZ), mieszkającemu w „Polsce Centralnej”. Możliwość ta została jednak wyłączona praktyką zachodnioniemieckich instytucji ubezpieczeniowych, w myśl której wykluczono możliwość wypłaty świadczeń uznaniowych dla uprawnionych, mieszkających w „Polsce Centralnej” z uzasadnieniem, że świadczenia takie nie mogłyby być w pełni wykorzystane przez uprawnionych<sup>38</sup> (argumentacja wykraczała więc poza tzw. klauzule dyplomatyczną). Tak więc praktyczna waga problemu była znikoma, tym bardziej iż - o ile wiadomo - nie stwierdzono przyznania świadczenia uznaniowego obywatelowi polskiemu.

Tym niemniej strona zachodnioniemiecka wprowadziła dodatkowo szereg ograniczeń na wypadek, gdyby doszło do wypłaty takich świadczeń:

**Po pierwsze**, zdanie 3 i 4 art. 16 umowy rentowej nie zawiera żadnych ograniczeń terminu, w przypadku gdyby zaszła konieczność wyrównania wstecz świadczenia uznaniowego (w odniesieniu do świadczeń obowiązkowych ograniczenie takie formułuje zdanie 2 art. 16<sup>39</sup> oraz

---

<sup>38</sup> Partrz: K. Burchardt, op. cit., s. 216.

<sup>39</sup> „Jeżeli renty według przepisów Republiki Federalnej Niemiec o ich wypłacie w okresie pobytu za granicą powinny być wypłacane osobom zamieszkałym na terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej za okresy przed wejściem w życie niniejszej Umowy, to wypłata tych rent rozpocznie się najwcześniej cztery lata przed wejściem w życie niniejszej Umowy...”.

wymiana not werbalnych z 7 października 1975 r.<sup>40</sup>. W art. 4 zdanie I ustawy z 12 marca 1976 r. dotyczącej umowy rentowej<sup>41</sup> (tzw. *Vertragsgesetz*) stwierdzono więc, że

„o ile instytucja ubezpieczeniowa po wejściu w życie umowy ustali na obszarze obowiązywania niniejszej ustawy świadczenia przed wejściem w życie umowy dla osób mieszkających na obszarze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, to renta rozpoczyna się najwcześniej na cztery lata przed wejściem w życie umowy”,

czyli świadczenia uznaniowe mogłyby być wypłacane od 1 maja 1972 r. (cztery lata przed wejściem umowy rentowej w życie)<sup>42</sup>.

**Po drugie**, zachodnioniemieckie instytucje ubezpieczeniowe nie byłyby zobowiązane do wyrównania świadczeń uznaniowych cztery lata wstecz, o ile stosowne odszkodowanie przejęła polska instytucja ubezpieczeniowa<sup>43</sup>. Wprowadzenie tego ograniczenia uzasadniano tym, że kwestia, czy były niemieckie obszary wschodnie są „obszarem państwa obcego” w rozumieniu § 13 FRG, nie została jeszcze w orzecznictwie (naturalnie po wejściu umowy w życie) wyjaśniona; po wyjaśnieniu tego problemu mógłby powstać obowiązek wyrównania wypłaty świadczeń, ale - stosownie do powyższego ograniczenia - jedynie od dnia wejścia umowy

---

<sup>40</sup> „... od 1 września 1972 r.”.

<sup>41</sup> *Gesetz vom 12. März 1976 zu dem Abkommen vom 9. Oktober 1975 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen über Renten- und Unfallversicherung nebst der Vereinbarung hierzu vom 9. Oktober 1975*. BGBI. 1976 II, s. 393.

<sup>42</sup> Patrz: pismo okólne (*Rdschr.*) zachodnioniemieckiej instytucji łącznikowej - nr VB 81/76 z 6 maja 1976 r.

<sup>43</sup> Tamże.

rentowej w życie<sup>44</sup>. Problem ten rozstrzygnęło precedensowe orzeczenie FSS z 30 września. 1973 r., w którym sąd ten stwierdził, że polskie Ziemie Zachodnie i Północne nie są „zagranicą” w rozumieniu RVO<sup>45</sup> i tym samym powyższy problem stał się bezprzedmiotowy, nadal bowiem obowiązywała tzw. zasada trójpodziału terytorialnego.

**Po trzecie**, w doktrynie zachodnioniemieckiej podkreśla się też, że o ile „w odniesieniu do wypadków przy pracy, jakie miały miejsce przed 9 maja 1945 r. poza Republiką Federalną Niemiec i krajem Berlinem, Niemcowi należy wypłacać do Polski rentę wypadkowa jako świadczenie uznaniowe” to nie jest uzasadnione zobowiązanie do równego traktowania obywateli polskich na mocy konwencji MOP nr 19. RFN zobowiązała się bowiem do objęcia postanowieniami konwencji MOP nr 13 jedynie tych wypadków

---

<sup>44</sup> Stanowisko strony zachodnioniemieckiej szczegółowo zostało scharakteryzowane w piśmie federalnego ministra pracy z 3 maja 1976 r. (-IV/5-65270. 351): „Nach Artikel 18 Satz 3 des Abkommens werden an 1. Mai 1976 - Inkrafttreten des Abkommens - grundsätzlich keine Ermessensleistungen gemäß §13 FRG nach Polen gezahlt. Eine Ausnahme gilt für die Ermessensleistungen, die aufgrund eines bindenden Rentenbescheides oder rechtskräftigen Urteils tatsächlich am 9. Oktober 1975 - Zeitpunkt der Unterzeichnung des Abkommens - nach Polen gezahlt wurden. Diese Renten werden nach Inkrafttreten des Abkommens weitergezahlt. Artikel 4 des Zustimmungsgesetzes regelt die Leistungsgewährung vor Inkrafttreten des Abkommens. Dabei erstreckt Artikel 4 Abs. 2 Satz I die bereits im Abkommen für Pflichtleistungen enthaltend Beschränkung der Verpflichtung zur Nachzahlung von Renten für Zeiten vor 1. Mai 1976 auf einen Zeitraum von 4 Jahren auch auf die Ermessensleistungen des § 13 FRG. Außerdem sind die deutschen Träger zur Nachzahlung für diese höchstens 4 Jahre für solche Arbeitsunfälle oder Berufskrankheiten nicht verpflichtet, deren Entschädigung ein polnischer Versicherungsträger übernommen hat oder bei Erreichung eines entschädigungspflichtigen Grades der Erwerbsminderung zu übernehmen hätte. Diese Beschränkung war erforderlich, da die Rechtsfrage, ob die ehemaligen Ostgebiete „Gebiet eines auswärtigen Staates“ im Sinne des § 13 FRG sind, durch die Rechtsprechung noch nicht erklärt ist. Nach ihrer Klärung konnte sich eine Nachzahlungsverpflichtung der Ermessensleistungen bis zum Inkrafttreten des Abkommens ergeben, die in dem geschilderten Sinne eingeschränkt ist”.

<sup>45</sup> Tekst orzeczenia w: *Stosunki rentowe PRL-RFN ...*, s. 109 i nast.

przy pracy, które miały miejsce na jej obszarze lub w Berlinie Zachodnim<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Partrz: K. Burchardt, op. cit., s. 216.



## **20. Projekty ustawodawcze w *Bundestagu* (1985 -1987) w sprawie odszkodowań dla ofiar prześladowań faszystowskich**

(w:) Przegląd Zachodni 1989, nr 1 (strony 127-140).

### **1. Regulacje prawa wewnętrznego RFN oraz zawarte przez RFN umowy w sprawie odszkodowań dla ofiar prześladowań faszystowskich**

Stosownie do Ustawy Zasadniczej RFN (UZ art. 74, pkt 9) sprawy „szkód wojennych” (*Kriegsschäden*) i „zadośćuczynienia” (*Wiedergutmachung*) objęte są tzw. konkurencyjną kompetencją ustawodawczą federacji<sup>1</sup>. Oznacza to, że powyższe kwestie tak długo są przedmiotem kompetencji krajów, dopóki nie zajmie się nimi federacja (por. art. 72 UZ). Już ustawą z 18 września 1953 r. (tzw. *Bundesergänzungsgesetz*)<sup>2</sup> federacja przejęła istniejącą procedurę odszkodowawczą poszczególnych krajów, przede wszystkim w byłej amerykańskiej strefie okupacyjnej. Na mocy „układu o uregulowaniu problemów związanych z wojną i okupacją” (*Überleitungsvertrag*) z 26 maja 1952 r. w brzmieniu z 23 października 1954 r.<sup>3</sup> (jeden z pakietu tzw. układów paryskich) RFN zobowiązana została przez partnerów zachodnich - jako warunek zakończenia okupacji - do odszkodowań (część IV układu) z „tytułu bezprawia narodowosocjalistycznego”.

Układ ten zawierał m. in. zobowiązanie RFN do:

- zwrotu majątków ofiarom prześladowań narodowosocjalistycznych (część III),

---

<sup>1</sup> Por. M. Kloepfer, M. Malory, *Öffentliches Recht*, Tübingen-Düsseldorf 1976, s. 15.

<sup>2</sup> Bundesgesetzblatt dalej: BGBl. 1953 I, 1387 i nast.

<sup>3</sup> BGBl. 1955 II, s. 405 i nast.

- odszkodowań w stosunku do osób, które były prześladowane ze względów politycznych, rasowych, religijnych, przekonań, które poniosły szkody na życiu, ciele, zdrowiu, wolności, własności (część IV),
- RFN zobowiązana została do tzw. restytucji naturalnej, tj. do zwrotu kosztowności, antyków itp. (część V),
- do odszkodowań z tytułu zagarnięcia mienia osób i uciekinierów zagranicznych (część VII).

Wypełnieniu tych zobowiązań w sferze wewnętrznej służyć miała m. in. federalna ustawa o odszkodowaniach (tzw. *Bundesentschädigungsgesetz - BEG*) z 28 czerwca 1956 r.<sup>4</sup>, uzupełniona ustawą z 18 września 1965 r. (tzw. *Bundesentschädigungsschlußgesetz*)<sup>5</sup>. Ustawodawstwo powyższe wyłączyło jednak możliwość otrzymywania odszkodowań przez szereg grup ofiar prześladowań faszystowskich, m. in. w stosunku do robotników przymusowych, niektórych grup więźniów obozów koncentracyjnych, ofiar eutanazji i przymusowej sterylizacji, członków cygańskiej grupy narodowościowej, homoseksualistów, osób, które odmawiały służby wojskowej, komunistów itd.; ustawodawstwo to wprowadzało również ograniczenia co do terminów zgłaszania roszczeń do 31 grudnia 1969 r., formułowało niekorzystną dla ofiar prześladowań procedurę

---

<sup>4</sup> BGBl. 1956 I, s. 562 i nast. Praktyka RFN w tej mierze została szczegółowo opisana w wydanej przez federalnego ministra finansów serii — *Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts durch die Bundesrepublik Deutschland*: tom 1 - *Rückerstattung nach den Gesetzen der Alliierten Mächte*. München 1974; tom 2 - *Das Bundesrückerstattungsgesetz*. München 1981; tom 3 - *Der Werdegang des Entschädigungsrechts*. München 1985; tom 4 i 5 - *Das Bundesentschädigungsgesetz*. München 1981/1983. Sumarycznie na ten temat - *Bericht der Bundesregierung über Wiedergutmachung und Entschädigung für nationalsozialistisches Unrecht sowie über die Lage der Sinti, Roma und verwandter Gruppen*. Deutscher Bundestag - 10. Wahlperiode. Drucksache 10/6287 (z 31 października 1986 r.).

<sup>5</sup> BGBl. 1965 I, s. 1315 i nast.

dochodzenia roszczeń. Jak wiadomo<sup>6</sup>, również obywatele polscy - w przeważającej mierze - wyłączeni zostali spod działania tego ustawodawstwa przy pomocy różnego rodzaju klauzul: klauzuli miejsca zamieszkania, klauzuli dyplomatycznej, a po 31 grudnia 1969 r. ze wskazaniem na przedawnienie roszczeń<sup>7</sup>.

Problem odszkodowań z tytułu prześladowań faszystowskich regulowany był też przez RFN z innymi państwami w drodze umów bilateralnych (również w drodze porozumień z organizacjami społecznymi lub w drodze porozumień między koncernami a takimi organizacjami)<sup>8</sup>. Pierwszą tego rodzaju umową międzypaństwową był układ z Izraelem z 10 września 1952 r.<sup>9</sup>, na mocy którego państwo Izrael otrzymało w sumie 3 mld DM (w formie pomocy gospodarczej itp.). W tym samym dniu podpisano porozumienia<sup>10</sup> z *Conference on Jewish Material Claims against Germany*, na mocy których organizacja ta otrzymała 450 mln DM w celu „pomocy żydowskim ofiarom prześladowań narodowosocjalistycznych w różnych krajach”. W latach 1959 -1964 RFN zawarła umowy z 11 państwami zachodnioeuropejskimi (z Luksemburgiem, Norwegią, Danią, Grecją, Holandią, Francją, Bel-

---

<sup>6</sup> Por. A. Klafkowski, *Podstawowe problemy likwidacji skutków wojny 1939 -1945 a dwa państwa niemieckie*. Poznań 1966; S. Cholewiak, *Odszkodowanie wojenne RFN dla obywateli polskich*, Sprawy Międzynarodowe nr 4/1974, s. 100 i nast.; Cz. Pilichowski, *Odszkodowania RFN dla Polaków*, Sprawy Międzynarodowe nr 11/1974, s. 107 i nast.

<sup>7</sup> Stosowane przepisy RFN-owskie pełniły też określoną funkcję polityczną, podporządkowaną koncepcjom rewizjonistycznym; miały one dowodzić dalszego prawnego istnienia Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r. oraz potwierdzać roszczenia RFN do reprezentowania „całych Niemiec” - por. *Problemy normalizacji stosunków PRL-RF*, Warszawa 1985, s. 146 i nast.

<sup>8</sup> Por. H. Rumpf, *Völkerrechtliche und außenpolitische Aspekte der Wiedergutmachung*. [W:] *Der Werdegang des Entschädigungsrechts*. München 1985, s. 311 i nast.

<sup>9</sup> BGB1. 1953 II, s. 35 I nast.

<sup>10</sup> BGB1. 1953 II, s. 94 i nast.

gią, Włochami, Szwajcarią, Wielką Brytanią, Szwecją) oraz z Austrią, na mocy których państwom tym przyznano około 1 mld DM w sumach ryczałtowych; sumy te miały być zużyte na zaspokojenie indywidualnych roszczeń osób poszkodowanych w wyniku prześladowań faszystowskich.

Spośród państw socjalistycznych<sup>11</sup> Jugosławia (która obok Czechosłowacji przy zaspokajaniu swoich roszczeń reparacyjnych partycypowała w tzw. masie zachodniej) otrzymała na mocy różnych porozumień (por. protokół z 16 października 1956 r.) łącznie 300 mln DM - 240 mln kredytu i 60 mln wyrównania z tytułu nie wykonanych restytucji. Niektóre państwa socjalistyczne (lub bezpośrednio ich obywatele) otrzymały też zasiłki dla ofiar eksperymentów pseudomedycznych (w latach 1961-1972: Jugosławia 8 mln DM, Węgry 6,25 mln DM, Czechosłowacja 7,5 mln DM, Polska 140 mln DM plus 3 mln DM na koszty administracyjne). Na mocy dwóch porozumień (z grudnia 1972 i czerwca 1974 r.) Jugosławia otrzymała również niskoprocentowy kredyt w wysokości 1 mld DM. W drugiej połowie lat siedemdziesiątych z roszczeniami wystąpiły rządy Belgii, Luksemburga i Francji, żądając odszkodowań dla swoich obywateli, wcielonych przymusowo do *Wehrmachtu* w okresie drugiej wojny światowej. Roszczenia np. Francji zostały zaspokojone na mocy porozumienia z września 1978 r. (otrzymała ona w tym celu 250 mln DM „w interesie porozumienia niemiecko-francuskiego”)<sup>12</sup>.

W oświadczeniu rządowym z 17 maja 1974 r. kanclerz federalny H. Schmidt stwierdził, że rząd federalny uważa za zakończony proces wypłacania odszkodowań<sup>13</sup>. Tym niemniej w rezolucji

---

<sup>11</sup> Por. H. Rumpf, *Die Regelung der deutschen Reparationen nach dem Zweiten Weltkrieg*. Archiv des Völkerrechts H. I - 2 1985, s. 94 i nast.

<sup>12</sup> Tamże, s. 97.

<sup>13</sup> Patrz również: stanowisko federalnego ministra finansów z 18 grudnia 1974 r. Protokoll des Bundestags über die Sitzung vom 19. Dezember 1974, s. 9644 B.

*Bundestagu* z 14 grudnia 1979 r.<sup>14</sup> zaproponowano tzw. *Abschlußgeste-Wiedergutmachung* celem złagodzenia negatywnych następstw w pojedynczych przypadkach, wynikłych z wyłączeń i barier zawartych w ustawodawstwie. Stworzono dwa fundusze specjalne: jeden - przeznaczony dla prześladowanych pochodzenia żydowskiego; stosownie do wytycznych rządu federalnego z 3 października 1980 r.<sup>15</sup> fundusz ten przekazano do dyspozycji *Claims Conference* (w wysokości około 400 mln DM). Drugi fundusz specjalny, utworzony stosownie do wytycznych rządu federalnego z 26 sierpnia 1981 r.<sup>16</sup>, dotyczyć miał innych prześladowanych pochodzenia nieżydowskiego. Pomyślany on był jako pomoc o charakterze szczególnym dla ofiar prześladowań, spełniających kryteria federalnej ustawy o odszkodowaniach, które ze względów szczególnych nie zostały objęte jej postanowieniami (np. nie dotrzymały terminów).

W intencji twórców funduszu chodzić miało przede wszystkim o osoby poszkodowane, które po 1969 r. imigrowały do RFN z państw socjalistycznych, tym samym więc poprzednio wykluczone były spod regulacji federalnej ustawy o odszkodowaniach. W praktyce jednak okazało się, że ta grupa osób stanowiła znikomą część wnioskodawców. W przeważającej mierze zgłaszały się natomiast osoby pochodzenia cygańskiego od wielu lat zamieszkałe w RFN. Zaznaczyć należy, że świadczeń z tego funduszu nie mogły otrzymać osoby objęte wspomnianymi już wyłączeniami<sup>17</sup>. Stąd też i liczba rozpatrywanych spraw jest

---

<sup>14</sup> Deutscher Bundestag - 8. Wahlperiode. Drucksache 8/3511.

<sup>15</sup> Bundesanzeiger nr 192.

<sup>16</sup> Bundesanzeiger nr 160.

<sup>17</sup> Tak np. odrzucane były wnioski polskich byłych robotników przymusowych, innych ofiar prześladowań faszystowskich z Polski lub innych państw socjalistycznych, osób zamieszkałych w państwach, z którymi RFN zawarła stosowne umowy międzynarodowe itd. Por.: *Bericht der Bundesregierung iiber Wiedergutmachung...*, s. 43.

niewielka. Według stanu na 31 sierpnia 1986 r. wpłynęło ogółem 359 wniosków, z czego pozytywnie załatwiono 52 przypadki, odrzucono 259, a 39 wniosków było w tym czasie jeszcze rozpatrywanych. Ogółem z tego funduszu specjalnego wydatkowano do końca 1986 r. około 500 mln DM<sup>18</sup>.

## **2. Projekty ustawodawcze w sprawie odszkodowań dla ofiar prześladowań faszystowskich w *Bundestagu* 10 kadencji**

Fakt, że liczne grupy ofiar prześladowań faszystowskich zostały wyłączone spod regulacji ustawodawstwa o odszkodowaniach i świadczeń funduszu specjalnego, legł u podstawy aktywności partii Zielonych w tej dziedzinie. Rok 1985 - a więc rok 40-lecia zakończenia drugiej wojny światowej - miał być w zamierzeniach partii Zielonych okresem działań w *Bundestagu* na rzecz zapewnienia wszystkim ofiarom prześladowań faszystowskich stosownych odszkodowań<sup>19</sup>. 14 września 1985 r., w 50 rocznicę uchwalenia niestawnych „ustaw norymberskich” zorganizowano specjalne otwarte posiedzenie frakcji Zielonych w *Bundestagu*, podczas którego krytyce poddano dotychczasowe uregulowania prawne dotyczące odszkodowań dla ofiar prześladowań

---

<sup>18</sup> *Bericht der Bundesregierung über Wiedergutmachung ...*, s. 46. Ogółem do 1986 r. na mocy ustawodawstwa o odszkodowaniach i zawartych porozumień międzynarodowych RFN wypłaciła około 75 mld DM, a wraz z przyszłymi wydatkami suma ta ma wynieść około 100 mld DM. Por. przemówienie W. Bötscha, posła CDU/CSU w *Bundestagu*, podczas posiedzenia w dniu 16 stycznia 1986 r. Das Parlament nr 5 z I lutego 1986 r.

<sup>19</sup> Por. K. Hartung, „*Wiedergutmachung der Wiedergutmachung*”. *Bonner Hearing der Grünen; Gesetzesinitiative zugunsten aller Opfer des Nationalsozialismus*. taz 16 września 1985 r. Analogiczne inicjatywy podjęła też tzw. frakcja listy alternatywnej (*Fraktion der Alternativen Liste*) w Berlinie Zachodnim. Materiały i dokumenty na ten temat - *Anerkennung und Versorgung aller Opfer nationalsozialistischer Verfolgung*. Dokumentation parlamentarischer Initiativen der Grünen in Bonn und der Fraktion der Alternativen Liste Berlin. Berlin Zachodni 1986.

faszystowskich oraz dyskutowano nad zasadniczymi założeniami nowych inicjatyw ustawodawczych<sup>20</sup>.

17 października 1985 r. projekt ustawy „o regulacji stosownego zaopatrzenia dla wszystkich ofiar prześladowań narodowo--socjalistycznych w okresie od 1933 do 1945 roku” został przedłożony w *Bundestagu* przez frakcję Zielonych<sup>21</sup>. Podczas posiedzenia plenarnego *Bundestagu* 16 stycznia 1986 r.<sup>22</sup> odbyło się pierwsze czytanie projektu ustawy<sup>23</sup>, zaś przedmiotem dyskusji były przedłożone na początku stycznia 1986 r. przez frakcję Zielonych:

- wniosek w sprawie odszkodowania za pracę przymusową w okresie nazizmu<sup>24</sup> (uzupełniony 19 marca 1986 r. wnioskiem w sprawie naliczenia okresów ubezpieczeniowych dla robotników przymusowych<sup>25</sup>,
- oraz wniosek o unieważnienie ustawy o zapobieganiu dziedzicznie choremu potomstwu z 14 lipca 1933 r. i decyzji

---

<sup>20</sup> Ch. Ströbele, *Anmerkungen zur Gesetzesinitiative der Grünen, [W:] Anerkennung und Versorgung aller Opfer ...*, s. 6. Tam też materiały z przebiegu posiedzenia (s. 8 i nast.).

<sup>21</sup> Deutscher Bundestag - 10. Wahlperiode. Drucksache 10/4040. Tekst tego projektu jest identyczny z brzmieniem projektu zgłoszonego ponownie podczas 11 kadencji Bundestagu - patrz. Deutscher Bundestag - 11. Wahlperiode. Drucksache 11/141.

<sup>22</sup> Das Parlament nr 5 z I lutego 1986 r.

<sup>23</sup> Na temat postępowania ustawodawczego w RFN - patrz: L. Garlicki, *Federalna władza ustawodawcza, [W:] Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*. Poznań 1986, s. 329 i nast.

<sup>24</sup> Deutscher Bundestag - 10. Wahlperiode. Drucksache 10/4640. Identyczny w brzmieniu jest wniosek złożony u progu 11 kadencji Bundestagu - patrz: Deutscher Bundestag - 11. Wahlperiode. Drucksache 11/142.

<sup>25</sup> Deutscher Bundestag - 10. Wahlperiode. Drucksache 10/5260.

opartych na tej ustawie<sup>26</sup>.

Wnioski przekazane zostały do komisji parlamentarnych; przyjęto również wniosek frakcji SPD, aby zażądać od rządu federalnego sprawozdania z dotychczasowej działalności na rzecz ofiar prześladowań faszystowskich i sugestii co do możliwości polepszenia losu tych ofiar, które nie zostały objęte świadczeniami<sup>27</sup>. Przedłożenie sprawozdania przez rząd federalny miało być przesłanką do podjęcia prac w komisjach. Rząd przedłożył sprawozdanie 18 kwietnia 1986 r. Już podczas wstępnych dyskusji w komisjach stało się jasne, że sprawozdanie jest niewystarczające i wymaga istotnych uzupełnień. Mimo protestów przedstawicieli frakcji Zielonych<sup>28</sup> termin przedłożenia nowego sprawozdania przez rząd federalny wyznaczono na 1 listopada 1986 r.<sup>29</sup>.

Dnia 31 października 1986 r. rząd federalny przedłożył obszerne sprawozdanie „o zadośćuczynieniu i odszkodowaniu za bezprawie narodowosocjalistyczne oraz o położeniu Cyganów Sinti, Roma i grup pokrewnych”<sup>30</sup>. Podczas posiedzenia plenarnego 13 listopada 1986 r. sprawozdanie to było przedmiotem dyskusji, łącznie z wcześniejszymi wnioskami oraz z wnioskiem frakcji SPD w sprawie ustawy o utworzeniu fundacji: „Odszkodowania za bezprawie

---

<sup>26</sup> Deutscher Bundestag -10. Wahlperiode. Drucksache 10/4750. Identyczny w brzmieniu jest wniosek złożony u progu 11 kadencji Bundestagu - patrz: Deutscher Bundestag - 11. Wahlperiode. Drucksache 11/143.

<sup>27</sup> Wniosek z 14 stycznia 1986 r. Deutscher Bundestag - 10. Wahlperiode. Drucksache 10/4638.

<sup>28</sup> Por. „Wiedergutmachung”. Bericht des ehemaligen Grünen Abgeordneten Christian Ströbele für die 10. Legislaturperiode (1983-1986). [W:] „Wiedergutmachung”. Dokumentation und Pressezusammenstellung zur Anhörung vor dem Innenausschuß am 24. Juni 1987. Vorgelegt vom Büro Antje Vollmer, s. 34.

<sup>29</sup> Deutscher Bundestag - 10. Wahlperiode. Drucksache 10/5765.

<sup>30</sup> Deutscher Bundestag - 10. Wahlperiode, Drucksache 10/6287.



nazistowskie"<sup>31</sup>. W wyniku różnorodnych zabiegów proceduralnych koalicji rządzącej CDU/CSU/FDP projekty ustawodawcze frakcji Zielonych i frakcji SPD „stały się przykładem Odysei [...] i padły ofiarą zakończenia 10 kadencji *Bundestagu*“<sup>32</sup>. Los ten podzieliły również wnioski dotyczące położenia Cyganów Sinti i Roma<sup>33</sup>. Kwestia ta, która była przedmiotem interpelacji frakcji Zielonych w grudniu 1984 r., następnie dyskusji plenarnej *Bundestagu* w listopadzie 1985 r. i uchwały *Bundestagu* z 26 czerwca 1986 r.<sup>34</sup>, stała się przedmiotem wniosku frakcji SPD, złożonego u progu 11 kadencji *Bundestagu*<sup>35</sup>.

Wszystkie wnioski ustawodawcze, aby stać się przedmiotem obrad *Bundestagu*, musiały być ponownie przedłożone w nowej kadencji. Frakcja Zielonych wniosła bez zmian swoje wnioski 6 kwietnia 1987 r., a frakcja SPD 5 maja 1987 r.

Tak więc u progu 11 kadencji *Bundestagu* przedłożono pod obrady następujące projekty ustawodawcze:

- a) wniosek frakcji Zielonych w sprawie projektu ustawy „o regulacji stosownego zaopatrzenia dla wszystkich ofiar prześladowań narodowosocjalistycznych w okresie od 1933 do 1945 r.”;
- b) wniosek frakcji Zielonych w sprawie odszkodowania za pracę przymusową w okresie nazizmu;

---

<sup>31</sup> Deutscher Bundestag - 11. Wahlperiode. Drucksache 11/223.

<sup>32</sup> G. Saathoff, „*Hoffnung oder Verdrängung? Tendenzen in der politischen Debatte zur Entschädigung von NS-Opfern*. [W:] „*Wiedergutmachung*“. Dokumentation ..., s. 115.

<sup>33</sup> Deutscher Bundestag - 10. Wahlperiode. Drucksache 10/2032; 10/3292.

<sup>34</sup> Por. Ch. Ströbele, „*Wiedergutmachung*“ . . . , ss. 37 - 38.

<sup>35</sup> Deutscher Bundestag - 11. Wahlperiode. Drucksache 11/224.

- c) wniosek frakcji Zielonych w sprawie naliczenia okresów ubezpieczeniowych dla robotników przymusowych;
- d) wniosek frakcji Zielonych w sprawie unieważnienia ustawy o zapobieganiu dziedzicznie choremu potomstwu z 14 lipca 1933 r.;
- e) wniosek frakcji SPD w sprawie ustawy o utworzeniu fundacji „Odszkodowania za bezprawie nazistowskie”;
- f) wniosek frakcji SPD w sprawie poprawienia sytuacji Cyganów Sinti i Roma.

Ad a). Projekt ustawy przedłożony przez frakcję Zielonych „o regulacji stosownego zaopatrzenia dla wszystkich ofiar prześladowań narodowosocjalistycznych w okresie od 1933 do 1945 roku”<sup>36</sup> stawiał sobie za cel kompleksowe uregulowanie problemu odszkodowań. U jego podstaw legły cztery założenia o charakterze moralno-politycznym<sup>37</sup>:

**po pierwsze** - „nie do zaakceptowania są fakty, że ludzie, którzy przez całe lata musieli ukrywać się na strychu, którzy latami cierpieli w obozach koncentracyjnych i zmuszani byli do pracy w fabrykach niemieckich lub których krewni wysyłani byli do gazu, dziś jeszcze, po części od 40 lat, cierpieć muszą niedostatek i żyć z pomocy socjalnej; dlatego podstawowym celem [...] projektu ustawodawczego jest zagwarantowanie każdemu, kto doznał prześladowań ze strony faszystów niemieckich w okresie od 1933 do 1945 r. oraz jego rodzinie stosownego poziomu życia, niezależnie od czasu i rozmiarów wcześniejszych cierpień”;

---

<sup>36</sup> Deutscher Bundestag - 11. Wahlperiode. Drucksache 11 /141.

<sup>37</sup> Patrz: uzasadnienie projektu. Tamże.

**po drugie** - „nie do zaakceptowania jest fakt, że osoby, które przetrwały nie cieszą się należnym im szacunkiem. 'Starzy weterani' często fetowani są jak bohaterowie. Wysocy rangą członkowie NSDAP wyniesieni zostali w Republice Federalnej Niemiec do najwyższych urzędów i otrzymali obywatelstwo honorowe wielu miast i gmin. Dlatego celem niniejszego projektu ustawodawczego jest zapewnienie osobom, które przeżyły prześladowania, przynajmniej takiej pozycji i takich praw, jakimi cieszą się owi obywatele honorowi”;

**po trzecie** - „ludność żydowska w Niemczech i napadniętych krajach wystawiana była na prześladowania, cierpienia i zagładę z rąk faszystów na skalę nie znaną w historii ludzkości. Antysemityzm był ideologią państwową. Antysemityzm - skryty i otwarty - oddziaływał w sensie społecznym i politycznym również po 1945 r. Żydzi, którzy po wojnie wywalczyli sobie - niejednokrotnie drogą upokarzających procedur - świadczenia materialne, dziś nie posiadający jednakże zabezpieczonych warunków ekonomicznych, powinni być w myśl idei niniejszego projektu ustawodawczego uprawnieni do stawiania roszczeń, niezależnie od wcześniejszych świadczeń”;

**po czwarte** - „miliony robotników przymusowych w faszystowskich Niemczech wniosło swój wkład w bogactwo istniejących dziś jeszcze firm. Zostali oni oszukani co do należnego im wynagrodzenia. Dlatego celem niniejszego projektu ustawodawczego jest również pomoc dla robotników przymusowych i obcych w odzyskaniu należnego im wynagrodzenia”.

Powyższe cztery założenia stały się punktem wyjścia do określenia w projekcie ustawy kwestii zasadniczych: a) kręgu uprawnionych do wysuwania roszczeń, b) rodzaju i zakresu tych roszczeń, c) sposobu ich finansowania, d) zabezpieczenia instytucjonalnego i stosownej procedury.

aa). W myśl projektu ustawy krąg uprawnionych do wysuwania roszczeń obejmować miał wszystkie ofiary prześladowań faszystowskich. W projekcie stwierdzano: „... roszczenia zgłaszać mogą wszystkie osoby, które osobiście w Niemczech lub na terytoriach okupowanych przez Niemców były prześladowane w rezultacie polityki, ideologii, światopoglądu i nauki narodowosocjalistycznej”. Autorom projektu chodziło więc o przekreślenie licznych wyłączeń, jakie zawierała federalna ustawa o odszkodowaniach z 1956 r., w szczególności w § 6 ust. 1 nr 2, 3 i 4<sup>38</sup>. Projekt ustawy stwierdzał więc wyraźnie, że uprawnione do zgłaszania roszczeń mają być w szczególności

„osoby prześladowane z powodów rasowych, politycznych, światopoglądowych lub z powodów przynależności narodowej, np. Żydzi, Cyganie, komuniści, socjaldemokraci, członkowie Kościoła, osoby poddawane środkom przymusowym z powodu choroby lub dewiacji seksualnych lub ponieważ nie prowadziły osiadłego trybu życia lub były niewystarczająco 'przydatne', np. osoby przymusowo sterylizowane, chorzy psychicznie, żebracy, osoby nie posiadające stałego miejsca zamieszkania, homoseksualiści, osoby ,asocjalne'”.

ab). Autorzy projektu ustawy dążyli do sformułowania rodzaju i zakresu roszczeń w taki sposób, by uniknąć „poniżającego sporu w indywidualnych przypadkach co do dzisiejszej oceny, jak ciężkie było dane cierpienie z ówczesnego punktu widzenia”, by uniknąć „rekompensowania”, pomóc natomiast „tym, którzy żyją w niedostatku, a którzy doznali prześladowań ze strony faszystów niemieckich”<sup>39</sup>. Zaproponowano więc szereg świadczeń o charakterze materialnym i gestów moralnych.

---

<sup>38</sup> Por. H. Geissler, *Die Grundsatzbestimmungen des Entschädigungsrechts*. [W:] *Das Bundesentschädigungsgesetz*. München 1981, cz. I, s. 78 i nast.

<sup>39</sup> Patrz: uzasadnienie projektu.

Osoby prześladowane przez faszystów miałyby więc mieć roszczenie do renty „niezależnie od stopnia prześladowania i zakresu cierpień”. Za szkody majątkowe, za które dotychczas nie wypłacono odszkodowania, przysługiwać miał odpowiedni ekwiwalent pieniężny, przy zniesieniu terminów przedawnienia określonych w federalnej ustawie o odszkodowaniach i odpowiednim zastosowaniu jej postanowień z §§ 51-63, 123-125<sup>40</sup>. Osobom prześladowanym dożywotnio przysługiwać miało prawo do bezpłatnej opieki lekarskiej, dodatkowych urlopów, bezpłatnego korzystania z publicznych środków komunikacji. Robotnikom przymusowym przysługiwać miał zwrot wynagrodzenia za prace przymusową, przy czym potwierdzono, iż roszczenia takie nie podlegają przedawnieniom. Określono też procedurę otrzymywania przez ofiary prześladowań faszystowskich tytułu honorowych obywateli.

Bardzo istotne jest również i to, że ofiarom prześladowań faszystowskich mieszkającym stale za granicą również gwarantowano renty „w wysokości odpowiadającej kwocie ustalonej w RFN”, przy czym podstawą przekazywania takich rent miałyby być stosowne porozumienia międzypaństwowe.

ac). Finansowanie tych świadczeń miało - w myśl projektu ustawy - następować z dwóch źródeł. Fundusze na wypłatę rent, finansowanie opieki zdrowotnej, odszkodowania z tytułu szkód materialnych miałyby być pokrywane z budżetu federacji, natomiast roszczenia o zwrot wynagrodzenia za prace przymusową pokrywane byłyby z funduszu federacji, ale rząd federalny obciążyłby z tego tytułu wszystkie firmy, „które w okresie wojny miały więcej niż 50 zatrudnionych, w tym robotników przymusowych i obcych”. Taki rodzaj finansowania - podkreślono w uzasadnieniu projektu - „powinien tworzyć świadomość winy i odpowiedzialności. ...”.

---

<sup>40</sup> Por. H. Geissler, *Schaden an Eigentum und Vermögen*. [W:] *Das Bundesentschädigungsgesetz*. München 1983, cz. 2, s. I i nast.

ad). W myśl projektu ustawy instytucją kompetentną do załatwiania roszczeń miał być urząd w Düsseldorfie, który dotychczas zajmuje się problemami odszkodowań. Przy czym nowym elementem miało być stworzenie - w ramach tego urzędu - rady konsultacyjnej, mającej składać się z przedstawicieli organizacji reprezentujących osoby prześladowane i będącej organem, do którego należałaby decyzja ostateczna. Proponowano również stworzenia specjalnego zespołu doradczego, który służyłby pomocą osobom występującym z roszczeniem".

Istotnym elementem proceduralnym była propozycja odwrócenia ciężaru dowodu, tzn. osoby występujące z roszczeniem powinny roszczenie to uzasadnić wiarygodnymi informacjami, natomiast urząd - jeśli chciałby oddalić roszczenie - musiałby swoje stanowisko udowodnić. W kwestii dochodzenia roszczeń przewidywano również drogę postępowania cywilnego.

Ad b) Wniosek frakcji Zielonych w sprawie uchwały *Bundestagu* co do „odszkodowania za pracę przymusową w okresie nazizmu”<sup>41</sup>. Formułując ten wniosek frakcja Zielonych wychodziła z założenia, że

„w dotychczasowych postępowaniach odszkodowawczych nie uwzględniono byłych robotników przymusowych zatrudnionych podczas wojny w koncernach niemieckich. Zakres pracy przymusowej w fabrykach niemieckich został pominięty zarówno w ustawach jak w umowach międzynarodowych”<sup>42</sup>.

W uzasadnieniu wniosku zilustrowano znaczenie problemu (m. in. zysków koncernów niemieckich z tytułu pracy przymusowej, warunków pracy, wynagrodzenia, itp.) na przykładzie firmy *Flick* i

---

<sup>41</sup> Deutscher Bundestag - 11. Wahlperiode. Drucksache 11/142.

<sup>42</sup> Uzasadnienie wniosku, punkt 3. Tamże.

*Deutsche Bank AG*. Frakcja Zielonych postulowała we wniosku, aby *Bundestag* zażądał od rządu federalnego spowodowania, by

„wszyscy 'robotnicy niewolniczy\*, którzy w okresie sprawowania władzy przez nazistów świadczyć musieli 'niewolniczą pracę" dla przemysłu niemieckiego, otrzymali stosowną zapłatę z majątku odpowiednich przedsiębiorstw, względnie ich następców prawnych"<sup>43</sup>.

Żądano również od rządu federalnego przedłożenia projektu ustawy, w myśl której pracownicy przymusowi zostaliby ubezpieczeni za okres ich pracy przymusowej (ze środków firm, w których pracowali lub ze środków ich następców prawnych); na mocy takiego ubezpieczenia mieliby oni otrzymywać emeryturę nie niższą „od odpowiednich stawek emerytury dla urzędników"<sup>44</sup>.

Ad c). Uzupelnieniem niejako wniosku w sprawie uchwały *Bundestagu* co do „odszkodowań za pracę przymusową w okresie nazizmu"<sup>45</sup> był wniosek frakcji Zielonych, dotyczący „naliczenia okresów ubezpieczeniowych dla robotników przymusowych"<sup>46</sup>. Rzecz bowiem w tym, że znaczna grupa robotników przymusowych, których do pracy w fabrykach zabierano z obozów koncentracyjnych i obozów pracy przymusowej, nie była objęta obowiązkiem ubezpieczenia ustawowego (firmy niemieckie przekazywały w takim wypadku stosowne sumy bezpośrednio do SS: np. firma *Flick* odprowadzała do SS za każdy dzień pracy robotnika niewykwalifikowanego 4 RM, a za robotnika wykwalifikowanego 6 RM). Z tego względu okresy pracy przymusowej nie są dotychczas w RFN uwzględniane - w stosunku

---

<sup>43</sup> Punkt I wniosku. Tamże.

<sup>44</sup> Punkt 2 wniosku. Tamże.

<sup>45</sup> Patrz: punkt b).

<sup>46</sup> Tekst wniosku: *Anerkennung und Versorgung aller Opfer ...*, s. 70.

do tej grupy byłych robotników przymusowych - jako okresy ubezpieczeniowe. Frakcja Zielonych złożyła więc wniosek, aby *Bundestag* podkreślił konieczność uznania „okresów, odbytych przez byłych więźniów obozów koncentracyjnych lub obozów pracy przymusowej w ramach prac przymusowych niemieckiej gospodarki wojennej [...] ustawowego ubezpieczenia emerytalnego jako okresów składkowych”<sup>47</sup> oraz aby *Bundestag* wezwał rząd federalny do przedłożenia stosownej propozycji finansowej.

Ad d). Wniosek frakcji Zielonych dotyczący podjęcia przez *Bundestag* decyzji w sprawie unieważnienia „ustawy o zapobieganiu dziedzicznie choremu potomstwu z 14 lipca 1933 r.”<sup>48</sup> W okresie nazistowskim przeprowadzano na podstawie tej ustawy przymusową sterylizację około 300-400 tys. osób uznanych za „bezużyteczne”. W praktyce RFN-owskiej kwestionowano nazistowski charakter tej ustawy, twierdząc, iż została przyjęta w „zwykłym trybie państwowo-prawnym”. Nadal obowiązuje w tej mierze interpretacja, zaprezentowana 1 lutego 1961 r. we wspólnym raporcie federalnego ministerstwa finansów i federalnego ministerstwa spraw wewnętrznych w „kwestii odszkodowań dla osób, które zostały wysterylizowane w okresie 1933 - 1945”<sup>49</sup>. W „opinii odnośnie do kwestii odszkodowań dla osób, które zostały wysterylizowane w okresie 1933 - 1945”, sformułowanej 21 sierpnia 1965 r. przez Komisję *Bundestagu* ds. zadośćuczynienia, zaakceptowano procedurę tzw. sądów ds. chorób dziedzicznych oraz podkreślono:

„Podejmując decyzję w kwestii, czy należy zagwarantować tej grupie osób możliwość stawiania nowych roszczeń odszkodowawczych, nie można [...] dociekać, czy ustawa o

---

<sup>47</sup> Tamże.

<sup>48</sup> Deutscher Bundestag - 11. Wahlperiode. Drucksache 11/142.

<sup>49</sup> Patrz: uzasadnienie wniosku. Tamże.



chorobach dziedzicznych była ustawą typowo narodowosocjalistyczną, czy też nie. Jeśli uwzględnić, że popełnionemu bezprawiu w okresie 1933-1945, można już tylko ze względów finansowych zadośćuczynić jedynie w niewielkim zakresie poprzez świadczenia pieniężne, podczas gdy za inne akty bezprawia nie gwarantuje się żadnego odszkodowania, nie wydaje się uzasadnione, aby zapewnić odszkodowania osobom, które wysterylizowane zostały z powodu choroby dziedzicznej. Przy powszechnej regulacji kwestii odszkodowań należałoby liczyć się z obciążeniem finansowym rządu 1-1,25 miliarda DM, przy czym do 60% kwoty odszkodowań wypłacane byłoby chorym umysłowo, niedorozwiniętym umysłowo i alkoholikom"<sup>50</sup>.

Wniosek frakcji Zielonych zmierzał do zmiany takiej praktyki. Wychodzono przy tym z założenia, że moralne i prawne potępienie ustawy z 14 lipca 1933 r. jest obowiązkiem wobec żyjących jeszcze ofiar przymusowej sterylizacji; podkreślano, że ofiary te cierpią nie tylko z powodu następstw tej ustawy, lecz także dlatego, że mimo stale podnoszonych żądań nadal nie kwestionuje się naukowego charakteru i legalności orzeczeń tzw. sądów ds. chorób dziedzicznych. W uzasadnieniu wniosku podkreślano, że proponowana uchwała *Bundestagu* powinna przyczynić się również do zahamowania oddziaływania społecznego rasistowskich poglądów na temat chorób dziedzicznych.

Stosownie do wniosku frakcji Zielonych, *Bundestag* miał stwierdzić, iż ustawa z 14 lipca 1933 r. miała charakter nazistowski oraz była elementem programu państwa narodowosocjalistycznego; podobne stwierdzenie dotyczyć miało orzeczeń tzw. sądów ds. chorób dziedzicznych. Następnie proponowano we wniosku, by uznać tę ustawę oraz oparte na niej orzeczenia za nieważne.

---

<sup>50</sup> Tamże. Szerzej na temat praktyki RFN-owskiej: *Bericht der Bundesregierung über Wiedergutmachung ...*, s. 37 i nast.

Stwierdzenie takie byłoby wyrazem, że „niemiecki *Bundestag* traktuje unieważnienie jako zobowiązanie wobec 300-400 tys. ofiar przymusowej sterylizacji”, przy czym odszkodowaniem objęte byłyby „bez ograniczeń szkody zdrowotne i duchowe wynikłe na skutek sterylizacji”.

Ad e). Inną koncepcję niż zgłoszony przez frakcję Zielonych projekt ustawy „o regulacji stosownego zaopatrzenia dla wszystkich ofiar prześladowań narodowosocjalistycznych w okresie od 1933 do 1945 r.”<sup>51</sup> prezentował projekt frakcji SPD, w myśl którego „szkody, które nie zostały dotychczas zrekompensowane w praktyce odszkodowawczej Republiki Federalnej Niemiec miały być zaspokojone ze środków specjalnej fundacji: odszkodowania za bezprawie nazistowskie”<sup>52</sup>. Przestanką zgłoszenia projektu ustawy było stwierdzenie, że postanowienia federalnej ustawy o odszkodowaniach pozostawiły szereg grup ofiar prześladowań faszystowskich poza obrębem jej regulacji; przyczyniło się do tego również niekorzystne dla ofiar prześladowań ustalenie terminów zgłaszania roszczeń<sup>53</sup>. Również w toku wypłaty świadczeń z funduszu dyspozycyjnego dla „nieżydowskich ofiar prześladowań” (jeden z dwu funduszy utworzonych w 1981 r.)<sup>54</sup> „powstało szereg trudności”. Stąd też, zdaniem frakcji SPD - „celowe byłoby znalezienie niezależnej od rządu formy świadczeń odszkodowań. [...] Dogodnym rozwiązaniem będzie forma prawna fundacji i prawa publicznego”. W myśl tej propozycji fundacja miała otrzymać środki z budżetu federalnego; w 1987 r. miały one wynosić 250 mln DM, w latach 1988 -1990 po 150 mln DM, a w latach następnych — w wysokości określonej w budżecie federalnym.

---

<sup>51</sup> Patrz: punkt a).

<sup>52</sup> Projekt ustawy: Deutscher Bundestag - 11. Wahlperiode. Drucksache 11/223.

<sup>53</sup> Patrz: uzasadnienie projektu (punkt a). Tamże.

<sup>54</sup> Patrz: punkt 1 niniejszej pracy.

W § 2 projektu ustawy o fundacji sprecyzowano, o jakie kategorie osób „poszkodowanych na skutek aktów bezprawia nazistowskiego, a które nie otrzymały wystarczającego odszkodowania” chodzi. Wskazano więc tutaj na następujące grupy osób:

- więźniów obozów koncentracyjnych, obozów zagłady i innych obozów, którym dotychczas nie zapewniono odszkodowania w ogóle lub w stosownym zakresie,
- członków grup narodowościowych Sinti i Roma, którzy wskutek praktyki prawnej w odniesieniu do federalnej ustawy o odszkodowaniach zostali w znacznej mierze pominięci przy świadczeniu odszkodowań,
- osoby przymusowo wysterylizowane i ofiary przymusowego usuwania ciąży oraz inne ofiary ustaw o chorobach dziedzicznych,
- poszkodowani na skutek eutanazji,
- ofiary eksperymentów medycznych,
- homoseksualiści,
- „wysiedleńcy z krajów RWPG”, którzy ze względu na niedotrzymanie terminów nie mają podstawy do zgłaszania roszczeń, na podstawie federalnej ustawy o odszkodowaniach.
- prześladowani komuniści, którym nie przysługuje świadczenie na podstawie federalnej ustawy o odszkodowaniach,
- osoby, które były prześladowane ze względu na ich postawę polityczną, które jednak z powodu „braku aktywnej obrony” nie mają tytułu do świadczeń wynikających z federalnej

ustawy o odszkodowaniach,

- osoby, które uchylały się od służby wojskowej.

W związku z określeniem w projekcie ustawy kręgu osób uprawnionych do otrzymywania świadczeń z fundacji, konieczne są dwie uwagi.

**Po pierwsze** - z kręgu tych osób wyłączeni zostali byli robotnicy przymusowi. W uzasadnieniu projektu ustawy sugerowano, aby dla zaspokojenia roszczeń odszkodowawczych tej grupy osób stworzyć odrębny fundusz<sup>55</sup>.

**Po drugie** - w projekcie ustawy (patrz § 3) posługiwano się dwoma kryteriami w celu określenia grupy osób, która byłaby uprawniona do otrzymywania świadczeń z fundacji (spośród kategorii wyżej wymienionych):

- a) świadczenia otrzymywać więc miały osoby posiadające - w myśl przepisów RFN-owskich - tzw. niemiecka przynależność państwową (*deutsche Staatsangehörigkeit*) bez względu na miejsce zamieszkania; należy wspomnieć w związku z tym, iż instytucja ta uważana jest m. in. w Polsce za sprzeczną z prawnymi podstawami stosunków PRL-RFN, określonymi w układzie z 7 grudnia 1970 r.<sup>56</sup>; w każdym razie kryterium takie powodowałoby np., iż spośród osób poszkodowanych, wymienionych w § 2 projektu ustawy, a zamieszkałych w Polsce, jedynie ci mogliby otrzymywać świadczenia, którzy - w myśl przepisów RFN-owskich - posiadają status „niemieckiego przynależnego państwowego”;

---

<sup>55</sup> Patrz: uzasadnienie do § 3 projektu ustawy.

<sup>56</sup> Por. L. Janicki, *Republika Federalna Niemiec wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy. Zagadnienia prawne*. Poznań 1986 (wydanie II), s. 402 i nast.

b) natomiast osoby wymienione w § 2 projektu ustawy, a zamieszkałe na terytorium RFN, otrzymywałyby świadczenia z fundacji niezależnie od posiadania „niemieckiej przynależności państwowej”.

Następne działy projektu ustawy regulowały kwestie m. in. „majątku fundacji”, „statutu”, ustalenia zasad przydziału świadczeń, struktury organizacyjnej fundacji itp. Warto zwrócić przy tym uwagę na to, że „rada fundacji”, która miałaby stanowić „o wszystkich kwestiach zasadniczych” należących „do zakresu zadań statutowych fundacji”, miała składać się z trzech przedstawicieli rządu federalnego, czterech przedstawicieli *Bundesratu*, czterech przedstawicieli *Bundestagu*, sześciu przedstawicieli ze strony poszkodowanych, zaproponowanych przez frakcje *Bundestagu* oraz trzech „wyspecjalizowanych naukowców”, zaproponowanych przez przedstawicieli poszkodowanych (§ 10).

Ze spraw proceduralnych należy zwrócić uwagę na to, że fundacja, przyznając świadczenia, nie byłaby związana „wcześniejszymi decyzjami innych procedur odszkodowawczych, obojętnie na podstawie jakich przepisów i podstaw prawnych były one podjęte” (§ 4 ust. 3). Ciężar dowodu spoczywać miał natomiast na wnioskodawcy, czyli na osobie poszkodowanej (§ 8 ust. 2).

Ad f). Wniosek frakcji SPD, dotyczący podjęcia przez *Bundestag* uchwały w sprawie poprawy sytuacji Cyganów Sinti i Roma<sup>57</sup>, nawiązywał do uchwały *Bundestagu* z 26 czerwca 1986 r., w której stwierdzono, że nie wolno zapomnieć o aktach gwałtu popełnionych przez narodowych socjalistów, że uznane zostanie również bezprawie zadane przez narodowych socjalistów Cyganom

---

<sup>57</sup> Deutscher Bundestag - 11. Wahlperiode. Drucksache 11/224.

Sinti, Roma i grupom pokrewnym<sup>58</sup>, jak również do działań, do jakich w uchwale tej zobowiązywano rząd federalny<sup>59</sup>. We wniosku poruszono kwestie nie tylko odszkodowań dla tej grupy społecznej z tytułu prześladowań w okresie faszystowskim, lecz również polepszenia jej sytuacji życiowej w RFN. W szczególności w dziedzinie odszkodowań zaproponowano włączenie przedstawiciela Centralnej Rady Niemieckich Sinti i Roma do istniejącej przy federalnym ministerstwie finansów rady ds. odszkodowawczego funduszu dyspozycyjnego<sup>60</sup> oraz udostępnienie środków z tego funduszu Cyganom Sinti i Roma; zaproponowano również taką zmianę federalnej ustawy o odszkodowaniach, by przyznane na jej podstawie renty przechodziły na współmałżonka, a także by otrzymane odszkodowania nie wpływały na wysokość innych świadczeń państwowych.

We wniosku proponowano też podjęcie szeregu działań, mających na celu polepszenie warunków życia Cyganów Sinti i Roma w RFN, w szczególności przyjęcie ustawy przyznającej obywatelstwo tym Sinti i Roma, których tego obywatelstwa pozbawiono po 1945 r.; wystawienia wszystkim innym Sinti i Roma „paszportów obcokrajowców” (*Fremdenpaß*), uznania grupy Cyganów Sinti i Roma za mniejszość etniczną oraz zapewnienia tej grupie ochrony jej odmienności etnicznej, jej rozwoju kulturalnego (w związku z tym zapewnienie wsparcia Centralnej Radzie Niemieckich Sinti i Roma).

---

<sup>58</sup> Na temat praktyki RFN-owskiej w dziedzinie odszkodowań dla tej grupy osób - por.: *Bericht der Bundesregierung über Wiedergutmachung ...*, ss, 34 - 36, 51 i nast. Tamże.

<sup>59</sup> Patrz: punkt I niniejszej pracy.

<sup>60</sup> Tamże.

### 3. Projekty ustawodawcze w sprawie odszkodowań dla ofiar prześladowań faszystowskich w *Bundestagu* 11 kadencji

Jak wspomniano, 6 kwietnia frakcja i Zielonych i 5 maja 1987 r. frakcja SPD ponownie przedłożyły powyższe projekty *Bundestagowi*. Pomiędzy przedstawicielami frakcji Zielonych, SPD i FDP prowadzone były rozmowy na temat przyspieszenia prac, w szczególności zaś nad pozostawieniem propozycji w komisji ds. młodzieży, rodziny, kobiet i zdrowia, przeprowadzenia w tej komisji dwudniowego publicznego przesłuchania (*hearing*) na temat odszkodowań dla ofiar prześladowań faszystowskich oraz dopuszczenia nieograniczonej liczby biegłych<sup>61</sup>.

7 maja 1987 r., podczas 10 posiedzenia plenarnego *Bundestagu*, projekty frakcji Zielonych oraz SPD przekazane zostały jednak do komisji spraw wewnętrznych jako do komisji prowadzącej; w komisji tej wystąpiły kontrowersje co do czasu trwania publicznego przesłuchania oraz co do liczby biegłych. Podczas trzeciego posiedzenia w dniu 20 maja 1987 r. komisja spraw wewnętrznych postanowiła ostatecznie przeprowadzić publiczne przesłuchanie; podczas jednak dalszych prac - głosami koalicji rządzącej - czas przesłuchania publicznego został ograniczony do jednego dnia, a liczba biegłych, powołanych przez partie opozycyjne - do 13 osób<sup>62</sup>.

Publiczne przesłuchanie odbyło się 24 czerwca 1987 r. podczas siódmego posiedzenia komisji spraw wewnętrznych<sup>63</sup>. Przesłuchanie trwało 12 godzin, skupiło postów, ekspertów i osoby prześladowane przez faszystów. Ogólny wniosek, wynikający z przesłuchania, był

---

<sup>61</sup> Ch. Ströbele, „*Wiedergutmachung*“ .. ., s. 41.

<sup>62</sup> Tamże.

<sup>63</sup> Patrz: *Bericht der Abgeordneten Frau Dr. Wiśniewski, Lüder, Schröer (Mülheim) und Frau Dr. Völlmer*. Deutscher Bundestag - 11. Wahlperiode. Drucksache 11/1392.

jednoznaczny: dotychczasowa praktyka w RFN w sprawie odszkodowań dla ofiar prześladowań faszystowskich często miała charakter „drugiego prześladowania”<sup>64</sup>.

25 czerwca 1987 r., podczas ósmego posiedzenia, komisja spraw wewnętrznych dokonała wstępnego podsumowania wyników przesłuchania publicznego; zwróciła się też do federalnego ministra finansów o przedłożenie zestawienia wniosków biegłych co do braków w dotychczasowym systemie odszkodowań, złożonych propozycji oraz oceny tych wniosków. Federalny minister finansów przedłożył zestawienie wniosków 26 października 1987 r.<sup>65</sup> Komisja spraw wewnętrznych kontynuowała obrady nad projektami podczas 10 posiedzenia w dniu 16 września 1987 r. i zakończyła je (z zastrzeżeniem wyników obrad w innych komisjach) podczas 13 posiedzenia 4 listopada 1987 r.<sup>66</sup>

Głosami przedstawicieli koalicji CDU/CSU-FDP komisja spraw wewnętrznych odrzuciła projekty frakcji Zielonych dotyczące ustawy „o regulacji stosownego zaopatrzenia dla wszystkich ofiar prześladowań narodowosocjalistycznych w okresie od 1933 do 1945 r.” i „odszkodowania za pracę przymusową w okresie nazizmu”; komisja odrzuciła również projekt frakcji SPD dotyczący utworzenia fundacji - „odszkodowania za bezprawie nazistowskie”. Prace nad pozostałymi wnioskami frakcji Zielonych i frakcji SPD zostały odłożone.

Jednocześnie komisja spraw wewnętrznych przyjęła projekt frakcji CDU/CSU-FDP<sup>67</sup>, zgłoszony na dwa dni przed posiedzeniem - 2 listopada 1987 r. W projekcie tym, przedłożonym następnie

---

<sup>64</sup> K. Hartung, *Anerkennung der „zweiten Verfolgung“*. Bundestagsinnenausschuß hört die Opfer der bisherigen Wiedergutmachungspraxis. taz z 26 czerwca 1987 r.

<sup>65</sup> Patrz: *Bericht der Abgeordneten ...*

<sup>66</sup> Tamże.

<sup>67</sup> Tamże.



podczas posiedzenia plenarnego *Bundestagu* jako projekt komisji spraw wewnętrznych<sup>68</sup>, proponowano przeznaczenie 300 mln DM w latach 1988-1991 (przy czym na rok 1988 miało przypaść 50 mln DM) na następujące cele: utworzenie funduszu dla złagodzenia rygorów w odniesieniu do wszystkich „grup podpadających pod ustawodawstwo o łagodzeniu następstw wojny”, z którego wypłacane będą świadczenia jednorazowe w wysokości do 5 tys. DM, a w szczególnych przypadkach - świadczenia periodyczne; poprawy przesłanek przy przyznawaniu periodycznych świadczeń z istniejącego funduszu specjalnego; uzupełnienia istniejących świadczeń dla osób wysterylizowanych przymusowo, które doznały w wyniku tego „szkód zdrowotnych”; kontynuowanie świadczeń z istniejących funduszy specjalnych dla osób prześladowanych pochodzenia żydowskiego i pochodzenia nieżydowskiego; stworzenie centralnej komórki doradczej dla ofiar prześladowań. Proponowano też aby rząd federalny oddziaływał na kraje (*Länder*) w celu łagodniejszego traktowania, terminów, określonych w federalnej ustawie o odszkodowaniach oraz aktywniejszego załatwiania spraw związanych z tzw. szkodami późnymi (*Spätschaden*). Jednocześnie we wniosku pozytywnie oceniono dotychczasowe działania odszkodowawcze w RFN<sup>69</sup>. Podczas obrad komisji spraw wewnętrznych frakcja Zielonych złożyła dwie propozycje uzupełniające do wniosku koalicji rządzącej. Propozycje te zmierzały do zapewnienia współudziału organizacji ofiar prześladowanych przez faszystów przy administracji funduszami, zniesienia tzw. klauzuli terytorialnej (czyli zapewnienia możliwości wypłaty świadczeń poza terytorium RFN) oraz wyraźnego zaznaczenia, iż szereg grup poszkodowanych było dotychczas wyłączonych spod regulacji odszkodowawczych. Wnioski te zostały

---

<sup>68</sup> Beschlußempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuß). Deutscher Bundestag - 11. Wahlperiode. Drucksache 11/1332.

<sup>69</sup> Tamże. Patrz również: Änderungsantrag der Fraktion der CDU/CSU und FDP, Deutscher Bundestag - 11. Wahlperiode. Drucksache 11/1415.

głosami członków frakcji CDU/CSU i FDP odrzucone<sup>70</sup>. Podobne wyniki przyniosły obrady komisji, które pomocniczo rozpatrywały projekty: komisji pracy i porządku socjalnego, komisji d/s. młodzieży, kobiet i zdrowia, komisji budżetowej i komisji prawnej<sup>71</sup>.

Ostateczne decyzje zapadły podczas plenarnego posiedzenia *Bundestagu* w dniu 3 grudnia 1987 r.<sup>72</sup> Głosami koalicji rządzącej CDU/CSU-FDP odrzucone zostały propozycje frakcji Zielonych (projekt ustawy o stosownym zaopatrzeniu dla wszystkich ofiar prześladowań narodowosocjalistycznych oraz w sprawie odszkodowań za pracę przymusową) oraz frakcji SPD (projekt utworzenia fundacji). Odrzucono również zgłoszony przez frakcję Zielonych wniosek w sprawie ustawy budżetowej na 1988 r., w którym proponowano zagwarantowanie na cele „odszkodowania z tytułu bezprawia narodowosocjalistycznego” 800 mln DM<sup>73</sup> oraz wniosek dotyczący uchwały *Bundestagu* w związku z trzecim czytaniem projektu ustawy (zgłoszonego przez frakcję SPD) o stworzeniu fundacji - „Odszkodowania za bezprawie nazistowskie” (chodziło przede wszystkim o zwiększenie udziału organizacji ofiar prześladowań w zarządzie fundacji oraz o odwrócenie ciężaru dowodów)<sup>74</sup>. Jednocześnie głosami koalicji rządzącej CDU/CSU-FDP przyjęto wniosek frakcji CDU/ /CSU i FDP z 2 listopada 1987 r., który zaakceptowany został przez komisję spraw wewnętrznych (i inne komisje) o przyznanie 300 mln DM na lata

---

<sup>70</sup> *Bericht der Abgeordneten ...*,

<sup>71</sup> Tamże.

<sup>72</sup> Patrz: *Zusammenfassung und Bewertung der Entscheidungen des Deutschen Bundestages am 03.12.87*. (W:) „Wiedergutmachung” im Deutschen Bundestag. Dezember 1987. Antje Völlmer. *Die Grünen im Bundestag* (Zusammenstellung: K. Koinegg, G. Saathoff), s. 2 i nast.

<sup>73</sup> Deutscher Bundestag -11. Wahlperiode. Drucksache 11/1224.

<sup>74</sup> Deutscher Bundestag - 11. Wahlperiode. Drucksache 11/1397.

1988 -1991 na świadczenia dla poszkodowanych - głównie w ramach funduszu specjalnego (patrz wyżej).

Przedmiotem obrad w *Bundestagu* pozostawały jednak nadal - u progu 1988 r. - wnioski frakcji Zielonych i frakcji SPD dotychczas przekładane lub też wnioski nowe, zgłoszone w listopadzie 1987 r. Nadal więc przedmiotem obrad pozostawały wnioski, których treść została już omówiona:

- wniosek frakcji Zielonych w sprawie unieważnienia „ustawy o zapobieganiu dziedzicznie choremu potomstwu z 14 lipca 1933 r.”,
- wniosek frakcji SPD w sprawie poprawy sytuacji Cyganów Sinti i Roma.

30 listopada 1987 r. frakcja Zielonych przedłożyła w *Bundestagu* dwa nowe wnioski. Jeden z nich<sup>75</sup> zmierzał do zmiany § 76 federalnej ustawy o pomocy społecznej (*Bundessozialhilfegesetz*). W myśl tego paragrafu w przypadku otrzymywania przez daną osobę świadczeń z tytułu prześladowań faszystowskich zmniejszane są stosownie świadczenia socjalne, jakie osoba ta otrzymuje na podstawie federalnej ustawy o pomocy społecznej. W myśl wniosku frakcji Zielonych ustawę tę należałoby zmienić w taki sposób, aby świadczenia z funduszy specjalnych - z tytułu prześladowań faszystowskich - nie miały wpływu na wysokość świadczeń pomocy społecznej<sup>76</sup>. Drugi wniosek jest rozszerzeniem idei, która zawarta była już w projekcie ustawy „o stosownym zaopatrzeniu dla "wszystkich ofiar prześladowań narodowosocjalistycznych"; dotyczy on kwestii

---

<sup>75</sup> Deutscher Bundestag - 11. Wahlperiode. Drucksache 11/1396.

<sup>76</sup> Tamże.

nadawania honorowych praw obywatelskich ofiarom prześladowań faszystowskich<sup>77</sup>.

Również frakcja SPD - po konsultacjach z frakcją Zielonych - przedłożyła 2 grudnia 1987 r. w *Bundestagu* wniosek w sprawie „wytycznych rządu federalnego co do przyznawania świadczeń dla ofiar bezprawia narodowosocjalistycznego”<sup>78</sup>.

W przeciwieństwie do mało precyzyjnego projektu rządowego w tej sprawie<sup>79</sup>, chodzi w tym wniosku o ustalenie konkretnych kryteriów przyznawania świadczeń; w szczególności zaś chodzi o zwiększenie udziału przedstawicieli organizacji osób prześladowanych w podejmowaniu decyzji. Proponuje się więc, aby wnioski o świadczenia rozpatrywała specjalna rada przy federalnym ministrze ds. młodzieży, rodziny, kobiet i zdrowia, przy czym członkowie tej rady mieliby być powoływani przez *Bundestag* (każda frakcja powoływałaby trzech członków, z których co najmniej dwóch wywodziłoby się z kręgu poszkodowanych lub ich organizacji).

Ponadto wniosek frakcji SPD nawiązywał do podstawowych rozwiązań, zawartych w projekcie ustawy o utworzeniu fundacji; analogicznie do omówionego już § 2 tego projektu, precyzowano tutaj, jakie kategorie poszkodowanych powinny być w szczególności uwzględnione przy przyznawaniu świadczeń<sup>80</sup>, dodając do tej listy również robotników przymusowych. Proponowano jednak utrzymanie klauzuli ograniczającej, związanej z posiadaniem przez osobę poszkodowaną „niemieckiej przynależności państwowej” (tylko w takim

---

<sup>77</sup> Deutscher Bundestag - 11. Wahlperiode. Drucksache 11/1395.

<sup>78</sup> Deutscher Bundestag - 11. Wahlperiode. Drucksache 11/1413.

<sup>79</sup> Por. *Zusammenfassung und Bewertung ...*, s. 3.

<sup>80</sup> Patrz: punkt 2e.

przypadku świadczenie mogłoby być wypłacane poza granice RFN); wyjątek od tej zasady mógłby dotyczyć „szczególnych przypadków pojedynczych” osób z „nieniemieckim miejscem zamieszkania” (*mit nicht-deutschem Wohnsitz*)<sup>81</sup>. Frakcja Zielonych zapowiedziała też poszukiwanie innych form pomocy dla byłych robotników przymusowych<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Tamże.

<sup>82</sup> Por. *Zusammenfassung und Bewertung ...*, s. 4; także: *Grüne unterstützen Forderungen zur Entschädigung polnischer Zwangsarbeiter/innen*. Die Grünen im Bundestag, „Pressedienst”, Pressemitteilung nr 15/88 z 10 stycznia 1988 r.

## 21. Inicjatywy ustawodawcze „Zielonych” i SPD w sprawie odszkodowań dla ofiar zbrodni hitlerowskich

(w:) Sprawy Międzynarodowe 1990, nr 3 (strony 103-118).

Ustawodawstwo RFN dotyczące odszkodowań dla ofiar zbrodni hitlerowskich (federalna ustawa o odszkodowaniach z 29 czerwca 1956 r.)<sup>1</sup>, uzupełniona ustawą z 18 września 1965 r.<sup>2</sup>) wyłączało szereg grup ofiar spod świadczeń odszkodowawczych, między innymi robotników przymusowych, niektóre grupy więźniów obozów koncentracyjnych, ofiary eutanazji i przymusowej sterylizacji, członków cygańskiej grupy narodowościowej, homoseksualistów, osoby, które odmawiały służby wojskowej, komunistów, itd. Ustawodawstwo to wprowadzało również ograniczenia co do terminów zgłaszania roszczeń do 31 grudnia 1969 r. i formułowało niekorzystną dla ofiar prześladowań procedurę dochodzenia roszczeń.

Również obywatele polscy - w przeważającej mierze - wyłączeni zostali spod działania tego ustawodawstwa przy pomocy różnego rodzaju klauzul: miejsca zamieszkania, dyplomatycznej, a po 31 grudnia 1969 r. ze wskazaniem na przedawnienie roszczeń. Stosowne przepisy RFN pełniły też określoną funkcję polityczną, podporządkowaną koncepcjom rewizjonistycznym; miały one dowodzić dalszego prawnego istnienia Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r. oraz potwierdzać roszczenia RFN do reprezentowania „całych Niemiec”.

---

<sup>1</sup> *Bundesgesetzblatt* (cyt. dalej jako *BGBI*), 1956, I, s. 562 i nast.

<sup>2</sup> *BGBI*, 1965, I, s. 1315 i nast. Praktyka RFN w tym zakresie została szczegółowo opisana w wydanej przez federalnego ministra finansów serii *Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts durch die Bundesrepublik Deutschland* - 5 tomów, wydanych w latach 1973–1983.

Problem odszkodowań z tytułu zbrodni hitlerowskich regulowany był też przez RFN z innymi państwami w drodze umów bilateralnych (również w drodze porozumień z organizacjami społecznymi lub porozumień między koncernami a takimi organizacjami). Pierwszą tego rodzaju umową międzypaństwową był układ z Izraelem z 10 września 1952 roku. W tym samym dniu podpisano porozumienia z *Conference on Jewish Material Claims against Germany*, na mocy których organizacja ta otrzymała 450 mln DM w celu „pomocy żydowskim ofiarom prześladowań narodowosocjalistycznych w różnych krajach”. W latach 1959—1964 RFN zawarła umowy z 11 państwami zachodnioeuropejskimi (z Luksemburgiem, Norwegią, Danią, Grecją, Holandią, Francją, Belgią, Włochami, Szwajcarią, Wielką Brytanią i Szwecją) oraz Austrią, na mocy których państwom tym przyznano około 1 mld DM w sumach ryczałtowych; sumy te miały być zużyte na zaspokojenie indywidualnych roszczeń osób poszkodowanych w wyniku prześladowań faszystowskich.

Spośród państw socjalistycznych Jugosławia (która obok Czechosłowacji przy zaspokajaniu swoich roszczeń reparacyjnych partycypowała w tzw. masie zachodniej) otrzymała na mocy różnych porozumień (protokół z 16 października 1956 r.) łącznie 300 mln DM, z czego 240 mln DM kredytu i 60 mln DM wyrównania z tytułu nie wykonanych restytucji. Niektóre państwa socjalistyczne (lub bezpośrednio ich obywatele) otrzymały też zasiłki dla ofiar eksperymentów pseudomedycznych (w datach 1961—1972): Jugosławia 3 mln DM, Węgry 6.25 mln DM, Czechosłowacja 7.5 mln DM, Polska w sumie 140 mln DM. Na mocy dwóch porozumień (z grudnia 1972 r. i czerwca 1974 r.) Jugosławia otrzymała również nisko oprocentowany kredyt w wysokości 1 mld DM.

W drugiej połowie lat siedemdziesiątych z roszczeniami wystąpiły rządy Belgii, Luksemburga i Francji, żądając odszkodowań dla swoich obywateli, wcielonych przymusowo do Wehrmachtu w

okresie drugiej wojny światowej. Roszczenia na przykład Francji zostały zaspokojone na mocy porozumienia z 31 marca 1981 r. (otrzymała ona 250 mln DM „w interesie porozumienia niemiecko-francuskiego”).

Obywatele polscy nie zostali objęci również tymi świadczeniami odszkodowawczymi, z wyjątkiem zasiłków, jakie otrzymały ofiary eksperymentów pseudomedycznych, i pewnych odszkodowań dla obywateli polskich narodowości żydowskiej otrzymanych za pośrednictwem *Conference on Jewish Material Claims against Germany*.

W oświadczeniu rządowym z 17 maja 1974 r. kanclerz federalny H. Schmidt stwierdził, że rząd federalny uważa proces wypłacania odszkodowań za zakończony. Niemniej w rezolucji Bundestagu z 14 grudnia 1979 r. zaproponowano tzw. *Abschlussgeste-Wiedergutmachung* celem złagodzenia negatywnych następstw w pojedynczych przypadkach, wynikłych z wyłączeń i barier zawartych w ustawodawstwie. Stworzono dwa fundusze specjalne: jeden - przeznaczony dla prześladowanych pochodzenia żydowskiego; stosownie do wytycznych rządu federalnego z 3 października 1980 r. fundusz ten przekazano do dyspozycji *Conference on Jewish Material Claims against Germany* (w wysokości około 400 mln DM). Drugi fundusz specjalny, utworzony zgodnie z wytycznymi rządu federalnego z 26 sierpnia 1981 r., dotyczyć miał innych prześladowanych pochodzenia nieżydowskiego. Pomyślany był jako pomoc o charakterze szczególnym dla ofiar prześladowań, spełniających kryteria federalnej ustawy o odszkodowaniach, które ze względów szczególnych nie zostały objęte jej postanowieniami (na przykład nie dotrzymały terminów). W intencji twórców funduszu chodzić miało przede wszystkim o osoby poszkodowane, które po 1969 r. imigrowały do RFN z państw socjalistycznych, tym samym więc poprzednio wykluczone były spod regulacji federalnej ustawy o odszkodowaniach. W praktyce jednak okazało się, że ta grupa osób stanowiła znikomą część wnioskodawców. W



przeważającej mierze zgłaszały się natomiast osoby pochodzenia cygańskiego od wielu lat zamieszkałe w RFN. Zaznaczyć należy, że świadczeń z tego funduszu nie mogły otrzymać osoby objęte wspomnianymi już wyłączeniami. Stąd też liczba rozpatrywanych spraw jest niewielka.

Fakt, że liczne grupy ofiar prześladowań faszystowskich zostały wyłączone spod regulacji ustawodawstwa o odszkodowaniach i świadczeń funduszu specjalnego legł u podstawy aktywności partii „Zielonych” w tej dziedzinie. Rok 1985 - a więc rok 40-lecia zakończenia drugiej wojny światowej - miał być w zamierzeniach partii „Zielonych” okresem działań w *Bundestagu* na rzecz zapewnienia wszystkim ofiarom prześladowań faszystowskich stosownych odszkodowań. 14 września 1985 r. w 50 rocznicę uchwalenia niesławnych „ustaw norymberskich” zorganizowano specjalne otwarte posiedzenie frakcji „Zielonych” w *Bundestagu*, podczas którego poddano krytyce dotychczasowe uregulowania prawne dotyczące odszkodowań dla ofiar prześladowań faszystowskich oraz dyskutowano nad zasadniczymi założeniami nowych inicjatyw ustawodawczych.

Podjęte przez partię „Zielonych” pod koniec 1985 r. działania doprowadziły do sformułowania wielu inicjatyw legislacyjnych pod koniec dziesiątej i na początku jedenastej kadencji *Bundestagu* (w latach 1986—1987). Chodziło tu w szczególności o następujące inicjatywy:

- projekt ustawy „o regulacji stosownego zaopatrzenia dla wszystkich ofiar prześladowań narodowosocjalistycznych w okresie od 1933 r. do 1945 r.”;
- wniosek w sprawie odszkodowania za pracę przymusową w okresie nazizmu;

- wniosek w sprawie naliczenia okresów ubezpieczeniowych dla robotników przymusowych;
- wniosek w sprawie unieważnienia ustawy o zapobieganiu narodzinom dziedzicznie chorego potomstwa z 14 lipca 1933 roku.

Własne wnioski legislacyjne zgłosiła też SPD, a mianowicie:

- w sprawie ustawy o utworzeniu fundacji „Odszkodowania za bezprawie nazistowskie”;
- w sprawie poprawienia sytuacji Cyganów Sinti i Roma<sup>3</sup>.

Wnioski te zostały odrzucone w *Bundestagu* głosami koalicji rządzącej CDU/CSU/FDP 3 grudnia 1987 r.; jednocześnie zaakceptowano wariant wybrany przez koalicję rządzącą, tzn. poszukiwanie rozwiązania problemu poprzez usprawnienie działalności funduszu specjalnego, przyznając na ten cel 300 mln DM na lata 1988—1991.

### **Inicjatywy zgłoszone przez „Zielonych” i SPD w 1989 roku**

Już w końcu 1987 r. „Zieloni” i SPD zapowiedzieli kontynuowanie wysiłków na rzecz odszkodowań dla ofiar zbrodni hitlerowskich<sup>4</sup>. Znalazło to wyraz w inicjatywach zgłoszonych w 1989 r. na forum Bundestagu.

---

<sup>3</sup> Wszystkie te wnioski oraz stanowisko poszczególnych partii parlamentarnych w RFN w tej sprawie zob. szerzej *Odszkodowania w Bundestagu dla ofiar faszyzmu (1985—1987)*. Praca zbiorowa pod redakcją J. Barcza. Warszawa 1989.

<sup>4</sup> Tamże, s. 31 i nast.

6 czerwca 1989 r. „Zieloni” przedłożyli trzy wnioski:

- 1) projekt ustawy o utworzeniu fundacji „Odszkodowanie za nazistowska pracą przymusową”<sup>5</sup>;
- 2) wniosek na temat „Inicjatywy polityczne i prawne rządu federalnego wobec korzystających z pracy przymusowej”<sup>6</sup>;
- 3) wniosek na temat „Indywidualne odszkodowanie dla byłych polskich robotników przymusowych z okresu panowania nazistowskiego w drodze umowy globalnej”<sup>7</sup>.

Dwa wnioski zgłosiła SPD:

- 1) 21 czerwca 1989 r. wniosek w sprawie utworzenia fundacji „Odszkodowanie za bezprawie nazistowskie”<sup>8</sup>;
- 2) 14 września 1989 r. wniosek w sprawie utworzenia fundacji „Odszkodowanie za pracę przymusową”<sup>9</sup>.

### **Wnioski „Zielonych”**

1. Projekt ustawy o utworzeniu fundacji „Odszkodowanie za nazistowską pracą przymusową”. Stosownie do tej inicjatywy ustawodawczej „Zielonych” ma być utworzona federalna fundacja, z której wypłacano by jednorazowe, ryczałtowe odszkodowanie dla

---

<sup>5</sup> Bundestag - Drucksache z 6 czerwca 1989 r., 11/4704.

<sup>6</sup> Bundestag - Drucksache z 6 czerwca 1939 r., 11/4705.

<sup>7</sup> Bundestag - Drucksache z 6 czerwca 1989 r., 11/4706.

<sup>8</sup> Bundestag - Drucksache z 21 czerwca 1989 r., 11/4833.

<sup>9</sup> Bundestag - Drucksache z 21 czerwca 1939 r., 11/5176.

byłych robotników przymusowych (w wysokości co najmniej 2000 DM).

W myśl projektu uprawnieni mają otrzymywać odszkodowanie niezależnie od obywatelstwa i miejsca zamieszkania w okresie podlegania władzy nazistowskiej oraz w czasie stawiania wniosku o odszkodowanie. Wchodzić tu mają w grę następujące kategorie uprawnionych:

- byli więźniowie obozów koncentracyjnych i obozów pracy (bez żadnych ograniczeń terytorialnych);
- deportowani do pracy przymusowej, o ile pracowali „na obszarze obowiązywania ustawy” (czyli na terytorium RFN i Berlina Zachodniego) lub dla firm mających tu siedzibę (deportowani, którzy pracowali na obecnym terytorium NRD, mieliby otrzymać odszkodowanie od tego państwa);
- osoby, które w okresie nazistowskim objęte były pracą przymusową (na przykład Cyganie), a otrzymywały jedynie część wynagrodzenia;
- osoby, które w swoich „krajach rodzinnych” zmuszono do pracy.

Wyżej wymienione kategorie uprawnionych miałyby posiadać - stosownie do projektu - prawne roszczenie o odszkodowanie. Generalnie roszczenie to nie miałyby podlegać dziedziczeniu, przysługiwałoby jednak - na mocy wyraźnego przepisu - również współmałżonkowi zmarłego robotnika przymusowego (z okresu pracy przymusowej).

Środki finansowe fundacja miałyby otrzymywać przede wszystkim z kasy federalnej (w pierwszym roku 250 mln DM, a w następnych latach „przewidziane sumy”). Byłaby ona

uprawniona do otrzymywania dotacji również od landów RFN, przedsiębiorstw, itp. Rząd federalny zostałby natomiast zobowiązany do „oddziaływania” na firmy (lub ich następców prawnych), które korzystały z pracy robotników przymusowych, aby również one dotowały fundację.

Generalnie idea wypłaty odszkodowań dla robotników przymusowych w projekcie „Zielonych” zasadza się na zakwestionowaniu stanowiska rządu federalnego (znajdującego wyraz w praktyce odszkodowawczej RFN), stosownie do którego odszkodowania za pracę przymusową zaliczono do tzw. reparacji, a te z kolei - na mocy tzw. układu londyńskiego (artykuł 5 ust. 2) - odroczone zostały do chwili zawarcia traktatu pokojowego. W uzasadnieniu projektu „Zieloni” wskazują, że - ze względu na wymiar i niewolniczy charakter - praca przymusowa w III Rzeszy nie może podpadać pod „normalne reparacje”. W istocie rzeczy RFN uznała to w umowach z państwami zachodnimi, na mocy których przekazano odszkodowania dla poszkodowanych „w związku z prześladowaniami nazistowskimi”, nie nawiązując do kryteriów federalnej ustawy o odszkodowaniach. Takie stanowisko „Zielonych” znajduje wyraz również w ich pozostałych wnioskach.

2. Wniosek na temat „Inicjatywy polityczne i prawne rządu federalnego wobec korzystających z pracy przymusowej”. Wniosek ten powiązany jest z inicjatywą utworzenia fundacji „Odszkodowanie za nazistowską pracę przymusową”, która byłaby uprawniona do przyjmowania wpłat również od firm, które w przeszłości korzystały z pracy przymusowej. Ustawa o utworzeniu fundacji nie może jednak formułować obowiązku świadczeń ze strony takich firm, z tego też względu konieczne byłyby w tym względzie odpowiednie polityczne i prawne działania rządu federalnego. Ten wniosek „Zielonych” ma na celu:

**po pierwsze** - spowodowanie zmiany dotychczasowego stanowiska rządu federalnego, stosownie do którego praca

przymusowa podciągana jest pod pojęcie „działań wojennych”, a tym samym podpadać ma pod reparacje, które - w myśl stanowiska RFN - mają być ostatecznie uregulowane w „traktacie pokojowym”. „Zieloni” postulują, aby pracę przymusową uznać za „bezprawie nazistowskie”, za które należy się odszkodowanie („Zieloni” odwołują się tutaj między innymi do rezolucji Parlamentu Europejskiego z 16 stycznia 1986 r., w której mówi się o „jednoznacznym moralnym i prawnym zobowiązaniu firm, które zatrudniały robotników niewolniczych (..), do wypłaty świadczeń odszkodowawczych”)<sup>10</sup>;

**po drugie** - wniosek „Zielonych” zmierza do tego, aby *Bundestag* zobowiązał rząd federalny do politycznego i prawnego oddziaływania na firmy, które korzystały z pracy przymusowej (lub ich następców prawnych), żeby „w stosownej wysokości” podjęły świadczenia na rzecz byłych robotników przymusowych (lub na rzecz proponowanej fundacji);

**po trzecie** - podobny postulat dotyczy działań rządu federalnego w stosunku do gmin, które korzystały z pracy przymusowej, aby dokonywały wpłat na rzecz fundacji.

3. Wniosek na temat „Indywidualne odszkodowanie dla byłych polskich robotników przymusowych z okresu panowania nazistowskiego w drodze umowy globalnej”. We wniosku tym „Zieloni” postulują zawarcie przez RFN umowy z Polską, na mocy której „globalnie” uregulowano by odszkodowanie dla byłych polskich robotników przymusowych. We wniosku tym podkreślono w szczególności, iż:

- z Polski pochodziła (po ZSRR) największa grupa robotników przymusowych, a obecnie żyje ich jeszcze około 750 tyś.;

---

<sup>10</sup> Dok. Parlamentu Europejskiego B 2-1475/85/rev.

- na RFN jako „prawnym następcy Rzeszy Niemieckiej” ciąży szczególne „polityczne zobowiązanie” do wypłaty odszkodowania;
- takie też stanowisko wyraził Parlament Europejski w rezolucji z 16 stycznia 1986 r.;
- znaczącą wagę moralną miałby tego rodzaju krok w roku 50-tej rocznicy najazdu Rzeszy Niemieckiej na Polskę.

Szczególnie interesujące w tym wniosku jest również to, że „Zieloni” kwestionują stanowisko rządu federalnego, w myśl którego wypłata odszkodowań do Polski ma być blokowana układem londyńskim. We wniosku „Zieloni” podkreślili, iż RFN - mimo układu londyńskiego - zawarła umowy z państwami zachodnimi, na mocy których wypłacono odszkodowania. Państwa te rozdzielały odszkodowania dla ofiar prześladowań hitlerowskich, nie kierując się bynajmniej kryteriami z federalnej ustawy RFN o odszkodowaniach (wypłacano odszkodowania również byłym robotnikom przymusowym). RFN praktykę taką tolerowała, co - zdaniem „Zielonych” - dowodzi, że nie jest ona sprzeczna z układem londyńskim. Rozwiązanie takie można więc z powodzeniem przyjąć również w odniesieniu do Polski. „Zieloni” podkreślili też, że Polska nie była stroną układu londyńskiego, a zatem w myśl stanowiska rządu federalnego byłby to „układ na niekorzyść państwa trzeciego”, czyli w konsekwencji sprzeczny z prawem międzynarodowym.

„Zieloni” proponują we wniosku, aby - na mocy układu - odszkodowania indywidualne wypłacane były „za pośrednictwem państwa polskiego” lub też „przy pomocy niezależnej organizacji”.

## Wnioski SPD

1. Wniosek w sprawie utworzenia fundacji „Odszkodowanie za bezprawie nazistowskie”. Począwszy od końca 1985 r. i SPD włączyła się w akcje podjęte przez „Zielonych” na rzecz zapewnienia odszkodowań dla ofiar prześladowań faszystowskich. Nie doszło jednak do ustalenia wspólnych inicjatyw legislacyjnych. SPD zgłosiła własne propozycje, w tym przede wszystkim 5 maja 1987 r. projekt ustawy o utworzeniu fundacji „Odszkodowanie za bezprawie nazistowskie”<sup>11</sup>.

Przesłanką zgłoszenia projektu było stwierdzenie, że postanowienia federalnej ustawy o odszkodowaniach z 1956 r. pozostawiły wiele grup ofiar prześladowań faszystowskich poza obrębem jej regulacji. Przyczyniło się do tego również niekorzystne dla ofiar prześladowań ustalenie terminów zgłaszania roszczeń. W toku wypłaty świadczeń z funduszu specjalnego „powstało szereg trudności”. Stąd - zdaniem SPD - „celowe byłoby znalezienie niezależnej od rządu formy świadczenia odszkodowań (...). Dogodnym rozwiązaniem będzie forma prawna fundacji prawa publicznego”.

W projekcie wskazano na następujące kategorie osób „poszkodowanych na skutek aktów bezprawia nazistowskiego, które nie otrzymały wystarczającego odszkodowania”, a które „miałyby zostać objęte ewentualnymi świadczeniami z fundacji:

- więźniowie obozów koncentracyjnych, obozów zagłady i innych obozów, którym dotychczas nie zapewniono odszkodowań w ogóle lub w odpowiednim zakresie;

---

<sup>11</sup> Projekt z 5 maja 1987 r. zob. Bundestag — Drucksache z 5 maja 1987 r. 11/223. Szerzej J. Hernik: *Stosunek SPD do inicjatyw ustawodawczych w Bundestagu iv sprawie odszkodowań dla ofiar faszyzmu (1985—1987)*. W: *Odszkodowania w Bundestagu dla ofiar faszyzmu (...)*, s. 31 i nast.



- członkowie grup narodowościowych Sinti i Roma, którzy wskutek praktyki prawnej w odniesieniu do federalnej ustawy o odszkodowaniach w znacznej mierze pominięci zostali przy świadczeniu odszkodowań;
- osoby przymusowo wysterylizowane i ofiary przymusowego usuwania ciąży oraz inne osoby, które poniosły szkody na skutek stosowania ustawy o chorobach dziedzicznych;
- poszkodowani na skutek eutanazji;
- ofiary eksperymentów medycznych;
- homoseksualiści;
- „wysiedleńcy z krajów RWPG”, którzy ze względu na niedotrzymanie terminów nie mają podstawy do zgłaszania roszczeń na podstawie federalnej ustawy o odszkodowaniach;
- prześladowani komuniści, którym nie przysługuje świadczenie na podstawie federalnej ustawy o odszkodowaniach;
- osoby, które były prześladowane ze względu na ich postawę polityczną, które jednak z powodu „braku aktywnej obrony” nie mają tytułu do świadczenia wynikającego z federalnej ustawy o odszkodowaniach;
- osoby, które uchylały się od służby wojskowej.

W związku z określeniem w projekcie ustawy kręgu osób uprawnionych do otrzymania świadczeń z fundacji konieczne są dwie uwagi:

**po pierwsze** - z kręgu tych osób wyłączeni zostali byli robotnicy przymusowi; w uzasadnieniu projektu ustawy sugerowano, aby dla zaspokojenia, roszczeń odszkodowawczych tej grupy stworzyć odrębny fundusz;

**po drugie** - w projekcie ustawy posługiwano się dwoma kryteriami w celu określenia grupy osób, która byłaby uprawniona do otrzymania świadczeń z fundacji (spośród kategorii wyżej wymienionych):

- a) świadczenia otrzymać więc miały osoby posiadające - w myśl przepisów RFN - tzw. niemiecka przynależność państwowa bez względu na miejsce zamieszkania;
- b) natomiast pozostałe osoby poszkodowane, zamieszkałe na terytorium RFN, otrzymywałyby świadczenia niezależnie od posiadanego obywatelstwa.

Wniosek SPD podzielił los wniosków legislacyjnych „Zielonych” i został odrzucony 3 grudnia 1987 r. głosami koalicji rządzącej. SPD zapowiedziała jednak 'kontynuowanie wysiłków na rzecz utworzenia specjalnej fundacji.

Zgłoszona przez SPD 21 czerwca 1989 r. inicjatywa pokrywa się w zasadzie z poprzednim projektem utworzenia fundacji. Rozszerzono nieznacznie krąg poszkodowanych osób, które byłyby uprawnione do otrzymania świadczeń. Do wymienionych wyżej kategorii osób dodano jeszcze:

- osoby, u których wystąpiły „szkody późniejsze”, szczególnie o charakterze psychicznym;
- zstępnych osób poszkodowanych (w szczególności dzieci i małżonków), które dotychczas świadczeń nie otrzymywały.

Również ten projekt „porusza się” w ramach nakreślonych federalną ustawą o odszkodowaniach, nie obejmuje więc byłych robotników przymusowych. Problem ten objęty został odrębnym wnioskiem SPD zgłoszonym 14 września 1989 roku.

Jeśli natomiast chodzi o terytorialny zakres oddziaływania, projekt zawiera następujące sformułowania: „Fundacja przyznaje świadczenia osobom posiadającym niemiecką przynależność państwową niezależnie od ich miejsca zamieszkania; poza tym świadczenia zagwarantowane są dla »nie-Niemców«, mających stałe miejsce zamieszkania w Republice Federalnej Niemiec. W szczególności ciężkich przypadkach indywidualnych świadczenia mogą być przyznawane również osobom z „nieniemieckim” miejscem zamieszkania. Z tego punktu widzenia projekt SPD budzi istotne zastrzeżenia. Utrzymuje bowiem - jako zasadnicze kryterium przyznania świadczeń za granicę - posiadanie przez poszkodowanego tzw. niemieckiej przynależności państwowej, a więc instytucji prawa wewnętrznego RFN sprzecznej z postanowieniami układu z 7 grudnia 1970 roku. Wprowadzenie takiego kryterium powodowałoby, iż spośród osób poszkodowanych - zamieszkałych w Polsce - jedynie ci mogliby otrzymać świadczenia, którzy mają „niemiecką przynależność państwową”. Z uzasadnienia wynika też, że osoby nie posiadające takiej „przynależności” a mające miejsce zamieszkania w RFN mogłyby otrzymywać świadczenia z fundacji, jeśli z krajem ich obywatelstwa nie ma stosownych porozumień. Jak wiadomo, Polska takiego porozumienia z RFN nie zawarła. W konsekwencji więc obywatele (polscy mieszkający w RFN) byłiby - w myśl projektu - uprawnieni do otrzymania świadczeń z fundacji. Następstwa takiej konstrukcji mogłyby być z moralno-politycznego

punktu widzenia trudne do zaakceptowania - migracja grup poszkodowanych przez prześladowania faszystowskie z Polski do RFN (enigmatyczna możliwość przyznawania indywidualnie świadczeń w „szczególnie ciężkich przypadkach” nie neutralizowałyby takich następstw).

2. Wniosek w sprawie utworzenia fundacji „Odszkodowanie za pracę przymusową”. Wniosek ten w istocie wyraża zmianę stanowiska SPD w stosunku do kwestii odszkodowań dla byłych robotników przymusowych (poprzednie projekty SPD nie obejmowały tej kategorii poszkodowanych). Co istotniejsze, SPD przyłączyła się do krytyki stanowiska rządu federalnego, iż odszkodowania z tytułu pracy przymusowej objęte są pojęciem reparacji i - na mocy tzw. układu londyńskiego - podlegają odroczeniu do czasu zawarcia traktatu pokojowego. W uzasadnieniu wniosku podkreślono, że stanowisko tego rodzaju nie wytrzymuje krytyki. Odszkodowania z tytułu pracy przymusowej nie podpadają bowiem pod pojęcie reparacji, lecz są roszczeniami indywidualnymi osób poszkodowanych a RFN w innych przypadkach uznała aktualność roszczeń indywidualnych również po wejściu w życie układu londyńskiego - na przykład co do ofiar eksperymentów pseudomedycznych.

Projekt SPD wskazuje na czynniki moralne i polityczne (50-lecie agresji Niemiec na Polskę), uzasadniające rozwiązanie tego problemu. Nawiązuje też do rezolucji Parlamentu Europejskiego z 16 stycznia 1986 roku.

Wniosek zmierza do uchwalenia przez *Bundestag* rezolucji, na mocy której rząd federalny zostałby zobowiązany do utworzenia fundacji „Odszkodowanie za pracę przymusową”. Zadaniem fundacji byłaby wypłata odszkodowań dla byłych robotników przymusowych, którzy podzieleni zostali na dwie zasadnicze kategorie:

1) byli robotnicy przymusowi zamieszkali w RFN; otrzymaliby oni jednorazowe odszkodowanie w wysokości 5 tyś. DM, o ile okresu pracy przymusowej nie zaliczono im do okresu ubezpieczenia (w takim wypadku otrzymaliby jednorazowe odszkodowanie w wysokości 1 tyś. DM);

2) byli robotnicy przymusowi zamieszkali za granicą. Otrzymaliby oni odszkodowania za pośrednictwem „organizacji niezależnych od państwa” (na przykład Kościoła Katolickiego), które z kolei otrzymałyby środki od fundacji na mocy „globalnego układu”. Fundacja byłaby jednak zobowiązana do zapewnienia, aby „rozdział środków dla byłych robotników przymusowych za granicą odpowiadał kryteriom porównywalnym do stosowanych w Republice Federalnej Niemiec i uwzględniał różnorodność systemów zabezpieczenia socjalnego, różnice w poziomie życia i już wypłacone świadczenia odszkodowawcze”.

W myśl projektu fundacja otrzymałaby 300 mln DM jako kapitał zakładowy oraz byłaby uprawniona do otrzymywania środków od „innych stron”, w szczególności od firm i gmin, które zatrudniały robotników przymusowych.

### **Debata w *Bundestagu* 28 września 1989 roku**

Omówione wyżej wnioski były przedmiotem wstępnej debaty w *Bundestagu* 28 września 1989 roku<sup>12</sup>. Partie parlamentarne przedstawiły swoje stanowiska w tej sprawie.

---

<sup>12</sup> Deutscher Bundestag – 11. Wahlperiode – 151. Sitzung. Bonn, 28 września 1989 r., s. 12222 i nast.

## Stanowisko „Zielonych”

„Zieloni” konsekwentnie przyjmują, że system uregulowań prawnych RFN dotyczący odszkodowań był od początku tendencyjnie i błędnie skonstruowany, wyłączając świadomie całe grupy poszkodowanych<sup>13</sup>. Szczególnie krytycznie oceniono stanowisko, w myśl którego praca przymusowa nie jest kwalifikowana jako „bezprawie nazistowskie” (a tym samym nie przysługuje z tego tytułu - na mocy federalnej ustawy o odszkodowaniach - żadne świadczenie). Powoływanie się na tzw. układ londyński A. Vollmer określiła jako „gigantyczne kłamstwo i fałszerstwo, jedno z największych w naszej powojennej historii”.

Generalny wniosek „Zielonych”: *Bundestag* powinien uznać pracę przymusową za bezprawie nazistowskie, które uzasadnia roszczenie o odszkodowanie. Chodzi przy tym - zdaniem „Zielonych” - o dwie kategorie roszczeń: po pierwsze - z tytułu szkód wyrządzonych deportacją, uwięzieniem; po drugie — z tytułu nie wypłaconych części wynagrodzenia za pracę.

„Zieloni” skrytykowali taktykę „przeciągania” rozwiązania problemu (stosowaną przez rząd federalny) oraz zapowiedzieli, że niezależnie od zgłoszonych projektów dążyć będą jeszcze do rozszerzenia uprawnień byłych robotników przymusowych w dziedzinie ubezpieczeń społecznych. Podkreślili również, że zgłoszone projekty nie przesądzają możliwości cywilnoprawnego dochodzenia roszczeń przez poszkodowanych.

## Stanowisko SPD

SPD generalnie nie kwestionowała regulacji prawnych RFN dotyczących odszkodowań dla ofiar prześladowań hitlerowskich<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> *Odszkodowania w Bundestagu dla ofiar faszyzmu (...)*, s. 67 i nast.

<sup>14</sup> J. Hernik: op. cit., B. 51 i nast.

Niemniej dostrzegła niedoskonałości tego systemu (stąd inicjatywa stworzenia funduszy specjalnych i własne inicjatywy, zgłaszane w latach -1986—1987). Na szczególną uwagę zasługują następujące aspekty jej stanowiska:

**po pierwsze** - SPD zajmuje odmienne stanowisko niż koalicja rządząca co do metody wypłaty odszkodowań dla pominiętych grup poszkodowanych; uważa istniejący fundusz specjalny za zbyt biurokratyzowany i w obecnych warunkach niewystarczający (zob. szczególnie wystąpienie posła Lambinusa); za najbardziej właściwą formę uważa utworzenie fundacji (w tym względzie jest to pozycja zbieżna ze stanowiskiem „Zielonych”);

**po drugie** - istotna zmiana nastąpiła w stanowisku SPD co do odszkodowań dla byłych robotników przymusowych (poprzednio w zasadzie akceptowano istniejącą praktykę prawną i jeszcze projekt z 5 maja 1987 r. pomijał całkowicie tę grupę poszkodowanych). Pewna zmiana stanowiska SPD zarysowała się już pod koniec 1987 roku. W zgłoszonym 2 grudnia 1987 r. wniosku<sup>15</sup> proponowano rozszerzenie świadczeń z funduszu specjalnego na byłych robotników przymusowych. Obecnie zgłoszono specjalny projekt, przewidujący odszkodowania dla byłych robotników przymusowych mieszkających zarówno w RFN, jak i w innych państwach;

**po trzecie** - SPD podjęła krytykę stanowiska prawnego RFN, związanego z interpretacją tzw. układu londyńskiego; SPD dąży jednak generalnie do szybkiego, politycznego załatwienia problemu (zob. wystąpienie posła Waltemathe).

### **Stanowisko CDU/CSU**

CDU/CSU stoi konsekwentnie na stanowisku, że uregulowania prawne RFN dotyczące odszkodowań były dobre, a z prawnego

---

<sup>15</sup> Bundestag - Drucksache z 2 grudnia 1987 r., 11/1413.

punktu widzenia cały problem został zamknięty. W istniejących jeszcze ewentualnie „szczególnie ciężkich przypadkach” należy udzielać pomocy z funduszy specjalnych. Konsekwentnie też CDU/CSU odrzuca kolejne projekty utworzenia fundacji<sup>16</sup>. Stanowisko takie potwierdzone zastało podczas debaty 28 września 1989 r. (zob. przede wszystkim wypowiedź posłanki Wiśniewski), a w szczególności:

- podkreślono, że optymalnym rozwiązaniem dla załatwienia istniejących jeszcze przypadków są dotychczasowe fundusze, a nie propozycje utworzenia fundacji. Sposób realizacji wypłat z tych funduszy należy doskonalić; jako przykład pozytywny przytaczano sprawozdanie rządu federalnego z 11 września 1989 r.<sup>17</sup>, w którym omówiono wprowadzone ulepszenia do wytycznych określających sposób wypłaty świadczeń z funduszu;
- podtrzymano jednoznacznie stanowisko prawne dotyczące zablokowania odszkodowań dla byłych robotników przymusowych z powołaniem na tzw. układ londyński: „w tej jednoznacznej pozycji prawnej przedłożone wnioski frakcji opozycyjnych nie będą mogły nic zmienić” (posłanka Wiśniewski);
- pewna ewolucja stanowiska polega na tym, że wskazano na „prywatne inicjatywy”, których zadanie ma polegać na przyczynieniu się do zadośćuczynienia dla tych poszkodowanych („Należy się zastanowić, czy tego rodzaju inicjatywy prywatne nie mogłyby być rozszerzone” - posłanka Wiśniewski). W związku z tym koalicja rządowa zgłosiła 27 września 1989 r. wniosek zobowiązujący rząd

---

<sup>16</sup> B. Mikulska-Góralaska: *Stosunek koalicji rządzącej CDU/CSU/FDP do inicjatyw ustawodawczych w Bundestagu w sprawie odszkodowań dla ofiar faszyzmu (1985—1987)*. W: *Odszkodowania w Bundestagu dla ofiar faszyzmu (...)*, s. 34 i nast.

<sup>17</sup> Bundestag - Drucksache z 11 września 1989 r., 11/5164.



federalny do przedstawienia *Bundestagowi* "sprawozdania o prywatnych inicjatywach w związku z pracą przymusową podczas drugiej wojny światowej"<sup>18</sup>;

- koalicja rządowa zgłosiła też 27 września 1989 r. wniosek<sup>19</sup> zobowiązujący rząd federalny do przedstawienia *Bundestagowi* sprawozdania o wykorzystaniu funduszu dla poszkodowanych ze względów narodowościowych przy Urzędzie Wysokiego Komisarza NZ do spraw Uchodźców<sup>20</sup>, z perspektywą dokonania dalszych wpłat na rzecz tego funduszu.

### Stanowisko FDP

Stanowisko FDP pokrywa się w zasadzie ze stanowiskiem partnerów koalicyjnych, w szczególności jeśli chodzi o wybór funduszu jako metody wypłaty świadczeń w „szczególnie ciężkich przypadkach” (wypowiedź pośła Lüdera). Trzeba jednak zaznaczyć, że podczas debaty przedstawiciele FDP (posłanka Hamm-Brüchner) podkreślali, iż jeśli w ramach funduszu nie da się szybko przyjść z pomocą pominiętym dotychczas grupom poszkodowanym, to opowiedzą się za koncepcją fundacji. W końcu również FDP dostrzega problem byłych robotników przymusowych, nie ma tu jednak żadnej koncepcji – „w przypadkach szczególnie ciężkich musimy coś uczynić dla robotników przymusowych” (poseł Lüder).

---

<sup>18</sup> Bundestag - Drucksache z 27 września 1939 r., 11/5254.

<sup>19</sup> Bundestag - Drucksache z 27 września 1989 r., U/5255.

<sup>20</sup> Fundusz ten został utworzony na mocy porozumienia z RFN z 5 października 1960 r. oraz porozumień dodatkowych z 17 i 24 listopada 1960 r., 2-26 listopada 1981 r., 10 września - 27 listopada 1984 r. Świadczenia z funduszu otrzymują osoby poszkodowane przez nazistów ze względów narodowościowych, jeśli podpadają pod pojęcie uchodźcy w rozumieniu konwencji genewskiej z 28 lipca 1951 r. - zob. *Bericht der Bundesregierung über Wiedergutmachung und Entschädigung für nationalsozialistisches Unrecht sowie über die Lage der Sinti, Roma und verwandten Gruppen*. Bundestag - Drucksache z 31 października 1986 r., s. 51, 10/6287.

## **Ułatwienia co do wypłaty świadczeń z funduszu dla prześladowanych pochodzenia nieżydowskiego**

Wypłaty z funduszu dla prześladowanych pochodzenia nieżydowskiego przebiegały od jego utworzenia opornie<sup>21</sup>, przede wszystkim ze względu na zbiurokratyzowaną procedurę. Tak na przykład z przeznaczonych na wypłaty w 1988 r. 50 mln DM (z 300 mln przyznanych na lata 1988—1991 na mocy decyzji z 3 grudnia 1987 r.) wypłacono jedynie 1,6 mln DM, tzn. około 3,2%. 21 czerwca 1989 r. *Bundestag* zobowiązał rząd federalny do poddania kontroli stosownych przepisów regulujących wypłatę świadczeń z tego funduszu i dokonanie usprawnień.

11 września 1989 r. rząd federalny przedstawił sprawozdanie<sup>22</sup>, w którym informował o wprowadzonych złagodzeniach. W szczególności - od 1 lipca 1989 r. - przy ustalaniu świadczeń ciągłych wyznaczono tzw. *Freibetrag* na 300 DM oraz zmniejszono minimalny stąpień upośledzenia z 40% na 25% w stosunku do ofiar przymusowej sterylizacji, jako przesłanki przyznania świadczeń ciągłych. Dalsze ulepszenia polegać mają na złagodzeniu wymogu zaświadczeń lekarskich.

### **„Przesłuchanie” przed Komisją Spraw Wewnętrznych Bundestagu 14 grudnia 1989 roku**

14 grudnia 1989 r., podczas 71 posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych *Bundestagu*, odbyło się publiczne „przesłuchanie” poświęcone kwestiom odszkodowań dla ofiar prześladowań hitlerowskich<sup>23</sup>. Poprzednie tego typu - pierwsze w dziejach

---

<sup>21</sup> Tamże, s. 42 i nast.

<sup>22</sup> Bundestag-Drucksache z 11 września 1989 r., 11/5164.

<sup>23</sup> Deutscher Bundestag. Innenausschuss. Ausschussdrucksache z 15 listopada 1989 r., 11/80; Ausschussdrucksache z 6 grudnia 1989 r., 11/83.

parlamentaryzmu RFN - „przesłuchanie” odbyło się 24 czerwca 1987 r. na wniosek „Zielonych” i skupiło parlamentarzystów, specjalizujących się w tej dziedzinie prawników i ekspertów w dziedzinie medycyny oraz przedstawicieli samych poszkodowanych<sup>24</sup>.

„Przesłuchanie” z 14 grudnia 1989 r. poświęcone było w zasadzie wyłącznie kwestiom prawnym, związanym z odszkodowaniami dla byłych robotników przymusowych (jako biegli przedstawili swoje opinie między innymi profesorowie W. Majer, H.J. Hahn, R. Dolzer, G. Röss i G. Stuby oraz doktorzy U. Herbert i H. Düx). Główny punkt sporny dotyczył kwalifikacji odszkodowania z tytułu pracy przymusowej jako reparacji i odłożenia realizacji roszczeń - na mocy układu londyńskiego - do czasu zawarcia traktatu pokojowego. Opinie biegłych były w tej mierze zasadniczo różne, „przesłuchanie” nie przyniosło więc zapowiedzi zmian stanowiska prawnego RFN. Frakcja CDU/CSU w oświadczeniu ogłoszonym 18 grudnia 1989 r.<sup>25</sup> podkreśliła, że przebieg „przesłuchania” potwierdził jej stanowisko prawne. Roszczenia reparacyjne (w tym odszkodowania za pracę przymusową) zostały odroczone do czasu zawarcia traktatu pokojowego. Wyjątek dotyczy jedynie tzw. prześladowanych ze względów narodowościowych, tzn. osób, które poniosły szkody ze względów rasowych, politycznych, religijnych i światopoglądowych, nie zaś jako obywatele państw-stron prowadzących wojnę (w tym też rozumieniu RFN zawarła porozumienia z państwami zachodnimi).

Niemniej w oświadczeniu „z zadowoleniem” nawiązano do „inicjatyw prywatnych” na rzecz odszkodowań dla ofiar prześladowań hitlerowskich, a także stwierdzono, że „Obrady parlamentu w tej dziedzinie będą nadal prowadzone ze świa-

---

<sup>24</sup> Bundestag-Drucksache z 30 listopada 1987 r., 11/1392.

<sup>25</sup> CDU/CSU. Fraktion im Deutschen Bundestag. Pressedienst z 13 grudnia 1989 roku.

domością historycznej odpowiedzialności wobec ofiar panowania narodowosocjalistycznego. Frakcje koalicyjne będą wykorzystywać podczas tych obrad wszelkie realistyczne wnioski w nakreślonych ramach".

Istotne jest w związku z tym, iż podczas „przesłuchania” większość rzeczoznawców (w tym dwóch z czterech rzeczoznawców powołanych przez koalicję rządzącą) wyraziło opinię, że mimo obowiązywania układu londyńskiego możliwa byłaby wypłata odszkodowań (przede wszystkim dla byłych robotników przymusowych w Polsce). W myśl wyrażonej opinii nie istnieją znaczące bariery dla „politycznej inicjatywy” RFN w tym zakresie (rozwiązanie „polityczne”, „pozaprawne”)<sup>26</sup>.

\*\*\*

1. Dyskusja prowadzona na forum *Bundestagu* w 1989 r. na temat odszkodowań dla ofiar prześladowań hitlerowskich wykazuje pewną ewolucję poglądów poszczególnych partii, w tym partii koalicji rządzącej. Jest to bez wątpienia następstwo konsekwentnego stanowiska partii „Zielonych”, która od końca 1985 r. podejmuje w tej sprawie działania. Nie miały one co prawda szans na realizację legislacyjną w *Bundestagu*, ale muszą być jednak oceniane nie tylko w kategoriach formalnych.

**Po pierwsze** - działania „Zielonych” w sprawie odszkodowań dla ofiar prześladowań hitlerowskich stanowią istotną przeciwwagę w „sporze historyków” RFN dla silnych tendencji konserwatywnych, przede wszystkim w odniesieniu do oceny najnowszej historii Niemiec.

**Po drugie** - działania podjęte przez partię „Zielonych” od 1985 r. są pierwszą od dłuższego czasu, istotną z politycznego punktu

---

<sup>26</sup> Zob. Erste Einschätzung der Anhörung des Deutschen Bundestages (Innenausschuss) vom 14.12. 1989 zu der Frage einer Entschädigung von NS-Zwangsarbeit. Die Grünen im Bundestag z 8 stycznia 1990 roku.

widzenia inicjatywą, która - wbrew głośzonym dotychczas oficjalnie przez wszystkie główne partie tezom - zwraca uwagę na fakt, że praktyka RFN w dziedzinie odszkodowań dla ofiar prześladowań faszystowskich była (i jest) niezadowolająca, pełna luk, pozostawiająca całe grupy poszkodowanych bez jakichkolwiek świadczeń odszkodowawczych, a procedura uzyskiwania świadczeń często upokarzająca dla uprawnionych.

**Po trzecie** - mimo że frakcja „Zielonych” w *Bundestagu* nie jest w stanie przeprowadzić samodzielnie żadnej inicjatywy ustawodawczej, propozycje legislacyjne tej frakcji i odzew społeczny, z jakim się one spotkały, „zmusiły” niejako inne partie, w tym również partie koalicji rządzącej CDU/CSU/FDP, do „działania”; frakcja SPD złożyła w *Bundestagu* własne propozycje legislacyjne, rząd federalny zmuszony został do - najpierw - przedłożenia sprawozdań dotyczących dotychczasowej praktyki, a następnie do podjęcia - chociaż maksymalnie ograniczonych - kroków konstruktywnych (decyzje z 3 grudnia 1987 r., zwiększające świadczenia na rzecz funduszu specjalnego).

**Po czwarte** - dyskusje wszczęte przez „Zielonych” na temat odszkodowań dla ofiar prześladowań faszystowskich wywołały określony rezonans międzynarodowy. W szczególności dotyczy to milionów cudzoziemskich byłych robotników przymusowych (zob. na przykład rezolucję Parlamentu Europejskiego). Chodzi tu również o byłych polskich robotników przymusowych. Po raz pierwszy w dziejach RFN parlamentarna partia polityczna zaproponowała odszkodowania dla ofiar prześladowań faszystowskich mieszkających w Polsce, a propozycje te nie zostały jednocześnie opatrzone różnego rodzaju wykrętnymi klauzulami, nawiązującymi do fikcji politycznych, obraźliwymi resentymentami, czy też konstrukcjami jawnie rewizjonistycznymi.

2. Rysują się pewne zbieżności w stanowiskach „Zielonych” i SPD. Fakt, że dotychczas obie partie zgłaszały oddzielne projekty legislacyjne, wynikał z istotnych różnic koncepcyjnych. SPD uważa bowiem zasadniczo sprawę odszkodowań za zakończoną, a utworzenie fundacji traktuje jako rodzaj rekompensaty w przypadkach, które nie mogły być załatwione ze względu na obowiązujące przepisy prawne. „Zieloni” tymczasem generalnie odrzucają i krytykują federalną ustawę o odszkodowaniach i związaną z nią praktykę, traktując ją jako „drugi etap prześladowań ofiar nazizmu” oraz rozważają cały problem w szerokim kontekście historycznym i moralnym.

Zgłoszony przez SPD 14 września 1989 r. wniosek w sprawie utworzenia fundacji „Odszkodowanie za pracę przymusową” świadczy o istotnej zmianie stanowiska. W szczególności zaś SPD odniosła się w tym projekcie krytycznie do stanowiska rządu (i wyrażonego w praktyce odszkodowawczej RFN) związanego z układem londyńskim. Stanowiska SPD i „Zielonych” zbliżyły się w tym względzie. Zgodność między obu partiami istnieje również co do metody wypłaty odszkodowań - odbiurokratyzowanie (poprzez oddzielenie tego problemu od organów państwowych) i stworzenie fundacji, kontrolowanej przez organizacje poszkodowanych. Obie partie widzą więc potrzebę wypłaty odszkodowań (nie można jednak nie odnieść się krytycznie do niektórych koncepcji zawartych we wniosku SPD w sprawie utworzenia fundacji „Odszkodowanie za bezprawie nazistowskie”, sprzecznych z postanowieniami układu Polska-RFN z 7 -grudnia 1970 r.).

3. Koalicja rządząca podtrzymuje zdecydowanie stanowisko dotychczas reprezentowane w systemie uregulowań odszkodowawczych RFN. Dostrzega się pewne „przypadki szczególnie ciężkie”, przy czym możliwość pomocy koalicja rządząca widzi wyłącznie w ramach istniejących funduszy specjalnych (przy ewentualnym usprawnieniu ich działalności). Przypomnieć więc należy, że fundusz dla tzw. ofiar nieżydowskiego pochodzenia obejmuje jedynie poszkodowanych podpadających pod kryteria federalnej ustawy o odszkodowaniach. Taka metoda krytykowana jest generalnie przez „Zielonych” i SPD, forsujących model fundacji. Znaczące jest to, że do krytyki tej dołącza FDP, zastrzegając, iż jeśli usprawnienia działalności funduszu specjalnego nie będą szybkie, to przyłączy się do koncepcji fundacji. W kontekście poszkodowanych zamieszkałych w Polsce istotne jest jednak, że koalicja rządząca - mimo jednoznacznego zastrzeżenia swojego stanowiska prawnego - zaczyna dostrzegać konieczność politycznego rozwiązania problemu. Świadczy o tym w pewnym stopniu między innymi stanowisko CDU/CSU po „przesłuchaniu” przed Komisją Spraw Wewnętrznych *Bundestagu* 14 grudnia 1989 roku.

4. Z punktu widzenia możliwości realizacji polskich roszczeń odszkodowawczych znaczenie mają następujące wnioski:

- a) nie można spodziewać się zmiany stanowiska prawnego RFN i związanej z tym praktyki odszkodowawczej;
- b) zarówno dyskusje w RFN (wywołane przede wszystkim konsekwentnymi działaniami „Zielonych”), jak i stanowisko strony polskiej, pojmującej konieczność

odszkodowań dla ofiar zbrodni hitlerowskich jako istotną przesłankę porozumienia i pojednania między Polakami a Niemcami, uświadomiły głównym siłom politycznym RFN potrzebę przynajmniej politycznego rozwiązania tej kwestii;

- c) z dotychczasowych inicjatyw legislacyjnych wyprowadzić można pewne modele takiego właśnie "rozwiązania politycznego".

5. Istota ewolucji w stanowisku partii parlamentarnych RFN wyraża się więc w pewnym konsensusie co do tego, iż – ze względów humanitarnych, moralnych i politycznych - celowe jest wypracowanie tzw. rozwiązania politycznego, czy też „rozwiązania pozaprawnego”: pod tymi pojęciami rozumieć należy takie rozwiązanie, stosownie do którego - niezależnie od stanowisk prawnych obu stron - znaleziono by formułę konkretnej pomocy dla ofiar prześladowań hitlerowskich mieszkających w Polsce.

Z dotychczasowej dyskusji - głównie na forum *Bundestagu* - wyprowadzić można następujące formy takiego rozwiązania:

- a) zawarcie tzw. porozumienia globalnego między RFN a Polską (na wzór umów zawartych przez RFN z państwami zachodnimi), na podstawie którego strona polska otrzymałaby określoną sumę do rozdziału .między poszkodowanymi;
- b) utworzenie w RFN federalnej fundacji (zaopatrzonej w środki przede wszystkim z kasy rządu federalnego), która wypłacałaby odszkodowania bezpośrednio również dla poszkodowanych mieszkających w innych



państwach (w Polsce);

- c) utworzenie w RFN federalnej fundacji, która przekazałaby określoną kwotę "stronie polskiej" (sugeruje się „organizację niezależną od państwa”) do rozdziału między poszkodowanymi.

6. Kwestię odszkodowań dla żyjących jeszcze w Polsce ofiar zbrodni hitlerowskich należy ujmować nie tylko w kategoriach *stricte* prawnych, lecz również w kontekście humanitarnym, moralnym i wymogów sprawiedliwości. Z tych względów do przyjęcia byłoby „rozwiązanie polityczne”, które - nie przesądzając polskiego stanowiska prawnego - przyniosłoby konkretną pomoc dla osób poszkodowanych. Wobec rysujących się tego rodzaju możliwości po stronie RFN należałoby jak najszybciej przedstawić w tym względzie konkretną propozycję.

Celowe byłoby więc na przykład utworzenie w Polsce niezależnej fundacji „Odszkodowanie dla ofiar zbrodni hitlerowskich”<sup>1</sup> (w tym kierunku szły propozycje marszałka Sejmu Mikołaja Kozakiewicza, wyrażone w oświadczeniu z 13 grudnia 1939 r., złożonym podczas wizyty w RFN, oraz ministra spraw zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego, wysunięte podczas wizyty w RFN na początku lutego 1990 r.) pod auspicjami uznanych autorytetów moralnych - Kościoła Katolickiego, Kościoła Ewangelickiego i parlamentarzystów oraz z udziałem przedstawicieli organizacji osób poszkodowanych (może również przedstawicieli organizacji międzynarodowych). Fundacja taka byłaby uprawniona do przyjmowania wpłat od obcych rządów, koncernów, firm i osób indywidualnych, a otrzymane środki przeznaczone byłyby na: a) wypłatę jednorazowych odszkodowań; b) pomoc charytatywną w przypadkach szczególnie ciężkich.

Rozwiązanie takie koresponduje z projektami rozważanymi po stronie RFN (przekazanie środków od RFN mogłoby nastąpić bądź na mocy „porozumienia globalnego”, bądź też od fundacji w RFN, która otrzymałaby środki na ten cel od rządu federalnego). Formuła fundacji byłaby najbardziej elastyczna; pozwalałaby bowiem na przyjmowanie wpłat również od innych państw, a także koncernów i firm, które w przeszłości korzystały z pracowników przymusowych, co najistotniejsze jednak, mogłaby zapewnić konkretną pomoc dla żyjących jeszcze w Polsce ofiar zbrodni hitlerowskich.

## 22. Polska granica zachodnia a zjednoczenie Niemiec w świetle stanowiska polskiego.

Opracowanie dołączone do Opinii Rady Legislacyjnej przyjętej w marcu 1990 r. „Biuletyn Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów” z czerwca 1990 r., nr 18 (s. 25–40)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Opinia Rady Legislacyjnej dotycząca polskiej granicy zachodniej w aspekcie zjednoczenia Niemiec (przyjęta w marcu 1990 r.)

1. Rada Legislacyjna wyraża przekonanie, iż tytuł Polski do granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej oraz jej suwerenności nad Ziemiami Zachodnimi i Północnymi opiera się na gruntownych podstawach prawnomiędzynarodowych (szczegółowa argumentacja przedstawiona jest w materiale załączonym do opinii).

Mimo uznania polskiej granicy zachodniej przez oba państwa niemieckie, w prawie wewnętrznym RFN nie respektowano związanych z tym skutków prawnych. W związku z procesem zjednoczenia Niemiec problem ten nabiera dodatkowego znaczenia szczególnie w kontekście dwuznacznych wypowiedzi przedstawicieli rządu RFN. Nie ulega wątpliwości, że porozumienie i pojednanie między Polakami i Niemcami, normalne, dobrosąsiedzkie stosunki między Polską a zjednoczonym państwem niemieckim uzależnione są bezpośrednio od całkowitej jasności w sprawie polskiej granicy zachodniej; jest to również istotny składnik budowania systemu bezpieczeństwa i współpracy w Europie.

2. Rada Legislacyjna uważa, iż krokiem we właściwym kierunku byłoby przypieczętowanie obecnej granicy zachodniej Polski jako granicy polsko-niemieckiej w specjalnym traktacie zawartym przez Polskę i zjednoczone Niemcy. By jednak porozumienie takie wносиło nowe elementy w stosunku do układu z 1970 r., który do chwili obecnej pozostaje przedmiotem różnic interpretacyjnych, powinno ono przesądzić następujące kwestie:

a) Ostateczny charakter obecnej granicy zachodniej Polski.

Ewentualny traktat z Niemcami musi stwarzać całkowitą jasność prawną co do tego, iż granica na Odrze i Nysie Łużyckiej – tak jak została ona ustalona, delimitowana i zdemarkowana – stanowi granicę między Polską a Niemcami. Co prawda przyszły suweren ogólnoniemiecki z mocy prawa związany będzie postanowieniami Umowy poczdamskiej oraz stosownymi umowami zawartymi z Polską przez dwa państwa niemieckie (przede wszystkim Układem z 6 lipca 1950 r. i Układem normalizacyjnym z 1970 r.). Niemniej, ze względu na dotychczasowe rozbieżności interpretacyjne konieczne jest wprowadzenie do traktatu wyjątkowo precyzyjnych postanowień potwierdzających prawnomiędzynarodowy, ostateczny charakter polskiej granicy zachodniej.

b) Uznanie konsekwencji ostatecznego charakteru granicy w prawie wewnętrznym zjednoczonych Niemiec.

Respektowanie skutków prawnych ostatecznego charakteru granicy zachodniej Polski w niemieckim prawie krajowym jest niezwykle istotne również ze względu na swój wymiar praktyczny. Dotychczasowe stanowisko RFN, stosownie do którego granica ta miała być w sensie prawnym ostatecznie ustanowiona dopiero w

Kwestia zjednoczenia Niemiec nabrała w ostatnim czasie znaczenia szczególnego. Ma ona ze zrozumiałych względów implikacje polityczne i prawne o charakterze globalnym, ogólnoeuropejskim. Z polskiego punktu widzenia szczególnie istotnym problemem jest kwestia dwuznaczności politycznych i prawnych w RFN, dotyczących polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej. Ogólnie rzecz ujmując, dwuznaczności te wyrażają się w tym, iż w myśl stanowiska prawnego RFN ostateczne z punktu widzenia prawnego ustalenie granicy polsko-niemieckiej nastąpić ma dopiero w hipotetycznym traktacie pokoju z Niemcami, do tej zaś chwili uregulowanie graniczne – granica na Odrze i Nysie Łużyckiej – ma mieć charakter prawnego prowizorium (*modus vivendi*). Stanowisko takie znajduje wyraz w aktach prawa wewnętrznego RFN, które nie respektują

---

hipotetycznym traktacie pokoju z Niemcami, powodowało w prawie krajowym nierespektowanie skutków prawnych rozciągnięcia suwerenności przez Polskę na byłe wschodnie obszary Rzeszy Niemieckiej. Znajduje to odzwierciedlenie głównie w przepisach o obywatelstwie i regulacji spraw majątkowych. Traktat z Niemcami musi w tej mierze stwarzać jednoznaczną sytuację prawną, tzn. powinien on zobowiązać stronę niemiecką do rozstrzygnięcia wszelkich problemów wynikających na gruncie prawa krajowego, a związanych z przesunięciem wschodniej granicy Niemiec na linię Odry i Nysy Łużyckiej odpowiednio do jej prawnomiędzynarodowego, ostatecznego charakteru jako polskiej granicy zachodniej.

3. Rada Legislacyjna uważa, iż niezależnie od dążenia do zawarcia stosownego traktatu z Niemcami, wskazane byłoby podjęcie starań o uzyskanie oświadczenia czterech mocarstw stwierdzającego, że zachodnia granica Polski ustanowiona w Poczdamie stanowi od początku prawnomiędzynarodową, ostateczną granicę między Polską a Niemcami. Deklaracja taka posiadałaby określone znaczenie polityczne, ale i prawne stanowiąc wykładnię intencji sygnatariuszy Umowy poczdamskiej co do ostatecznego charakteru przyjętych w niej ustaleń na temat granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej. Wynikałoby z tego, że prawa i odpowiedzialność czterech mocarstw za Niemcy jako całość nie podważają prawnomiędzynarodowego statusu polskiej granicy zachodniej. Oświadczenie takie kładłoby kres dyskusjom na temat „pokoju uregulowania” przewidzianego w Umowie poczdamskiej.

4. Rada Legislacyjna proponuje, aby w celu rozpowszechnienia stosownej argumentacji na rzecz prawnomiędzynarodowego, ostatecznego charakteru polskiej granicy zachodniej udostępnić osobom i instytucjom zajmującym się tą kwestią materiał załączony do niniejszej opinii.

rozciągnięcia przez Polskę suwerenności na polskie Ziemie Zachodnie i Północne (byłe wschodnie obszary Rzeszy Niemieckiej). Naturalnie nie należy mieszać stanowiska polityczno-prawnego z dążeniem do fizycznej zmiany granicy: tutaj RFN deklaruje przestrzeganie zasady zakazu użycia siły i w tym znaczeniu nienaruszalność granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej. Tym niemniej powyższe stanowisko pociąga za sobą znaczące następstwa – również prawne (by wskazać jedynie na jego konsekwencje w dziedzinie obywatelstwa i regulacji spraw majątkowych), które w perspektywie zjednoczenia Niemiec nabierają wagi szczególnej.

Niniejszy materiał stanowi próbę sumarycznego ujęcia argumentacji prezentowanej w polskiej literaturze prawniczej na temat statusu granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej.

## **1. Ustanowienie w Umowie poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r. polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej**

### **a) Legitymacja mocarstw zwycięskich do podejmowania decyzji terytorialnych w odniesieniu do Niemiec**

II wojna światowa rozpętana została przez Niemcy 1 września 1939 r. agresją na Polskę. Tym samym Niemcy jako państwo-agresor postawiły się same poza obowiązującym wtedy prawem międzynarodowym. W traktacie przeciwwojennym z 27 sierpnia 1928 r. (tzw. Pakt Brianda-Kellogga) stwierdzono w artykule I:

„Wysokie układające się Strony oświadczają uroczyście w imieniu swoich ludów, że potępiają uciekanie się do wojny celem załatwienia sporów międzynarodowych i wyrzekają się jej jako narzędzia polityki narodowej w swych wzajemnych stosunkach”.

Jednocześnie w preambule traktatu podkreślono, „że każde Mocarstwo podpisujące (należały do nich również Niemcy), które by odtąd starało się rozwijać swoje interesy narodowe uciekając się do

wojny, będzie pozbawione korzyści Traktatu niniejszego”.

W obowiązującym w 1945 r. prawie międzynarodowym obowiązywał już wprawdzie zakaz aneksji, nie chronił on jednak agresora, czyli Niemiec. Tym samym w 1945 r. mocarstwa zwycięskie posiadały po podboju Niemiec legitymację, aby objąć władzę w Niemczech, anektować terytorium niemieckie lub dopuścić do aneksji przez inne państwa zwycięskiej koalicji.

Stosownie do tego położenia prawnego Niemiec, Akt Kapitulacji z 8 maja 1945 r. nie był dokumentem wynegocjowanym przez Niemcy z mocarstwami sprzymierzonymi, lecz przedstawiciele Niemiec musieli zaakceptować warunki sformułowane przez sprzymierzonych.

Na mocy swoich kompetencji sprzymierzeni podjęli w stosunku do Niemiec szereg działań. Objęli oni władzę najwyższą w Niemczech na mocy Deklaracji z 5 czerwca 1945 r. „dotyczącej klęski Niemiec i objęcia nad Niemcami najwyższej władzy przez rządy ZSPR, W. Brytanii, USA oraz Rząd Tymczasowy Republiki Francuskiej”.

Zakres przejętej przez mocarstwa sprzymierzone „władzy najwyższej nad Niemcami” obejmował wszelkie sprawy dotyczące Niemiec. Określone to zostało jasno w artykule 13 Deklaracji z 5 czerwca 1945 r. Przejęcie przez mocarstwa sprzymierzone władzy najwyższej nad Niemcami obejmowało kompetencje do regulowania wszelkich spraw, również do ustanowienia nowych granic Niemiec. Stwierdzono to jednoznacznie w preambule Deklaracji z 5 czerwca 1945 r.:

„Rządy Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, Zjednoczonego Królestwa, Stanów Zjednoczonych Ameryki oraz Rząd Tymczasowy Republiki Francuskiej określą później granice Niemiec, albo którejś bądź ich części, jak również sytuację prawną Niemiec lub wszelkich obszarów, będących obecnie częścią terytorium niemieckiego”.

## **b) Poczdamskie granice Niemiec**

Wschodnie granice Niemiec ustalone zostały wraz z ustanowieniem w Umowie poczdamskiej polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie łużyckiej. Co prawda niektóre akty mocarstw sprzymierzonych nawiązują do „niemieckich granic istniejących 31 grudnia 1937 r.”. Mówi o nich paragraf I Protokołu o strefach okupacyjnych w Niemczech i o zarządzie Wielkiego Berlina z 1944 r., czy Deklaracja z 5 czerwca 1945 r. dotycząca klęski Niemiec i objęcia nad Niemcami najwyższej władzy w artykule 2 d).

Trudno jednak uznać, by w sformułowaniach tych mocarstwa sprzymierzone chciały zagwarantować terytorium Niemiec wg stanu z 31 grudnia 1937 r. W Umowie Jałtańskiej jednoznacznie stwierdziły one konieczność dokonania zmian w terytorium niemieckim – głównie na korzyść Polski i Związku Radzieckiego. Również w Deklaracji z 5 czerwca 1945 r. dotyczącej klęski Niemiec i objęcia nad Niemcami najwyższej władzy mocarstwa sprzymierzone stwierdziły, że „określą później granice Niemiec, albo którejś bądź ich części”.

Formuła zawarta w aktach mocarstw sprzymierzonych była *terminus technicus*, dla określenia obszarów, którymi zamierzali oni rozporządzać. Wniosek ten potwierdza dyskusja, jaka miała miejsce między Churchillem, Trumanem i Stalinem podczas Konferencji Poczdamskiej 18 lipca 1945 r. oraz 31 lipca 1945 r., w toku której zdecydowano o wyłączeniu obszarów przekazanych Polsce spod kompetencji Rady Kontroli a „o zmianie granic Polski” postanowiono zawiadomić Francję.

Już w czasie wcześniejszych spotkań szefów rządów trzech wielkich mocarstw uzgodniono, iż Polska winna otrzymać znaczne nabytki terytorialne na zachodzie i północy (dokument jałtański). Ustalenie zakresu tych „nabytków terytorialnych” na zachodzie i północy oraz polskiej granicy zachodniej nastąpiło w rozdziale IX Umowy

poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r.

„B. Co do zachodniej granicy Polski uzgodniono, co następuje:

Zgodnie z porozumieniem w sprawie Polski osiągniętym na Konferencji Krymskiej, szefowie trzech rządów zasięgnęli opinii polskiego Rządu Tymczasowego Jedności Narodowej co do przyrostu terytoriów na północy i zachodzie, które Polska ma otrzymać. Prezydent Krajowej Rady Narodowej i członkowie polskiego Rządu Tymczasowego Jedności Narodowej zostali przyjęci na Konferencji, gdzie w pełni przedstawili swoje poglądy. Szefowie trzech rządów potwierdzili raz jeszcze, że z ostateczną delimitacją zachodniej granicy Polski trzeba by poczekać do regulacji pokojowej.

Trzej szefowie rządów zgadzają się, że zanim nastąpi ostateczne określenie zachodniej granicy Polski, byłe terytoria niemieckie na wschód od linii biegnącej od Morza Bałtyckiego bezpośrednio na zachód od Świnoujścia, a stąd wzdłuż rzeki Odry do zbiegu jej z zachodnią Nysą i wzdłuż zachodniej Nysy do granicy czeskosłowackiej, włączając tę część Prus Wschodnich, która zgodnie z porozumieniem osiągniętym na niniejszej konferencji nie została oddana pod administrację Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich i włączając obszar byłego Wolnego Miasta Gdańska – będą podlegać administracji Państwa Polskiego i z tego względu nie będą uważane za część radzieckiej strefy okupacyjnej w Niemczech”.

W Umowie poczdamskiej (rozdział IV) podjęto również decyzję w sprawie przekazania części byłych Prus Wschodnich Związkowi Radzieckiemu.

O charakterze decyzji podjętej w Umowie poczdamskiej co do polskiej granicy zachodniej świadczy też szereg okoliczności:

- **po pierwsze** – w rozdziale XIII tej umowy mocarstwa sprzymierzone uzgodniły **przesiedlenie ludności niemieckiej**



miedzy innymi z terenów przekazanych Polsce na obszar Niemiec w granicach poczdamskich (co następnie skonkretyzowano w Planie Sojuszniczej Rady Kontroli Niemiec i w umowach miedzy Polską a Wielką Brytanią i Związkiem Radzieckim);

- **po drugie** – obszary przekazane Polsce zostały określone jako „byłe terytoria niemieckie”;
- **po trzecie** – obszary te „będą podlegać administracji Państwa Polskiego”, co świadczy o intencji przyznania Polsce prawa do rozciągnięcia na nie suwerenności; pojęcie „administracji” w języku angielskim jest bowiem zdecydowanie bliższe sprawowaniu władzy, niż tylko zarządzaniu;
- **po czwarte** – terytoria przekazane Polsce wyłączone zostały z „radzieckiej strefy okupacyjnej w Niemczech”;
- **po piąte** – terytoria te wyłączone zostały spod kompetencji Rady Kontroli Niemiec.

Dwie ostatnie okoliczności są istotne, bowiem za terytorium Niemiec mocarstwa sprzymierzone uważały obszary czterech stref okupacyjnych i Wielkiego Berlina. Tylko te obszary objęte były kompetencją Rady Kontroli Niemiec, tylko tych obszarów dotyczyły postanowienia Umowy poczdamskiej o zobowiązaniach reparacyjnych formułujące polityczne i gospodarcze zasady „mające służyć za podstawę do traktowania Niemiec”, itp.

**Konkluzja** decyzji zawartych w Umowie poczdamskiej jest jednoznaczna: dla mocarstw zwycięskich terytorium Niemiec było równoznaczne z czterema strefami okupacyjnymi i Wielkim Berlinem, a **decyzja w sprawie wschodniej granicy Niemiec i zachodniej granicy Polski miała charakter ostateczny.**

**c) Wykonawczy charakter stwierdzenia, że „z ostateczną delimitacją zachodniej granicy Polski trzeba by poczekać do regulacji pokojowej”**

Zawarte w rozdziale IX Umowy poczdamskiej stwierdzenia, że „z ostateczną delimitacją” (*the final delimitation*) zachodniej granicy Polski trzeba by poczekać do regulacji pokojowej (*the peace settlement*) oraz że nie uprzedzono „ostatecznego określenia (*final determination*) zachodniej granicy Polski” nie naruszają konstytutywnego charakteru poczdamskiej decyzji co do granicy na Odrze i Nysie łużyckiej.

Z prawnego punktu widzenia można ogólnie odróżnić akty ustanawiające granice i akty dopełniające ustanowienie granicy. Akt ustanowienia granicy oznacza ustalenie tytułu prawnego do terytorium, rozstrzygnięcie co do zwierzchnictwa terytorialnego. Natomiast wszystkie pozostałe działania mają charakter aktów dopełniających (wykonawczych) w stosunku do ustanowienia granicy. Do takich aktów wykonawczych należy w szczególności delimitacja i demarkacja granicy państwowej. Przy czym delimitacja granicy państwowej oznacza ustalenie jej przebiegu – na przykład szczegółowe opisanie w umowie międzynarodowej i zakłada uprzednie uznanie legalności i ostateczności dokonanych zmian i nabytków terytorialnych. Z kolei demarkacja granicy państwowej oznacza szczegółowe jej wytyczenie i oznakowanie w terenie – zwykle przez specjalnie powołaną komisję mieszaną.

Z wyżej przedstawionych rozważań wynika jednoznacznie (decyzja co do przesiedlenia ludności niemieckiej na podstawie rozdziału XIII Umowy poczdamskiej, określenie obszarów przekazanych Polsce jako „byłe terytoria niemieckie”, wyłączenie tych obszarów z radzieckiej strefy okupacyjnej, rozciągnięcie nad tymi obszarami „administracji Państwa Polskiego” w praktyce równoznacznej z rozciągnięciem przez Polskę suwerenności na te obszary), że **Umowa poczdamska była aktem ustanawiającym polską granicę zachodnią, to znaczy aktem**

**uzasadniającym tytuł prawny Polski do tej granicy i do Ziemi Zachodnich i Północnych.** Wspomniane zastrzeżenia „ostatecznej delimitacji” i „ostatecznego określenia” granicy dotyczyły aktów dopełniających jej ustalenie i **nie miały wpływu na konstytutywny charakter samej decyzji poczdamskiej.** Po 1945 r. przygotowywano traktat pokoju z Niemcami. Do podpisania takiego traktatu nie doszło, ale w szeregu aktach prawnych i politycznych składających na „*peace settlement*” dokonano czynności dopełniających ustanowienie granicy. Nie miało to jednak znaczenia w odniesieniu do samego polskiego tytułu prawnego, a w ewentualnym traktacie pokoju, możliwe byłoby jedynie deklaratoryjne (dopełniające, wykonawcze) potwierdzenie polskiej granicy zachodniej.

#### **d) Szczególna pozycja Polski w odniesieniu do postanowień terytorialnych Umowy poczdamskiej**

Mocarstwa sprzymierzone przeniosły w Umowie poczdamskiej na Polskę m.in. określone uprawnienia o charakterze terytorialnym. W tym zakresie Umowa poczdamska jest tzw. umową na korzyść państwa trzeciego (*pactum in tertii favorem*) – Polski. Ta kategoria umów międzynarodowych – znana w międzynarodowym prawie zwyczajowym – sprecyzowana została w artykułach 36 i 37 Konwencji Wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych z 23 maja 1969 r. W artykule 36 tej Konwencji (Traktaty zawierające uprawnienia państw trzecich) stwierdzono:

„1. Uprawnienie państwa trzeciego wynika z przepisów traktatu, gdy strony traktatu zmięrzają, aby ten przepis przyznał uprawnienie bądź państwu trzeciemu lub grupie państw, do których ono należy, bądź wszystkim państwom, a państwo trzecie na to się zgadza. Domniemywa się jego zgodę, tak długo, póki nie zostanie wykazane co innego.

2. Państwo wykonując uprawnienia zgodnie z paragrafem 1 musi czynić zadość warunkom jego wykonywania przewidzianym

w traktacie lub ustanowionym zgodnie z traktatem”.

Postanowienia powyższe uzupełnia artykuł 37 Konwencji, który w punkcie drugim stanowi:

„...Jeżeli zgodnie z artykułem 36 powstało uprawnienie dla państwa trzeciego, uprawnienie to nie może być odwołane ani zmienione przez strony, jeżeli zostanie stwierdzone, że uprawnienie to miało być nieodwołalne i nie podlegające zmianie bez zgody państwa trzeciego”.

Warunkiem przekazania uprawnień na korzyść „państwa trzeciego” jest w myśl postanowień Konwencji wyrażenie zgody przez „państwo trzecie” i „uczynienie zadość” warunkom wykonania umowy. Polska wyraziła zgodę na odnoszące się do niej postanowienia Umowy poczdamskiej.

Decyzje poczdamskie co do polskiej granicy zachodniej bez wątplenia mają charakter „nieodwołalny”. Mocarstwa zwycięskie z chwilą wyrażenia przez Polskę zgody na zawarte w Umowie poczdamskiej decyzje terytorialne utraciły tytuł do dysponowania stosownymi prawami. Polska natomiast ma roszczenie o wykonanie zawartej umowy.

Dodać jeszcze można, że tytuł prawny Polski do granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej oraz Ziemi Zachodnich i Północnych wykraczał poza same tylko formalne uprawnienia, wypływające z formuły „umowy na korzyść państwa trzeciego”. Z dokumentów Sprzymierzonych wynika, że Polska nie była jedynie „przedmiotem” decyzji, lecz uczestniczyła aktywnie w ich podejmowaniu. W dokumentach jałtańskich mówi się przecie, że „we właściwym czasie należy zasięgnąć opinii nowego polskiego Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej co do rozmiaru tych nabytków” (terytorialnych), a aktywna rola delegacji polskiej podczas Konferencji Poczdamskiej potwierdzona została w rozdziale IX Umowy poczdamskiej.

### **e) Szczególny status państwa agresora w międzynarodowym prawie traktatowym**

Generalnie, międzynarodowe prawo traktatowe zakazuje formułowania w umowach międzynarodowych zobowiązań w odniesieniu do państw trzecich (nie będących stroną umowy) bez ich zgody. Norma taka potwierdzona została w artykułach 34 i 35 Konwencji Wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych. Zakaz ten nie odnosi się jednak do państwa agresora – państwa które rozpętało wojnę. Po pokonaniu agresora państwa zwycięskie mogą podjąć działania, aby zabezpieczyć się przed powtórnią agresją oraz zagwarantować przyszłe bezpieczeństwo i pokój. Istnienie takiej normy prawa międzynarodowego jest powszechnie uznane (wspomniano o tym już w kontekście kompetencji mocarstw zwycięskich). Norma ta znalazła również potwierdzenie w Konwencji Wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych. Artykuł 75 tej Konwencji (przypadek państwa agresora) stwierdza: „Niniejsze przepisy nie przesądzają żadnego zobowiązania w odniesieniu do traktatu, jakie może powstać dla państwa agresora w następstwie kroków podjętych zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych w związku z agresją, tego państwa”.

Tego, że III Rzesza rozpoczęła w 1939 r. agresywną wojnę, że prowadziła ją w sposób ludobójczy, okrutny, sprzeczny z normami i zwyczajami wojennymi – nie trzeba udowadniać. Ogrom zbrodni dokonanych przez III Rzeszę w okresie II wojny światowej ujęto sumarycznie w Karcie Międzynarodowego Trybunału Wojskowego z 8 sierpnia 1945 r. w trzech kategoriach prawnych: zbrodni przeciwko pokojowi, zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych.

Prawo międzynarodowe nie stanowiło więc dla mocarstw zwycięskich przeszkody w podjęciu kroków w odniesieniu do Niemiec, jakie uważały za stosowne (w tym uszczuplenie terytorium Niemiec). Potwierdziły to również postanowienia Karty NZ, wyłączające

regulacje w odniesieniu do Niemiec z unormowań podjętych w Karcie (artykuły 53 i 107 Karty NZ).

## **2. Uznanie przez NRD granicy na Odrze i Nysie łużyckiej**

Zawarte w rozdziale IX Umowy poczdamskiej zastrzeżenia w stosunku do polskiej granicy zachodniej dotyczą, jak wspomniano, czynności wykonawczych (dopełniających ustanowienia granicy), zakładających uprzednią decyzję co do ostateczności i legalności dokonanych zmian terytorialnych. Dokonanie tych czynności wykonawczych, określanych w prawie międzynarodowym terminami: „delimitacja” i „demarkacja” stało się aktualne z chwilą powstania Niemieckiej Republiki Demokratycznej i usankcjonowane zostało trzema aktami międzynarodowymi:

- Deklaracją z 6 czerwca 1950 r. rządów Polski i NRD o wytyczeniu ustalonej i istniejącej granicy polsko-niemieckiej na Odrze i Nysie łużyckiej;
- Układem z 6 lipca 1950 r. między Polską a NRD o wytyczeniu ustalonej i istniejącej polsko-niemieckiej granicy państwowej, podpisanym z Zgorzelcu;
- Aktem z 27 stycznia 1951 r. o wykonaniu wytyczenia państwowej granicy między Polską a Niemcami.

W artykule 1 układu z 6 lipca 1950 r. stwierdzono:

„Wysokie Układające się Strony zgodnie stwierdzają, że ustalona i istniejąca granica, biegnąca od Morza Bałtyckiego wzdłuż linii na zachód od miejscowości Świnoujście i dalej wzdłuż rzeki Odry do miejsca, gdzie wpada Nysa łużycka oraz wzdłuż Nysy łużyckiej do granicy czechosłowackiej, stanowi granicę państwową między Polską i Niemcami”.

W preambule wyjaśnia się, iż strony zawierają ten układ:

„pragnąc ustabilizować i umocnić wzajemne stosunki w oparciu o porozumienia poczdamskie, ustalające granice na Odrze i Nysie Łużyckiej,  
realizując postanowienia warszawskiej deklaracji Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Delegacji Rządu Tymczasowego Niemieckiej Republiki Demokratycznej z dnia 6 czerwca 1950 r.,  
uznając ustaloną i istniejącą granicę za nienaruszalną granicę pokoju i przyjaźni, która nie dzieli lecz łączy oba kraje i narody”.

Z preambuły i z artykułu I Układu wynika jasno, że umowa ta ma – w odniesieniu do ustanowienia polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej – charakter wykonawczy; konstytutywnym natomiast aktem – ustalającym granicę – jest Umowa poczdamska.

Na podstawie artykułu 3 Układu z 6 lipca 1950 r. powołano Mieszaną Komisję, której zadaniem było dokonanie demarkacji (wytyczenia) granicy w terenie.

Fakt dokonania demarkacji granicy potwierdza Akt o wykonaniu wytyczenia granicy państwowej między Polską a Niemcami, podpisany we Frankfurcie nad Odrą 27 stycznia 1951 r.

Wymienione wyżej akty międzynarodowe spełniają wszelkie cechy czynności wykonawczych (delimitacji granicy i jej demarkacji) w odniesieniu do ustalenia przebiegu polskiej granicy zachodniej, stosownie do postanowień Umowy poczdamskiej i praktyki państw.

### **3. Uznanie przez RFN granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej**

#### **a) Artykuł I Układu z 7 grudnia 1970 r. zawiera uznanie przez RFN polskiej granicy zachodniej**

„1. Polska Rzeczpospolita Ludowa i Republika Federalna

Niemiec stwierdzają, że istniejąca linia graniczna, której przebieg **został ustalony w rozdziale IX uchwał Konferencji Poczdamskiej z dnia 2 sierpnia 1945 roku** od Morza Bałtyckiego bezpośrednio na zachód od Świnoujścia i stąd wzdłuż rzeki Odry do miejsca, gdzie wpada Nysa Łużycka, oraz wzdłuż Nysy Łużyckiej do granicy z Czechosłowacją, stanowi zachodnią granicę państwową Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

2. Potwierdzają one nienaruszalność ich istniejących granic, teraz i w przyszłości i zobowiązują się wzajemnie do bezwzględnego poszanowania ich integralności terytorialnej.

3. Oświadczają, one, że nie mają żadnych roszczeń terytorialnych wobec siebie i nie będą takich roszczeń wysuwać także w przyszłości”.

Artykuł I Układu zawiera szereg elementów wskazujących jednoznacznie na fakt uznania polskiej granicy zachodniej przez Republikę Federalną. Konkretną granicę uznać bowiem można nie tylko posługując się terminem „uznanie”. Chodzi przecież o zgodę państwa uznającego na konkretna granice, a tym samym na zwierzchnictwo terytorialne drugiego państwa na obszarze, który granica ta obejmuje. Nie może ulegać wątpliwości, że postanowienia artykułu I Układu taką zgodę RFN na zachodnią granicę Polski zawierają.

- w punkcie pierwszym artykułu I oba państwa zgodnie stwierdziły, że istniejąca linia graniczna, której przebieg został ustalony w rozdziale IX uchwał Konferencji Poczdamskiej stanowi zachodnią granicę państwową Polski; granica na Odrze i Nysie Łużyckiej jest określona wyraźnie jako granica państwowa;
- w punkcie drugim artykułu I potwierdzono nienaruszalność istniejących granic obu państw teraz i w przyszłości; podkreślić należy, że słowo „nienaruszalność” nie oznacza jedynie, że granica korzysta z ochrony przed zmianą w drodze użycia siły, lecz wyklucza również możliwość kwestionowania legalności i



celowości istnienia granicy w jej obecnym przebiegu;

- w punkcie drugim artykułu I oba państwa zobowiązały się również do bezwzględnego poszanowania ich integralności terytorialnej, a w punkcie trzecim stwierdziły, że „nie mają żadnych roszczeń terytorialnych wobec siebie i nie będą takich roszczeń wysuwać także w przyszłości”.

### **b) Deklaratoryjny charakter artykułu I w odniesieniu do polskiej granicy zachodniej**

Postanowienia artykułu I Układu PRL – RFN z 7 grudnia 1970 r. mają w odniesieniu do polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej znacznie **deklaratoryjne**. Oznacza to, że Układ ani nie stworzył takiej granicy, ani nie jest podstawą prawną przejęcia przez Polskę Ziem Zachodnich i Północnych. Takie znaczenie – konstytutywne – ustanawiające polską granicę zachodnią, ma Umowa poczdamska z 2 sierpnia 1945 r. Deklaratoryjny charakter artykułu I Układu w tym zakresie wynika jednoznacznie z jego treści:

- w punkcie pierwszym artykułu I strony powołują się bezpośrednio na konstytutywny akt prawny w odniesieniu do polskiej granicy zachodniej – na Umowę poczdamską z 2 sierpnia 1945 r.,
- o tym, że polska granica zachodnia istniała przed zawarciem Układu z 7 grudnia 1970 r. – od Umowy poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r. – świadczą użyte w punkcie pierwszym artykułu I sformułowania: „istniejąca linia graniczna” „stanowi zachodnią granicę Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”,
- świadczą o tym również sformułowania użyte w punkcie drugim i trzecim artykułu I: mówi się tam wyraźnie o potwierdzeniu nienaruszalności „istniejących granic” oraz o tym, że strony Układu „nie mają” wobec siebie żadnych roszczeń

terytorialnych: sprawy terytorialne zostały bowiem ostatecznie uregulowane wcześniej w Umowie poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r.

Stwierdzenie, że artykuł I Układu w odniesieniu do ustalenia polskiej granicy zachodniej ma znaczenie deklaratoryjne, pociąga za sobą istotne skutki prawne. Mimo że Republika Federalna Niemiec uznała granicę na Odrze i Nysie Łużyckiej dopiero w Układzie z 7 grudnia 1970 r., to zobowiązana jest do respektowania skutków prawnych istnienia granicy, a tym samym skutków prawnych suwerenności Polski na Ziemiach Zachodnich i Północnych, od chwili powstania konstytucyjnego aktu prawnego, czyli od Umowy poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r. Ma to podstawowe znaczenie dla uregulowania szeregu konkretnych spraw w stosunkach między obu państwami, które pozostawały (i nadal pozostają) – nie załatwione, z powodu kwestionowania przez Republikę Federalną Niemiec terytorialnych postanowień Umowy poczdamskiej.

### **c) Układ z 7 grudnia 1970 r. nie jest „układem o wyrzeczeniu się siły”**

Za podstawę swych wzajemnych stosunków Polska i Republika Federalna przyjęły w artykule II Układu cele i zasady sformułowane w Kartce NZ, stanowiące obecnie normy uznane powszechnie w prawie międzynarodowym. Znaczenie dwóch z tych zasad zostało szczególnie podkreślone w ustępie drugim artykułu II, w wyniku wyraźnego zobowiązania się obydwu państw do pokojowego rozstrzygnięcia sporów oraz wyrzeczenia się w stosunku do siebie groźby przemocy lub stosowania przemocy. Wyraźne wymienienie w ustępie drugim artykułu II zasady zakazu użycia siły lub groźby jej użycia, nie świadczy o tym, że Układ z 7 grudnia 1970 r. jest „układem o wyrzeczeniu się siły”, to znaczy układem, w którym za jedyną podstawę stosunków wzajemnych oba państwa uznały wyłącznie tę zasadę. Zasada zakazu użycia siły lub groźby jej użycia jest jedną z ważnych podstaw – ale nie jedyną – stosunków między Polską a Republiką Federalną. Przyjęte w

artykule I i artykule II ustęp I Układu zobowiązania jednoznacznie o tym świadczą.

**d) Artykuł IV Układu nie ogranicza postanowień artykułu I co do polskiej granicy zachodniej**

Artykuł IV Układu z 7 grudnia 1970 r. ma następującą treść:

„Niniejszy Układ nie dotyczy wcześniej zawartych przez strony lub ich dotyczących dwustronnych lub wielostronnych umów międzynarodowych”.

Artykuł IV Układu nie budziłby większych kontrowersji – odpowiada on bowiem normie prawa międzynarodowego, w myśl której umowa międzynarodowa stwarza prawa i obowiązki w zasadzie jedynie dla jej stron, gdyby nie to, że jest on przedmiotem różnic interpretacyjnych.

Zdaniem strony zachodnioniemieckiej artykuł IV sprawia, iż również po zawarciu Układu z 7 grudnia 1970 r. aktualny jest problem tzw. zastrzeżenia związanego z traktatem pokoju, a tym samym polska granica zachodnia ma mieć z prawnego punktu widzenia charakter prowizorium.

W artykule IV wymienione zostały dwie grupy umów międzynarodowych, których „niniejszy Układ nie dotyczy”. Jedna grupa obejmuje umowy międzynarodowe zawarte przez Polskę i Republikę Federalną Niemiec z innymi państwami przed Układem z 7 grudnia 1970 r.; druga grupa obejmuje umowy międzynarodowe, których stroną nie jest ani Polska, ani PFN, które jednak „dotyczą” obu tych państw.

W przypadku Polski pierwsza grupa umów (zawartych przez Polskę z innymi państwami przed Układem z 7 grudnia 1970 r.) obejmuje przede wszystkim porozumienia określające polityczne i terytorialne miejsce Polski w Europie.

Jeśli natomiast chodzi o Republikę Federalną Niemiec, to w pierwszej grupie umów chodzi przede wszystkim o umowy określające jej powiązania z sojusznikami zachodnimi oraz o umowy graniczne zawarte m.in. z Francją, Belgią, Holandią i Szwajcarią.

W drugiej grupie umów międzynarodowych – dotyczących Polski i Republiki Federalnej Niemiec – chodzi przede wszystkim o porozumienia mocarstw sprzymierzonych, określające ich kompetencje w odniesieniu do „Niemiec”. W odpowiedzi na notę rządu RFN przesłaną trzem mocarstwom zachodnim 19 listopada 1970 r. (po parafowaniu Układu) Francja, Stany Zjednoczone i Wielka Brytania przyjęły z aprobatą parafowanie Układu i podzieliły pogląd, że umowa ta „nie narusza i nie może naruszać praw i odpowiedzialności czterech mocarstw, tak jak znalazły one wyraz w znanych układach i porozumieniach”.

W istocie, Układ z 7 grudnia 1970 r. ani nie zmienia, ani nie narusza kompetencji czterech mocarstw. Kompetencja bowiem czterech mocarstw w odniesieniu do „Niemiec” w niczym nie uszczupla suwerennych praw Polski na Ziemiach Zachodnich i Północnych czy też ostatecznego i legalnego charakteru polskiej granicy zachodniej; kompetencja ta – jak już wykazano – dotyczy „Niemiec w granicach poczdamskich”.

#### **4. Zjednoczenie Niemiec a sukcesja co do traktatów granicznych**

Umowy graniczne charakteryzują się szczególną trwałością w prawie międzynarodowym. Jak orzekł Trybunał Haski w sprawie świątyni Pieah Vihear, jednym z podstawowych celów każdego traktatu ustanawiającego granice między państwami jest osiągnięcie „stabilności i ostateczności” (*ICJ Reports 1962*, s. 34). I tak artykuł 62 punkt 2a Konwencji Wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych stanowi, że na zasadniczą zmianę okoliczności jako na przyczynę uznania umowy za wygasłą lub wycofania się z niej nie wolno się

powoływać, jeżeli chodzi o umowę ustanawiającą granice. W myśl zwyczajowej normy prawa międzynarodowego traktaty graniczne podlegają też *eo ipso* sukcesji. Norma ta została potwierdzona w artykule 11 Konwencji z 22 sierpnia 1978 r. o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów. Stosownie do jej postanowień sukcesja państw jako taka nie narusza m.in. granicy ustanowionej przez traktat.

Oznacza to, że w przypadku procesu zjednoczenia Niemiec („wspólnota traktatowa” obu państw niemieckich, konfederacja, czy też forma państwa jednolitego – np. federacyjnego), muszą być respektowane dotychczasowe uregulowania graniczne. Przyszły ogólnoniemiecki suweren będzie więc z mocy prawa związany – jeśli chodzi o swoje granice wschodnie – postanowieniami Umowy poczdamskiej oraz postanowieniami traktatów granicznych zawartych przez dwa państwa niemieckie, przede wszystkim więc Układem Zgorzeleckim z 6 lipca 1950 r. i Układem z 7 grudnia 1970 r. Suweren ten będzie też zobowiązany do respektowania skutków prawnych związanych z ustanowieniem polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie łużyckiej i rozciągnięciem suwerenności Polski na Ziemię Zachodnie i Północne od aktu konstytutywnego, czyli od Umowy poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r.

## 23. Wypłata świadczeń emerytalnych za granicę według prawa RFN

(w:) Studia Prawnicze 1990, zeszyt 1, strony 89-109.

### Uwagi wstępne

W artykule nie uwzględniono najnowszych regulacji, wprowadzonych w 1990 r. w związku z procesem zjednoczenia Niemiec

Przedmiot rozważań niniejszego artykułu może budzić zainteresowanie z kilku względów:

**Po pierwsze** - w ostatnich dwóch dziesięcioleciach coraz częściej wskazuje się w doktrynie RFN-owskiej na emancypację międzynarodowego prawa ubezpieczeń społecznych (*Internationales Sozialversicherungsrecht*) jako samodzielnej gałęzi prawa, ponieważ zawarte w ramach międzynarodowego prawa prywatnego i międzynarodowego prawa administracyjnego regulacje nie są w pełni adekwatne do normowania stanów faktycznych z zakresu ubezpieczeń społecznych z elementem obcym<sup>1</sup>. Regulacje zaś prawa wewnętrznego, normujące stany faktyczne „z elementem obcym” (a więc również kwestię wypłaty zaopatrzeń za granicę), stanowią istotną część tego prawa, obok stosownych norm prawa międzynarodowego oraz - w przypadku RFN - tzw. prawa europejskiego.

**Po drugie** - polskiego punktu widzenia postanowienia prawa ubezpieczeń społecznych RFN są również o tyle istotne, że właśnie ta gałąź prawa przesiąknięta była (i jest) konstrukcjami prawnymi

---

<sup>1</sup> Por, W. Haase: *Internationales Sozialrecht. Motive und Funktionen*, „Der Kompass” 1982, s. 325-326; W. Selb: *Internationales Sozialversicherungsrecht (Versuch einer Emanzipation)*, Vierteljahresschrift für Sozialrecht 1974 (t, 4), s. 293 i n.

podważającymi suwerenność Polski na ziemiach zachodnich i północnych; w tej właśnie dziedzinie szczególnie jednoznacznie wykształciła się tzw. zasada trójpodziału terytorialnego, praktyczne wymiary zyskała tu też instytucja „Niemca” w rozumieniu art. 116 ust. 1 ustawy zasadniczej RFN oraz tzw. niemieckiej przynależności państwowej<sup>2</sup>.

**Po trzecie** wreszcie - postanowienia prawa wewnętrznego RFN w dziedzinie wypłaty świadczeń za granicę mają istotne znaczenie w kontekście art. 16 umowy PRL-RFN z 9 października 1975 r. „o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym”<sup>3</sup>. W artykule tym bowiem uzgodniono w ograniczonym zakresie eksport zaopatrzeń z RFN dla uprawnionych zamieszkałych w Polsce, przy czym zaopatrzenia te miały być przekazywane do Polski, o ile podlegały wypłacie „według przepisów prawnych Republiki Federalnej Niemiec”. Zobowiązanie to - w odniesieniu do zaopatrzeń emerytalnych - nie zostało zrealizowane przez RFN ze względu na tzw. zasadę trójpodziału terytorialnego<sup>4</sup>. Szczegółowa analiza RFN-owskiego prawa ubezpieczeń społecznych skłania jednak do refleksji, czy strona polska w ogóle powinna była zgodzić się z tego rodzaju klauzulą odsyłającą do prawa wewnętrznego RFN<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> W związku z tymi pojęciami por. L. Janicki: *RFN wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy. Zagadnienia prawne*, Poznań 1986, wyd. 2, s. 337 i n., 402 i n.

<sup>3</sup> Patrz: *Stosunki rentowe PRL-RFN. Zagadnienia artykułu 16 umowy z 1975 r. (Wybór dokumentów)*. Wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz, PISM, Warszawa 1986.

<sup>4</sup> Patrz: *Stosunki rentowe PRL-RFN a orzecznictwo Federalnego Trybunału Socjalnego. Materiały z konferencji naukowej 2 X 1979 r. (Warszawa-Papowa)*, Warszawa 1980.

<sup>5</sup> Patrz: J. Barcz: *Umowa rentowa PRL-RFN z 1975 r. Artykuł 15 i 16 umowy w świetle stanowiska zachodnioniemieckiego. Analiza krytyczna*, Warszawa 1989.

## U źródeł polityki RFN w sprawie wypłaty zaopatrzeń emerytalnych za granicę

Regulacje odnoszące się do problemu wypłaty świadczeń z zakresu ubezpieczenia emerytalnego dla uprawnionych przebywających za granicą mają określone tradycje w niemieckim prawie ubezpieczeń społecznych<sup>6</sup>. Już ustawa z 22 czerwca 1889 r. o ubezpieczeniu od inwalidztwa i starości (*Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung*)<sup>7</sup> zakładała w § 34 punkt 4 spoczywanie renty, o ile uprawniony nie mieszkał na obszarze kraju (*im Inland*). W myśl tej ustawy nie występowały jednak żadne różnice odnośnie do tego, czy uprawniony był Niemcem (*Deutscher*), czy cudzoziemcem (*Auslander*), żadnego znaczenia nie miała również przyczyna pobytu uprawnionego za granicą. Ordynacja ubezpieczeniowa Rzeszy (RVO) z 19 lipca 1911 r.<sup>8</sup> w § 1313 zmieniła powyższe postanowienia w odniesieniu do ubezpieczenia emerytalnego robotników (*Arbeiterrentenversicherung*) o tyle, iż jedynie „dobrowolny” pobyt za granicą (*freiwilliger Aufenthalt*) prowadził do spoczywania renty. Pochodząca z tego samego roku ustawa o ubezpieczeniu urzędników (z 20 grudnia 1911 r.)<sup>9</sup> różniła się jeszcze w tym zakresie od regulacji przewidzianej dla robotników. § 76 tej ustawy (AVG) stanowił, że renta spoczywa, o ile uprawniony przebywa za granicą bez zgody Komisji Rentowej (*Rentenausschuß*). Również przepisy tej ustawy nie różnicowały statusu „Niemców” i „cudzoziemców”.

---

<sup>6</sup> Patrz: SGB - 32.L (oprac. Müller) 75.TL. wrzesień 1984 (*Bringung der Leistungen an Berechtigte außerhalb des Geltungsbereiches dieses Gesetzes*). Uwagi wstępne s. 197 i n. Również: uzasadnienie orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK) z 20 marca 1979 r. – nr akt I BvR 111/74 oraz: I BvR 283/78 (pkt. I 2).

<sup>7</sup> RGB1. 1889, s. 97 i n.

<sup>8</sup> RGB1. 1911, s. 509 i n.

<sup>9</sup> RGB1. 1911, s. 989 i n.



Ujednolicenie postanowień dotyczących wypłaty świadczeń dla uprawnionych przebywających za granicą nastąpiło w nowelizacji RVO z 19 lipca 1923 r.<sup>10</sup> i w nowelizacji ustawy o ubezpieczeniu urzędników z 28 maja 1924 r.<sup>11</sup> W § 1313 RVO i § 74 AVG zróżnicowano status krajowców (*Inländer*) i cudzoziemców; na mocy powyższych paragrafów spoczywała renta cudzoziemca, o ile dobrowolnie przebywał on zwykle za granicą. Specyfika tych uregulowań w stosunku do obecnego stanu prawnego polegała jednak na tym, że w przypadku powrotu uprawnionego do Rzeszy Niemieckiej renta była wyrównywana za okres jej spoczywania (nie wypłacano jedynie tzw. dodatku Rzeszy - *Reichszuschuß*)<sup>12</sup>; postanowienia o spoczywaniu renty były również powiązane z regulacją możliwości odszkodowania ubezpieczonego (*Rentenabfindung*). Celem więc powyższych uregulowań było zapobieżenie stałym wypłatom świadczeń za granicę: cudzoziemiec, który nabył uprawnienia do renty, nie miał być jednak całkowicie pozbawiony świadczeń<sup>13</sup>.

Zmianę w tym stanie prawnym wprowadziło rozporządzenie z 17 maja 1934 r.<sup>14</sup>, nowelizujące RVO i AVG; możliwość odszkodowania ubezpieczonego została sprowadzona do świadczenia ekspektatywnego (*Kann-Leistung*). Na mocy ustawy z 21 grudnia 1937 r.<sup>15</sup> w ogóle zniesiono możliwość odszkodowania ubezpieczonego. Przepisy powyższe warunkowane były ówczesną faszystowską polityką rasistowską, która z jednej strony pociągała za sobą znaczną emigrację z Rzeszy Niemieckiej, a tym samym - w przypadku utrzymania przepisów o odszkodowaniu

---

<sup>10</sup> RGL 1923, s. 686 i n.

<sup>11</sup> RGL 1924, s. 563 i n.

<sup>12</sup> *Kommentar zur Reichsversicherungsordnung*, wyd. 3, (1929) (do § 1316). Patrz również: orzeczenie Urzędu Ubezpieczeniowego Rzeszy (RVA) z 5 stycznia 1927 r. Amtliche Nachrichten (AM), 1927, s. 336 i n. (ukazywały się do 1945 r.).

<sup>13</sup> Punkt I 2 uzasadnienia w orzeczeniu FTK z 20 marca 1979 r.

<sup>14</sup> RGL 1934 I, s. 419 i n.

<sup>15</sup> RGL 1937 I, s. 1393 i n.

ubezpieczonego - spowodowałaaby konieczność wypłaty znacznych sum, z drugiej zaś strony faszystowska polityka socjalna skierowana była na „zabezpieczenie i utrzymanie poziomu życia ludu rasowego” (*Sicherung und Erhaltung des Lebens des arteinigen Volkes*)<sup>16</sup>.

Po powstaniu Republiki Federalnej Niemiec ustawodawca RFN-owski zajął się przede wszystkim problemem zaopatrzenia emerytalnego osób przebywających na obszarze RFN, w tym wielomilionowej rzeszy uciekinierów i przesiedleńców z byłych wschodnich obszarów Rzeszy Niemieckiej. Kwestie te regulowała ustawa o rentach obcych i rentach zagranicznych (*Fremdrenten-und Auslandsrentengesetz*) z 7 sierpnia 1953 r.<sup>17</sup>. W ustawie tej uregulowano zakres, w jakim uprawnieni do świadczeń ze stosunków ubezpieczeniowych z instytucjami ustawowego rentowego już nie istniejącymi, zlikwidowanymi, znajdującymi się poza RFN i Berlinem Zachodnim, mają otrzymywać świadczenia. Na mocy tej ustawy ubezpieczonym „Niemcom” (w rozumieniu art. 116 ust. I ustawy zasadniczej RFN), żyjącym za granicą, zagwarantowano roszczenia w stosunku do „niemieckich, instytucji ubezpieczeniowych” działających na terytorium RFN, przy uwzględnieniu przesłanek zawężających<sup>18</sup>. W uzasadnieniu rządowego projektu tej ustawy stwierdzono w związku z tym, iż „zmienione stosunki państwowo-prawne i wynikające stąd następstwa w odniesieniu do ogólnopaństwowego niemieckiego ubezpieczenia społecznego nie uzasadniają nieograniczonego obciążenia ubezpieczenia społecznego na obszarze federalnym wszelkimi zobowiązaniami zagranicznymi niegdyś ogólnopaństwowego niemieckiego ubezpieczenia społecznego, które istniało w stosunku do uprawnionego za granicą”<sup>19</sup>. Nie uregulowano w ustawie kwestii roszczeń do świadczeń osób mających na podstawie art. 116 ust,

---

<sup>16</sup> Patrz: punkt I 2 uzasadnienia w orzeczeniu FTK z 20 marca 1979 r.

<sup>17</sup> BGBL 1953 I, s. 848 i n.

<sup>18</sup> Patrz: punkt B I uzasadnienia w orzeczeniu FTK z 26 lutego 1980 r.

<sup>19</sup> Bundestag-Drucksache 1/4201, s. 20.

I ustawy RFN status „Niemca”, a przebywających „na obszarach Rzeszy Niemieckiej nie należących do RFN i Berlina Zachodniego”, czyli w NRD i na polskich ziemiach zachodnich i północnych. Kwestię tę rozstrzygnęła praktyka (orzecznictwo Federalnego Trybunału Socjalnego - FTS) w sensie tzw. zasady trójpodziału terytorialnego - o czym dalej. Jeśli chodzi natomiast o wypłatę świadczeń dla cudzoziemców przebywających za granicą, to kontynuowano dotychczasową praktykę (spoczywanie renty).

Problem wypłaty rent poza terytorium RFN i Berlina Zachodniego pojawił się ponownie w związku z reformą prawa ubezpieczeń społecznych w 1957 r. Ugruntował się wtedy pogląd, iż postanowienia o spoczywaniu renty obcokrajowców w przypadku ich pobytu za granicą ułatwić mają rokowania z innymi państwami w przedmiocie zawarcia porozumień międzynarodowych, zawierających zasadę wzajemności. Również w okresie międzywojennym ustawodawca niemiecki uwzględniał kwestię zasady wzajemności, nie wiążąc jej jednak bezpośrednio z postanowieniami o spoczywaniu renty w stosunku do cudzoziemców przebywających za granicą. § 1314 RVO z 19 lipca 1911 r. upoważniał natomiast *Bundesrat* do wydania rozporządzeń uchylających spoczywanie renty w odniesieniu do obywateli tych państw, których ustawodawstwo zapewniało stosowne zaopatrzenia Niemcom i ich zstępny<sup>20</sup>. Projekty rządowe ustaw, mających nowelizować prawo ubezpieczeń społecznych, zakładały zachowanie dotychczasowych postanowień o spoczywaniu.

Podczas obrad w ramach Komisji *Bundestagu* ds. polityki społecznej (*Bundestagsausschuß für Sozialpolitik*) podważano to stanowisko, wskazując na problem swobody przesiedlania się, utrudnienia w ściąganiu gasterbeiterów do RFN oraz na negatywne skutki postanowień o spoczywaniu rent w odniesieniu do robotników przymusowych w byłej Rzeszy Niemieckiej. Jednakże większością

---

<sup>20</sup> Spis tego rodzaju rozporządzeń - *Reichsversicherungsordnung mit Anmerkungen*, (wyd. von Mitgliedern des Reichsversicherungsamtes), wyd. 2. (1930), t IV, s. 113 i n.

głosów Komisja zaleciła utrzymanie dotychczasowych postanowień o spoczywaniu rent cudzoziemców przebywających za granicą, wskazując, iż taki stan ułatwi rokowania nad umowami międzynarodowymi, zawierającymi klauzulę wzajemności w dziedzinie eksportu świadczeń<sup>21</sup>.

Propozycja Komisji była nadal przedmiotem sporu podczas obrad plenarnych *Bundestagu*. Posłowie - szczególnie SPD i FDP - podkreślali, że utrzymanie dotychczasowych przepisów dyskryminuje cudzoziemców; podnoszono również szereg zarzutów formalnych<sup>22</sup>. Frakcja SPD i frakcja FDP przedłożyły projekty, w których zakładano wyłączenie spod postanowień o spoczywaniu rent przynajmniej rent na wypadek starości i sugerowano ulepszenia w ramach zwrotu składek<sup>23</sup>. W końcu jednak - również na forum *Bundestagu* - zwyciężył pogląd o konieczności utrzymania dotychczasowych postanowień o spoczywaniu rent cudzoziemców przebywających za granicą. Pewną zmianę stanowiło natomiast wprowadzenie wypłaty za granicę renty sierocej. Przepisy o takiej treści wprowadzono do kompleksu ustaw z 23 lutego 1957 r. - „ustaw o nowej regulacji w ramach reformy rentowej" (*Neuregelungsgesetze der Rentenreform*)<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Patrz: 28. Bundestagsausschuss, 2. Wahlperiode - 122. Sitzung, Kurtzprotokoll, s. 7 i n.; Schriftliches Bericht des Ausschusses für Sozialpolitik, w: Bundestag-Drucksache 2/3080, s. 17 i n.

<sup>22</sup> Patrz: Verhandlungen des Deutschen Bundestages – 2. Wahlperiode – 186. Sitzung. Sten. Bericht, s. 10402 B - 10 - 404 A.

<sup>23</sup> Załączniki 5 i 3 do Protokołu z posiedzenia 186, tamże, s. 10478—10492.

<sup>24</sup> Określanych też jako Versicherungs-Neuregelungsgesetze (VNG). Chodzi tu o ustawę o nowym uregulowaniu prawa ubezpieczenia emerytalnego robotników (Arbeiterrentenversicherungs-Neuregelungsgesetz - Ar-VNG) z 23 lutego 1957 r., BGBl I, s. 45 i n.), zmieniającą RVO; ustawę o nowym uregulowaniu prawa ubezpieczenia emerytalnego urzędników (Angestelltenversicherungs-Neuregelungsgesetz - AnVNG) z 23 lutego 1957 r., BGBl 1957 L s. 88 i n.; oraz o ustawę o nowym uregulowaniu ubezpieczenia emerytalnego górników (Knappschaftsrentenversicherungs-Neuregelungsgesetz - KnVNG) z 21 maja 1957 r., BGBl 1957 I, s. 533 i n.

Od czasu „reformy rentowej” z 1957 r. pogląd, w myśl którego postanowienia dotyczące spoczywania rent cudzoziemców, przebywających za granicą, mają „wymuszać” zawieranie umów międzynarodowych z klauzulą wzajemności co do eksportu świadczeń, utożsamiany był z celem ustawodawcy, element natomiast „dobrowolności” przebywania za granicą tracił na znaczeniu<sup>25</sup>. Pod koniec lat pięćdziesiątych utrwaliła się również praktyka spoczywania renty „Niemców” (w rozumieniu art. 116 ust. i ustawy zasadniczej RFN), przebywających „na obszarach Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r., nie należących do RFN i Berlina Zachodniego”, stosownie do tzw. zasady trójpodziały terytorialnego.

Istotne znaczenie miały w tej dziedzinie dwa precedensowe orzeczenia FTS: z 20 września 1956 r. i 23 października 1958 r.<sup>26</sup>. W orzeczeniu z 20 września 1956 r. FTS rozstrzygnął, że części obszaru byłej Rzeszy Niemieckiej, które nie należą do Republiki Federalnej Niemiec lub Berlina Zachodniego, nie mogą być uważane za zagranicę; ponieważ uprawniony nie mieszkał również na terytorium RFN i Berlina Zachodniego, renta spoczywała. Orzeczeniem FTS z 23 października 1958 r. koncepcja ta rozszerzona została także na - jak stwierdził Trybunał - „obszary na wschód od Odry-Nysy, będące pod polską administracją” („*die unter polnischer Verwaltung stehenden Gebiete östlich der Oder und Neiße*”). Rozstrzygnięcie to oznaczało w praktyce, że w stosunku do uprawnionych, posiadających w rozumieniu art. 116 ust I ustawy zasadniczej RFN status „Niemca”, renta spoczywa, o ile mieszkali oni w NRD lub na polskich ziemiach zachodnich i północnych.

---

<sup>25</sup> Patrz: źródła podane w punkcie I 2c) uzasadnienia orzeczenia FTK z 20 marca 1979 r.

<sup>26</sup> Patrz odpowiednio: Entscheidungen des Bundessozialgerichts (BSGE), t 3, s. 286 i n. oraz BSGE t. 5, s. 195 i n.

## **Wypłata świadczeń za granicę na mocy ustawy z 25 lutego 1960 r. (FANG)**

Omawianą wyżej praktykę i wskazane rozwiązania ustawodawcze przejęła i usystematyzowała ustawa o nowym uregulowaniu rent obcych i zagranicznych z 25 lutego 1960 r.<sup>27</sup>. W art. 1 FANG dokonano stosownych zmian w ustawie o rentach obcych i zagranicznych (FRG) z 7 sierpnia 1953 r., w art. 2 FANG dokonano zmian RVO oraz w ustawie o nowym uregulowaniu prawa ubezpieczenia rentowego robotników (ArVNG) z 23 lutego 1957 r., w art. 1 FANG dokonano zmian w ustawie o ubezpieczeniu urzędników (AVG) oraz w ustawie o nowym uregulowaniu prawa ubezpieczeń urzędników (AnVNG) z 23 lutego 1957 r., natomiast w art. 4 FANG dokonano zmian w ustawie o ubezpieczeniu górników (RKG) z 1 lipca 1926 r. Stosowne postanowienia - „Wypłata świadczeń przy pobycie poza zakresem obowiązywania niniejszej ustawy” - zostały zawarte w §§ 1315-1323 a RVO, a odpowiadały im dosłownie §§ 94-102a AnVNG oraz §§ 105-108f KnVNG. Postanowienia §§ 1315-1321 RVO (oraz odpowiednie postanowienia pozostałych ustaw) zmienione zostały dopiero ustawą „o dopasowaniu rent ustawowego ubezpieczenia rentowego w roku 1982” („*Gesetz über die Anpassung der Renten der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 1982*”) z 1 grudnia 1981 r.<sup>28</sup>.

Przed omówieniem postanowień RVO o wypłacie świadczeń dla uprawnionych przebywających za granicą (w brzmieniu nadanym przez FANG z 25 lutego 1960 r.) należy zwrócić uwagę na dwa istotne problemy.

---

<sup>27</sup> Gesetz zur Neuregelung des Fremdreten- und Auslandsrentenrechts und zur Anpassung der Berliner Rentenversicherung an die Vorschriften des Arbeiterrentenversicherungs-Neuregelungsgesetzes und des Angestelltenversicherungs-Neuregelungsgesetzes (Fremdreten- und Auslandsrenten-Neuregelungsgesetz - FANG) z 25 lutego 1960 r. BGBL 1960 I, s. 93 i n.

<sup>28</sup> BGB1. 1981 I, s. 1205 i n.

**Po pierwsze** - §§ 1315-1321 RVO nie mówiły o cudzoziemcach i obywatelach RFN, lecz za kryterium różnicujące możliwość otrzymania świadczenia w przypadku pobytu za granicą wprowadzały pojęcie „Niemca” (*Deutscher*) i „osób nie będących Niemcami” (*Nichtdeutscher*); chodziło tu naturalnie o „Niemca” w rozumieniu art. 116 ust I ustawy zasadniczej RFN, czyli o instytucję prawa wewnętrznego RFN podważającą suwerenność Polski i NRD.

**Po drugie** - w cytowanych przepisach RVO nie używano jednoznacznych w rozumieniu prawa międzynarodowego (i prawa krajowego) pojęć: „obszar” czy „terytorium” RFN oraz „zagranica” lub „terytorium innego państwa”, lecz wprowadzono trzy różne pojęcia: - „zakres obowiązywania niniejszej ustawy” (*Geltungsbereich dieses Gesetzes*), „poza zakresem obowiązywania niniejszej ustawy” (*außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes*), „zagranica” (*Ausland*). Terminy te miały różne znaczenie: i tak, w § 1315 pkt 1(1) mówiło się o spoczywaniu renty „osoby nie będącej Niemcem”, o ile „zwykle dobrowolnie przebywa poza zakresem obowiązywania ustawy”; podobnie - w myśl § 1317 -spoczywała renta „Niemca”, jak długo przebywa on „poza zakresem obowiązywania niniejszej ustawy”. Zwrot - „poza zakresem obowiązywania niniejszej ustawy” oznaczał wszelkie obszary leżące poza granicami RFN. Natomiast renta podlegała wypłacie dla „Niemca” - przy spełnieniu warunków określonych w § 1318 – „za okresy pobytu za granicą”. Zważywszy że m.in. w praktyce prawa ubezpieczeniowego RFN za „zagranicę” uważano dopiero „obszary poza granicami Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r.”, te różnice terminologiczne wyrażały w istocie tzw. zasadę trójpodziału terytorialnego, która w tym przypadku z jednej strony miała być wyrazem rzekomo nadal istniejącego państwa ogólnoniemieckiego (w granicach z 31 grudnia 1937 r.), z drugiej zaś strony ograniczała zobowiązania finansowe RFN-owskich instytucji ubezpieczeniowych (powodowała bowiem spoczywanie rent dla uprawnionych „Niemców”, mieszkających na terytorium NRD oraz na polskich

ziemiach zachodnich i północnych) - osoby te (w myśl powyższych przepisów) nie mieszkaly bowiem ani „w zakresie obowiazywania ustawy”, ani „za granicą”).

Majac na uwadze dwie powyzsze - istotne - sprawy, stwierdzic mozna, ze §§ 1315-1321 RVO (w brzmieniu nadanym przez FANG z 25 lutego 1960 r.) stanowiły, w zakresie wyplaty swiadczen dla uprawnionych przebywajacych „poza terytorium RFN i Berlina Zachodniego”, co nastepuje:

- Zasadniczo spoczywala renta „osoby nie bedacej Niemcem”, ktora „zwykle dobrowolnie przebywala poza zakresem obowiazywania” RVO lub „w zakresie obowiazywania ustawy miala zakaz pobytu”;
- Rząd federalny mógł - w drodze rozporzadzenia za zgoda *Bundesratu* - wyliczyc spoczywanie renty „w odniesienia do cudzoziemskich obszarow granicznych lub w odniesieniu do panstw obcych”. Warunkiem byla tu (§1316 RVO) swoiście rozumiana wzajemnosc - ustawodawca danego panstwa musial gwarantowac „Niemcom i ich zstepnym” stosowne swiadczenia. W przeciwienstwie do okresu miedzywojennego, kiedy - jak to juz wspomniano - obowiazywaly analogiczne postanowienia (i mialy znaczenie praktyczne), rząd RFN nie skorzystal z tej mozliwosci;
- Zasadniczo spoczywala tez renta „Niemca” w rozumieniu art. 116 ust. 1 ustawy zasadniczej lub „dawniejszego niemieckiego przynaleznego panstwowego” w rozumieniu art. 116 ust 2 ustawy zasadniczej - jak dlugo przebywal on „poza zakresem obowiazywania ustawy”. O ile jednak renta przypadala za ubezpieczenia zaistniale w „zakresie obowiazywania ustawy”, podlegala wyplacie takze „za okresy pobytu za granicą”;



- Tak więc możliwość wypłaty rent „poza obszar RFN i Berlina Zachodniego” istniała - w myśl omawianych przepisów RVO - jedynie dla osób zakwalifikowanych na mocy przepisów RFN-owskich jako „Niemcy” lub „dawniejsi niemieccy przynależni państwowi”, i to w zakresie ograniczonym tzw. zasadą trójpodziału terytorialnego, tzn. w przypadku pobytu „za granicą” - rozumianą jako obszary innych państw, leżące poza „granicami Rzeszy Niemieckiej według z 31 grudnia 1937 r.”;
- Na mocy § 1321 istniała również możliwość wypłaty „poza obszar obowiązywania ustawy” świadczeń mających charakter tzw. świadczeń uznaniowych, pod warunkiem jednak, że chodziło o osobę posiadającą według art. 116 ust. 1 ustawy zasadniczej status „Niemca” lub status „dawniejszego niemieckiego przynależnego państwowego” według art. 116 ust. 2 ustawy zasadniczej, o ile osoba ta zwykle przebywała „na obszarze państwa obcego, w którym Republika Federalna Niemiec utrzymuje przedstawicielstwo urzędowe”.

### **Orzeczenie FTK z 20 marca 1979 r.<sup>29</sup>**

Przepisy §§ 1315 i n. RVO oznaczały w praktyce całkowite pozbawienie świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego „osób nie będących Niemcami” i zwykle dobrowolnie mieszkających za granicą (o ile naturalnie inaczej nie stanowiły zawarte przez RFN umowy międzynarodowe). W istocie rzeczy było to pozbawienie świadczeń do końca życia, chodziło bowiem o ludzi starych, którzy z reguły nie są skłonni do emigracji. Budziło to tym większe zastrzeżenia, iż właśnie zadaniem zaopatrzenia rentowego jest zabezpieczenie ubezpieczonego do końca życia na wypadek starości lub

---

<sup>29</sup> Sygnatura akt: I BvR 111/74 oraz I BvR 283/78; „Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts” (BVerfGE) t. 51, s. I i n. Patrz także: Juristenzeitung 1979 nr 15/16, s. 324 i n. W literaturze na temat tego orzeczenia W. Haase: *Aktuelle Probleme im internationalen Sozialrecht*, Die Sozialversicherung 1980, nr 12, s. 309 i n.; U. Köbl: *Soziale Rechte von Ausländern und Gegenseitigkeitsprinzip*, Die Sozialgerichtsbarkeit 1980, Z. 10, s. 369 i n.,

inwalidztwa<sup>30</sup>. Problemem tym zajął się FTK w - niezmiernie istotnym - orzeczeniu z 20 marca 1979 r. Przedmiotem orzeczenia był problem, czy jest zgodne z konstytucją, iż cudzoziemcy (a używając terminologii RVO - „osoby nie będące Niemcami”), zwykle dobrowolnie przybywający za granicą, nie otrzymują od RFN-owskich instytucji ubezpieczeniowych żadnej renty, podczas gdy - przy spełnieniu określonych przesłanek - renty otrzymują osoby posiadające status „Niemca”. W orzeczeniu tym FTK stwierdził, że przepisy prawa ubezpieczenia społecznego, w myśl których przebywającym za granicą cudzoziemcom nie jest wypłacana należna im renta oraz w myśl których nie mają oni również prawa do stosownego zwrotu uiszczonych składek, nie są zgodne z art. 3 ust 1 ustawy zasadniczej RFN statuującym zasadę równości wobec prawa<sup>31</sup>. Trybunał następująco uzasadnił swoje stanowisko:

**Po pierwsze** - FTK stwierdził, że postanowienia dotyczące spoczywania rent nie mogą być uzasadniane faktem, że ułatwiają zawarcie umów z dziedziny ubezpieczenia społecznego.

„Nie jest istotne - stwierdził Trybunał - czy prezentowany przez federalnego ministra pracy pogląd, mający być głównym uzasadnieniem § 94 ust 1 nr 1 AVG, w ogóle może obecnie i w przyszłości popierać takie regulacje. Rzecz bowiem w tym, że pogląd ten nie jest w stanie - w świetle art. 3 ust. 1 ustawy zasadniczej - usprawiedliwić nierówność traktowania ubezpieczonych, którzy na tej samej podstawie prawnej, w wyniku takich samych składek nabyli takie same prawa z zakresu ubezpieczenia społecznego. Co prawda, cel ustawodawcy, aby w wyniku zawarcia umów z zakresu ubezpieczenia społecznego zapewnić wypłatę rent do RFN dla niemieckich przynależnych państwowych, którzy za granicą nabyli uprawnienia do tych rent, jest merytorycznie jasny w świetle dotychczasowego orzecznictwa

---

<sup>30</sup> Patrz: U. Kölb: jw., s. 370.

<sup>31</sup> Artykuł 3 ust. 1 UZ RFN - „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich”.

Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, to jednak nierówności, do których prowadzi realizacja tego celu, można uzasadnić jedynie wtedy, gdy zastosowane środki są odpowiednie. Nie jest tak jednak w tym przypadku."

FTK stwierdził, że zaskarżone postanowienia oznaczają w praktyce dla ubezpieczonego, że jego roszczenie do renty, które nabył - najczęściej na mocy ubezpieczenia obowiązkowego - przy spełnieniu identycznych przesłanek, jak inni ubezpieczeni, wykorzystywane są jako środek nacisku, aby „niemieckim przynależnym państwowym”, którzy nabyli za granicą prawa do renty, zapewnić wypłatę tej renty do RFN. FTK zaznaczył w związku z tym:

„Roszczenie ubezpieczonego nie może być wykorzystywane jako zastaw (*Faustpfand*) za uzasadnione interesy innych. Dotyczy to również prawa ubezpieczeń społecznych w zakresie świadczeń ubezpieczeniowych., nawet wtedy, gdy dana regulacja podejmowana jest pod wpływem rozważań społeczno-politycznych czy z dziedziny polityki zagranicznej, Nawet jeśli ustawodawcy - szczególnie w dziedzinie polityki zagranicznej - przysługuje stosunkowo duża swoboda, nie może on wstrzymywać realizacji roszczeń przysługujących personalnie uprawnionemu w wyniku uiszczonych składek - po to, aby Niemcom umożliwić realizację zupełnie innych roszczeń."

**Po drugie** - FTK podkreślił, że nie znajdują uzasadnienia inne argumenty, przytoczone w stanowisku federalnego ministra pracy, które w przeszłości przemawiały za takimi regulacjami prawnymi i które miałyby uzasadniać zaskarżone przepisy. W szczególności zaś nie są zasadne argumenty, wskazujące na trudności przy przekazywaniu pieniędzy za granicę, podejmowaniu za granicą koniecznych czynności sprawdzających co do istnienia przesłanek wypłaty świadczenia itp. Już sama okoliczność - podkreślił FTK - iż obecnie przekazywane są renty za granicę dla „niemieckich ubezpieczonych" lub sierot, wykazuje, że

powyższe argumenty nie uzasadniają zaskarżonych przepisów; dotyczy to również kwestii dewizowo-prawnych.

**Po trzecie** - FTK zakwestionował również adekwatność stwierdzenia FTS, że ustawodawca - stosownie do tzw. zasady terytorialności - musi dbać przede wszystkim o ubezpieczonych przebywających na obszarze kraju. FTK przyznał przy tym, że zasadniczo ustawodawca zobowiązany jest - stosownie do nakazu państwa socjalnego - dbać przede wszystkim o te osoby, za które ponosi odpowiedzialność, tj. za własnych obywateli i cudzoziemców przebywających na obszarze państwa. W określonym zakresie FTK uznał również możliwość różnicowania między „Niemcami” a cudzoziemcami<sup>32</sup>. FTK stwierdził jednak:

„(...) nawet jeśli istnieją wystarczające powody do nierównego traktowania, to nie uzasadniają one jednak nierównego traktowania w rozmiarze określonym obecnym stanem. Decyzja spoczywania renty cudzoziemca będzie tylko wtedy odpowiadała idei praworządności, gdy ustawodawca zatroszczy się - w drodze szczególnego uregulowania dotyczącego wyrównania tak znacznych różnic - o to, by cudzoziemcom przebywającym za granicą i mającym uzasadnione roszczenia stworzyć możliwość uzyskania odpowiedniego zwrotu składek”.

W literaturze RFN-owskiej poparto stanowisko FTK. Podkreślano przy tym, że orzeczenie z 20 marca 1979 r. ma istotne znaczenie dla prawa ubezpieczeń społecznych RFN<sup>33</sup>. Orzeczenie to bowiem zmusiło ustawodawcę do szukania nowego rozwiązania w dziedzinie świadczeń dla cudzoziemców, przebywających „zwykle dobrowolnie za granicą”, przy czym FTK zakreślił „program minimum” (stworzenie

---

<sup>32</sup> „Diese Gesichtspunkte lassen es vertretbar erscheinen, wenn die Ansprüche der im Ausland lebenden ausländischen Versicherten anders geregelt werden als die der im Inland lebenden ausländischen Versicherten und der im Ausland lebenden Deutschen”.

<sup>33</sup> Patrz: U. Kölb: *Soziale Rechte...*, s. 370.

uprawnionym cudzoziemcom co najmniej możliwości uzyskania zwrotu części wpłaconych składek). W literaturze wskazywano też na konieczność rozważenia innych rozwiązań, m.in. możliwości wypłaty renty za granicę w ograniczonej wysokości<sup>34</sup>. Sugerowano też konieczność przemyślenia, czy w świetle wywodów FTK co do możliwości różnicowania między „Niemcami” i cudzoziemcami nie należałoby - w nowej regulacji - stosownie zmniejszyć renty wypłacane dotychczas „Niemcom” żyjącym za granicą. Krytykowano też dotychczasowe rozwiązania, wskazując, że regulacja „wszystko albo nic” zmuszała cudzoziemców do pozostawania w RFN, mimo iż często chcieli powrócić do kraju pochodzenia, z drugiej zaś strony „zmuszała Niemców z zagranicy do powrotu do ich starej ojczyzny, mimo iż chcieliby pozostać w swej nowej ojczyźnie”<sup>35</sup>.

W ten sposób poruszony został - choć pośrednio - problem osób posiadających - w myśl przepisów RFN-owskich - status „Niemca”, których renty spoczywały jednak ze względu na tzw. zasadę trójpodziału terytorialnego; chodziło tu również o osoby uprawnione, mieszkające w Polsce na ziemiach zachodnich i północnych (można stwierdzić, że RFN-owskie przepisy z dziedziny prawa ubezpieczeń społecznych w znacznym stopniu stymulowały tzw. akcję łączenia rodzin, tzn. emigrację z Polski do RFN w latach siedemdziesiątych, zważywszy, że według szacunków około 1970 r. mieszkało na ziemiach zachodnich i północnych ponad 150 tys. osób uprawnionych do zaopatrzeń emerytalnych z RFN-owskich instytucji ubezpieczeniowych).

---

<sup>34</sup> Patrz: W. Haase: *Aktuelle Probleme...*, s. 310.

<sup>35</sup> Tamże, s. 310. Jednoznacznie krytycznie U. Kölb: *Soziale Rechte...*, s. 371.

## Ustawa z 1 grudnia 1981 r. „o dopasowaniu rent ubezpieczenia ustawowego w roku 1982" (RAG 1982)<sup>36</sup>

Po ogłoszeniu orzeczenia FTK z 20 marca 1979 r. rozważano - jak wspomniano - różne możliwości rozwiązania problemu wypłaty świadczeń uprawnionym przebywającym zwykle „poza zakresem obowiązywania ustawy”. Wchodziły przy tym w grę trzy zasadnicze możliwości:

- rozszerzony (w stosunku do „reformy rentowej” z 1972 r.)<sup>37</sup> zwrot uiszczonych składek;
- odszkodowanie ubezpieczonego;
- oraz eksport świadczeń za granicę<sup>38</sup>.

Przyjęte w końcu, w ustawie z 1 grudnia 1981 r., rozwiązanie (które weszło w życie z mocą wsteczną od 1 czerwca 1979 r.) miało - w porównaniu do dotychczasowych doświadczeń - charakter nowatorski<sup>39</sup>. Wykraczało ono znacznie poza „standard minimum”, zakreślony w orzeczeniu FTK z 20 marca 1979 r. W myśl tego rozwiązania zarówno „Niemcy”, jak i „cudzoziemcy” (do terminów tych zaraz powrócimy) mają roszczenie do wypłaty renty w przypadku zwykłego pobytu za granicą<sup>40</sup>. Jednakże sposób naliczania rent dla

---

<sup>36</sup> Gesetz vom 1. Dezember 1981 über die Anpassung der Renten der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 1982, BGBI. 1982 I, s. 1205 i n.

<sup>37</sup> Patrz: U. Köbl: *Soziale Rechte...*, s. 376 i n.

<sup>38</sup> Patrz: R. Schuler: *Die Neuregelung des Auslandsrentenrechts im Kontext des internationalen Sozialrechts*, Zentralblatt für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung 1982, z. 5, s. 130; patrz także: Bundestag-Drucksache 9/458, s. 27 i n.

<sup>39</sup> SGB - 32.L, s. 198/1.

<sup>40</sup> Ogólnie patrz: H. Jäger: *Sozialversicherungsrecht und sonstige Bereiche des Sozialgesetzbuches. Leitfaden für Praxis und Ausbildung mit Schaubildern und Beispielen*, Erich Schmidt Verlag 1981, (9. Auflage), s. 212. Podstawowa literatura podana w: SGB - 32.L, s. 198/2, 198/3.

obu tych grup jest odmienny. O ile „Niemcy” otrzymują renty w zasadzie w dotychczasowej wysokości (uwzględnione są więc nie tylko składki uiszczone na mocy prawa federalnego, lecz również naliczalne na mocy ustaw ubezpieczeniowych Rzeszy i ustawy o rentach obcych - §§ 1318 i 1319 - okresy, w których składek nie uiszczano - § 1320), to cudzoziemcy otrzymują renty na podstawie składek uiszczonych od 1 lipca 1948 r. (§ 1318 ust 1); okresy, w których składek nie uiszczano, nie są na naliczane (§ 1320), a wypłacie podlega tylko 70% tak naliczonej renty (§ 1323). W ten sposób uregulowano dla „Niemców” i „cudzoziemców” roszczenia do renty ze względu na niezdolność do wykonywania zawodu i niezdolność zarobkowania (§ 1321); w stosunku do wszystkich uprawnionych wyłączono roszczenia dotyczące rehabilitacji, dodatku na dzieci, itp.<sup>41</sup>.

W uzasadnieniu rządu federalnego do projektu tych regulacji stwierdzono, że stała wypłata rent dla cudzoziemców przebywających za granicą jest najbardziej odpowiednim społecznym zabezpieczeniem cudzoziemców, a jednocześnie nie zmusza ich - tak jak dotychczasowe przepisy - do pozostawania w zakresie obowiązywania ustaw rentowych. Ograniczenie, w myśl którego przy naliczaniu renty, mającej podlegać wypłacie za granicą, uwzględnia się jedynie okresy składkowe odbyte w zakresie obowiązywania ustaw rentowych, jest - zdaniem rządu federalnego - zgodne z orzecznictwem FTK<sup>42</sup>. W dotychczasowym orzecznictwie FTK nowe przepisy § 1315 i n. RVO uważane są - w zasadzie<sup>43</sup> - za zgodne z konstytucją<sup>44</sup>. W toku bardziej szczegółowej analizy tych przepisów (i odpowiadających im przepisów AVG i RKG) wskazać należy na następujące ważniejsze kwestie:

---

<sup>41</sup> SGB - 32.L, s. 198/1.

<sup>42</sup> Bundestag-Drucksache 9/458, s. 28 i n.

<sup>43</sup> Na pewne kwestie sporne wskazano w dalszych częściach artykułu.

<sup>44</sup> Patrz na przykład: orzeczenie FTS z 9 września 1982 r. BSGE t. 54, s. 57.

1. W poprzednim sformułowaniu przepisy § 1315 i n. RVO nie mówiły o „cudzoziemcach” i „obywatelach RFN”, lecz jako kryterium różnicujące używały konstrukcji „Niemca” w rozumieniu art. 116 ust 1 ustawy zasadniczej - posługując się terminami „Niemcy” i „osoby nie będące Niemcami”. Obecne przepisy § 1315 i n RVO nie zawierają pojęcia „osoby nie będącej Niemcem”, lecz posługują się nadrzędnym pojęciem „uprawnionego” (*ein Berechtigter*), obejmującym tak „Niemców”, jak i „cudzoziemców”. Mówiąc o obu tych kategoriach osób uprawnionych do świadczenia RVO używa obecnie pojęć: „uprawniony Niemiec” i „uprawniony cudzoziemiec”. Zrezygnowano przy tym z pojęcia „osoby nie będącej Niemcem” i wprowadzono pojęcie „cudzoziemca”, co nie oznacza jednak, że w nowych przepisach zrezygnowano z konstrukcji prawnych podważających suwerenność Polski i NRD. Pojęcie „cudzoziemca” określone zostało bowiem w sposób specyficzny - w myśl § 1316 ust. 3 RVO „za cudzoziemców o odniesieniu do §§ 1317-1323 uważani są uprawnieni, nie będący Niemcami w rozumieniu artykułu 116 ustawy zasadniczej”. Stąd też - na przykład - posiadający status „Niemca” obywatele polscy, zamieszkali na ziemiach zachodnich i północnych, nie są uważani - w rozumieniu powyższych przepisów - za „cudzoziemców”. Zwrócić jeszcze należy w związku z tymi sformułowaniami uwagę na:

- zakres pojęcia „uprawniony cudzoziemiec”,
- sytuację bezpaństwowców, dwu- i wielopaństwowców,
- zakres pojęcia „Niemca” w rozumieniu art. 116 ustawy zasadniczej.

a) § 1315 i n. RVO obowiązują z zastrzeżeniem, że nie zostały one zmodyfikowane przez dwu- lub wielostronne umowy międzynarodowe z dziedziny ubezpieczenia społecznego. O ile dana umowa zawiera klauzulę równego traktowania, to cudzoziemiec - obywatel państwa-strony takiej umowy - ma takie same prawa, jak „uprawniony Niemiec”. Tym samym nie dotyczą go przepisy RVO o „uprawnionym



cudzoziemcu". Sytuacja taka występuje w stosunkach RFN ze wszystkimi państwami Wspólnoty Europejskiej oraz z większością państw - partnerów traktatowych RFN<sup>45</sup>. Jak podkreśla się w literaturze, nowe przepisy dotyczą przede wszystkim „byłych Niemców”, którzy wyemigrowali i nabyli obywatelstwo kraju, z którym Republika Federalna Niemiec nie zawarła umowy z dziedziny ubezpieczenia społecznego. Według poprzednich przepisów osobom takim renta nie przysługiwała. Natomiast według przepisów wprowadzonych przez RAG 1982 możliwa jest - w ograniczonym zakresie - wypłata rent byłym niemieckim przynależnym państwowym, którzy zwykle przebywają za granicą w takich państwach, jak Australia, Brazylia czy w innych państwach południowoamerykańskich - i nabyli obywatelstwo państwa pobytu<sup>46</sup>.

- b) Jak wspomniano, § 1316 ust. 3 RVO określa pojęcie „cudzoziemca” w sposób negatywny, jako „osoby nie będącej Niemcem w rozumieniu artykułu 116 ustawy zasadniczej”. Tym samym bezpaństwowcy uważani są - dla celów §§ 1317-1323 RVO - za „cudzoziemców”<sup>47</sup>. Niemniej w toku stosowania §§ 1317-1323 RVO nie jest konieczne stwierdzenie określonego obywatelstwa danej osoby uprawnionej czy też faktu, że taka osoba jest bezpaństwowcem. Wystarczy stwierdzenie, że osoba uprawniona nie jest „Niemcem” w rozumieniu art. 116 ustawy zasadniczej, ponieważ określona, korzystniejsza sytuacja związana jest ze statusem „Niemca”. Tym samym uprawnieni dwu- i wielopaństwowcy, będący „Niemcami” w rozumieniu art. 116 ustawy zasadniczej nie są uważani za „cudzoziemców” (podobnie rzecz się ma z obywatelami państw obcych,

---

<sup>45</sup> SGB - 32.L, s. 198/2.

<sup>46</sup> K. Rieker: *Neue gesetzliche Regelungen für die Rentenzahlung bei Auslandsaufenthalt*, Soziale Sicherheit 1982 (31), s. 80—81.

<sup>47</sup> Bundestag-Drucksache 9/458, s. 39.

zrównanymi w prawach z „Niemcami” lub „niemieckimi przynależnymi państwowymi” na mocy stosownych umów międzynarodowych)<sup>48</sup>.

- c) Poprzednie przepisy § 1315 ust. 1 RVO mówiły o „Niemcu w rozumieniu artykułu 116 ust 1 ustawy zasadniczej” oraz o „dawniejszym niemieckim przynależnym państwowym w rozumieniu artykułu 116 ust 2 ustawy zasadniczej”. Obecne sformułowanie (§ 1316 ust 3 RVG) mówi o „Niemcach w rozumieniu art. 116 ustawy zasadniczej” Tym samym status „Niemca” w rozumieniu §§ 1317-1323 RVO posiadają dwie grupy osób określone w art. 116 ust 1 ustawy zasadniczej, tj. osoby posiadające „niemiecką przynależność państwową” oraz osoby, które „jako uchodźcy lub wypędzeni narodowości niemieckiej, ich małżonkowie lub potomkowie znaleźli przyjęcie na obszarze Rzeszy Niemieckiej według stanu z dnia 31 grudnia 1937 r.” (tzw. *Statusdeutsche*)<sup>49</sup>. Krąg osób określony w art. 116 ust. 2 ustawy zasadniczej objęty jest więc pojęciem „cudzoziemców”, ponieważ chodzi to o „byłych niemieckich przynależnych państwowych”. Powody takiego ustawowego uregulowania nie zostały bliżej określone również w uzasadnieniu projektu nowelizacji<sup>50</sup>.

2. W poprzednim sformułowaniu przepisów § 1315 i n. RVO wychodzono z tzw. zasady trójpodziału terytorialnego, w myśl której „zakres obowiązywania ustawy” pokrywał się z terytorium RFN i Berlina Zachodniego, za „zagranicę” uważano obszary innych państw, leżące poza granicami Rzeszy Niemieckiej z 31 grudnia 1937 r., trzecią zaś kategorię stanowiły obszary nie należące ani do „zakresu obowiązywania ustawy”, ani do „zagranicy”, a stanowiące

---

<sup>48</sup> SGB - 32.L, s. 198/6.

<sup>49</sup> Tamże.

<sup>50</sup> Tamże.

części obszaru Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r. (NRD, polskie ziemie zachodnie i północne, część byłych Prus Wschodnich przejęta przez ZSRR na mocy umowy poczdamskiej). Wskazując na to, że osoby uprawnione (w myśl ówczesnych przepisów jedynie „Niemcy” w rozumieniu art. 116 ust. 1 ustawy zasadniczej) nie mieszkają ani „za granicą”, ani w „zakresie obowiązywania ustawy”, RFN-owskie instytucje ubezpieczeniowe odmawiały wypłaty świadczeń rentowych (renty spoczywały)<sup>51</sup>. Nowe sformułowania § 1315 i n. RVG odeszły formalnie rzecz biorąc od tzw. zasady trójpodziału terytorialnego. Abstrahując od przepisów szczegółowych i przejściowych (RAG 1982) nie używane jest w ogóle pojęcie „zagranica”<sup>52</sup>. Natomiast - stosownie do formuły użytej w orzeczeniu FTK z 20 marca 1979 r. - występują terminy: „pobyt na obszarze obowiązywania niniejszej ustawy” oraz „pobyt poza obszarem obowiązywania niniejszej ustawy”. Formalnie rzecz biorąc pod pojęcie „pobytu poza obszarem obowiązywania niniejszej ustawy” podpada również pobyt uprawnionego na obszarze NRD i Polski łącznie z ziemiami zachodnimi i północnymi<sup>53</sup>. Niemniej jednak - na mocy specjalnego przepisu lub stosownej wykładni - w dalszym ciągu utrzymywane jest spoczywanie renty w stosunku do określonych kategorii uprawnionych, o ile mieszkają oni w NRD lub na obszarze polskich ziem zachodnich i pomocnych. W komentarzu do nowych przepisów § 1315 i n. RVG stwierdzono wprost, „może nie terminologicznie, ale w praktyce pozostaje przy trójpodziale”<sup>54</sup>.

- a) W odniesieniu do NRD problem „rozwiązano” przy pomocy fortelu zawartego w § 1317 RVO. W myśl tego paragrafu uprawniony posiadający miejsce stałego pobytu „poza

---

<sup>51</sup> Patrz: BSGE t. 42, s. 249 i n.; t. 46, s. 293 i n.

<sup>52</sup> Bundestag-Drucksache 9/458, s. 28.

<sup>53</sup> Patrz: SGB - 32.L, s. 198/1

<sup>54</sup> Tamże, s. 198/2.

zakresem obowiązywania niniejszej ustawy" - na obszarze, „na którym niemiecka instytucja ubezpieczenia rentowego posiada siedzibę”, nie otrzymuje świadczenia z ubezpieczenia rentowego. Rzecz w tym, że w myśl praktyki RFN-owskiej określenie „niemiecka instytucja ubezpieczenia rentowego” oznacza zarówno instytucję ubezpieczeniową działającą na obszarze RFN, jak i instytucję ubezpieczeniową działającą na obszarze NRD. Ponieważ obszar NRD - według nowych przepisów - znajduje się „poza zakresem obowiązywania” RVO, ale ma tu siedzibę „niemiecka instytucja ubezpieczenia rentowego”, wypłata świadczeń dla uprawnionych, mających w NRD miejsce stałego pobytu, nie jest możliwa; kontynuowana jest więc dotychczasowa praktyka<sup>55</sup>. W rządowym uzasadnieniu nowelizacji wskazano - w związku z tym uregulowaniem - na specyficzny rozwój w NRD i RFN po drugiej wojnie światowej; podniesiono, że § 1317 RVO nawiązuje do § 17 ust I lit. c) ustawy o rentach obcych (FRG), w myśl którego „składki uiszczane do niemieckiej instytucji ubezpieczeniowej, znajdującej się poza obszarem obowiązywania niniejszej ustawy, są traktowane generalnie i bez konieczności spełnienia szczególnych przesłanek tak, jakby zostały one uiszczane do instytucji ubezpieczeniowej RFN”; podkreślono w związku z tym, że instytucje ubezpieczeniowe w RFN nie mogą jeszcze dodatkowo dokonywać wypłaty dla uprawnionych w NRD; z drugiej strony wskazano, że według §§ 2 ust 2 lit. n), 3, 5 i 6 rozporządzenia NRD z 23 listopada 1979 r. w sprawie ubezpieczenia rentowego przy świadczeniach rentowych w NRD uwzględniane są okresy zatrudnienia w RFN; § 1317 RVO - podkreślano - wyklucza więc możliwość podwójnego świadczenia<sup>56</sup>. Na marginesie dodać można, że § 1317 RVO mówiąc o „uprawnionym”, rozciąga się więc zarówno na „Niemców w rozumieniu art. 116 ustawy zasadniczej”, jak i na

---

<sup>55</sup> Tamże, s. 198/9.

<sup>56</sup> Bundestag-Drucksache 9/458, s. 39.

„cudzoziemców”; właśnie problem objęcia przez § 1317 RVO „cudzoziemców” wzbudził wątpliwości co do zgodności tego paragrafu z konstytucyjną zasadą równości (art. 3 ust. 1 ustawy zasadniczej)<sup>57</sup>.

b) Jeśli chodzi natomiast o dalsze spoczywanie rent dla osób uprawnionych mieszkających w Polsce na ziemiach zachodnich i północnych, to - w myśl oficjalnej wykładni - spoczywanie rent wynikać ma z umowy rentowej PRL-RFN z 9 października 1975 r., która jako podstawę przyjęła tzw. zasadę włączenia (każdy płaci uprawnionym zamieszkałym na jego terytorium). Zaznacza się, że podjęcie wypłaty świadczeń byłoby możliwe (przynajmniej na podstawie okresów odbytych w RFN) w przypadku wypowiedzenia umowy<sup>58</sup>. Także FTS w orzeczeniu z 28 listopada 1985 r. przyjął takie stanowisko<sup>59</sup>. Tak więc można co prawda stwierdzić, że przepisy § 1315 i n. RVO w nowym brzmieniu nie stwarzają możliwości ich interpretacji w myśl tzw. zasady trójpodziału terytorialnego, niemniej w praktyce utrzymano skutki tej zasady: w odniesieniu do Polski - co ciekawe - z powołaniem na postanowienia umowy rentowej, które miały przecież - w ograniczonym zakresie - umożliwić eksport określonych zaopatrzeń (art. 15 i 16), a który to eksport uniemożliwiony został właśnie tzw. zasadą trójpodziału terytorialnego. Mamy więc tu przykład wyjątkowej „finezji” prawniczej: wychodząc „na przeciw” partnerowi, znosi się pewną konstrukcję prawną, podważającą jego suwerenność, przy czym utrzymuje się skutki tej konstrukcji - i to z powołaniem na umowę bilateralną, która nie mogła być wykonana właśnie ze względu na istnienie (przed nowelizacją) tej konstrukcji. Abstrahując jednak od tego problemu, przepisy § 1315 i n. RVO (wprowadzone przez RAG 1982), w powiązaniu z orzeczeniem

---

<sup>57</sup> Patrz: postanowienie FTS z 9 XII 1981 r. o przedłożeniu sprawy FTK (- I RA 51/80 -).

<sup>58</sup> SGB - 32.L, s. 198/10.

<sup>59</sup> Numer akt BSG -4a RJ 71/84-.

FTK z 20 marca 1979 r., mogły mieć pewne znaczenie dla podjęcia próby odblokowania świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego (na podstawie art. 16 zdanie I i 2 umowy rentowej). Poprzedni stan prawny uznany został bowiem za niezgodny z konstytucją (a RAG 1982 wszedł w życie po wydaniu przez FTK orzeczenia z 26 lutego 1980 r., uznającego za zgodne z konstytucją zablokowanie rent dla „Niemców” zamieszkałych na polskich ziemiach zachodnich i północnych)<sup>60</sup>. Zasada słuszności, praworządności i państwa socjalnego nakazywałaby więc podjęcie wypłaty świadczeń, tym bardziej że na początku lat osiemdziesiątych chodziło o znikomą grupę uprawnionych. W stosownym czasie strona polska nie podjęła takich prób, co może tym bardziej budzić zdziwienie, że na mocy RAG 1982 zaistniała możliwość eksportu świadczeń również dla „cudzoziemców”, a więc przy zagwarantowaniu poszanowania suwerenności personalnej Polski<sup>61</sup>. Cytowane wyżej orzeczenie FTS z 28 listopada 1985 r. wskazuje jednak, że w praktyce RFN-owskiej zablokowano i tę możliwość.

3. Poprzednie uregulowanie w § 1319 ust. I RVO stwierdzało, że na okres „przejściowego pobytu” (*der vorübergehende Aufenthalt*) poza zakresem obowiązywania ustawy wypłacana jest pełna renta. Pojęcie „przejściowego pobytu” określał § 1320 RVO, stwierdzając, iż pod tym pojęciem rozumieć należy pobyt do jednego roku; jednocześnie § 1320 dopuszczał w tym zakresie wyjątki. § 1315 RVO w obecnym brzmieniu stanowi kontynuację tego uregulowania. Stwierdza on, że uprawniony, który „przebywa tylko przejściowo poza zakresem obowiązywania niniejszej ustawy”, otrzymuje za ten okres świadczenie z ubezpieczenia rentowego w tej samej wysokości, co uprawniony, który posiada miejsce stałego pobytu na obszarze obowiązywania RVO. W obecnym uregulowaniu § 1315 RVO zrezygnowano z

---

<sup>60</sup> Patrz J. Barcz: *Orzeczenie FTK z 26 lutego 1980 r. w sprawie wypłaty rent do Polski*, Przegląd Zachodni 1983 nr 2.

<sup>61</sup> Szerzej na ten temat także: *Umowa rentowa PRL-RFN z 1975 r. ...* (pkt 13.5).

określenia „pobytu przejściowego” jako pobytu do jednego roku (z dopuszczeniem wyjątków). Nie jest to jednak zmiana istotna, bowiem już pod rządami poprzednich sformułowań § 1319 ust. I i § 1320 RVO w orzecznictwie stwierdzono, że pojęcie „pobytu przejściowego” nie może być ograniczone sztywnym oznaczeniem okresu trwania pobytu<sup>62</sup>, lecz powinno być ustalone w konkretnym przypadku<sup>63</sup>.

4. Renta „uprawnionego” przebywającego „stale poza obszarem obowiązywania” RVO obliczana jest jak przy zwykłym pobycie uprawnionego w RFN (na obszarze obowiązywania ustawy) - § 1316 ust. 2; przy czym uwzględniać należy przepisy określone w §§ 1317-1323 RVO. Z przepisów tych wynika, że sytuacja „uprawnionego cudzoziemca” jest w dwóch istotnych punktach niekorzystna w porównaniu do sytuacji „uprawnionego Niemca”<sup>64</sup>; przy ustalaniu renty inny jest zakres naliczania okresów składkowych w stosunku do tych grup uprawnionych, a następnie cudzoziemiec otrzymuje tak naliczoną rentę - zmniejszoną o 30%.

- a) Kwestię naliczania renty „cudzoziemca” stale przebywającego za granicą reguluje § 1316 ust 2 i 3, § 1318, § 1320 ust. 2 i § 1323 RVO. Stosownie do § 1316 ust 2 RVO należy najpierw obliczyć rentę „jak przy zwykłym pobycie uprawnionego na obszarze obowiązywania ustawy” (*Inlandsrente*). Co prawda, § 1318 ust. I zdanie I formułuje zasadę, że „uprawniony otrzymuje rentę za okresy składkowe odbyte w zakresie obowiązywania ustawy”, to jednak w stosunku do „cudzoziemców” zasada ta została w § 1318 ust. I zdanie 2 wyłączona: w stosunku do „uprawnionego cudzoziemca” okres składkowy nie jest

---

<sup>62</sup> Patrz orzeczenie FTS z 24 V 1967 r.

<sup>63</sup> Bundestag-Drucksache 9/458, s. 39. Szczegółowo na temat pojęć „pobyt przejściowy” i „pobyt stały”: - SGB - 32.L, s. 198/4 i 198/5; K. Rieker: *Neue gesetzliche Regelungen...*, s. 81; W. Fichte: *Wohnsitzbegriff und „gewöhnlicher Aufenthalt” im deutschen internationalen Sozialrecht*, Die Sozialversicherung 1986 (z czerwca), s. 191 i n.

<sup>64</sup> Patrz: R. Schulen: jw., s. 130.

uwzględniany, o ile składki uiszczono za okres przed 1 lipca 1948 r.: składki takie (§1318 ust 1 zdanie 3 RVO) uważa się za składki „wyższego ubezpieczenia” (*Beiträge der Hochversicherung*), a części renty przypadające na tej podstawie nie podlegają dynamizacji (§ 1272 ust. 3 RVO). Wyjątek ten wprowadzono do projektu rządowego RAG 1982 na wniosek frakcji SPD/FDP w celu zwiększenia oszczędności. W uzasadnieniu wniosku podkreślono, że wskazane jest szczególne uregulowanie w odniesieniu do składek uiszczonych przed reformą walutową - chodzi tu przede wszystkim o przewyciężenie obciążeń wynikających z okresu wojny i klęski Rzeszy Niemieckiej; FTK podkreślał wielokrotnie, że ustawodawca ma w tym zakresie dużą swobodę działania<sup>65</sup>. Postanowienia te budzą wątpliwości co do ich zgodności z konstytucją. FTS w orzeczeniu z 16 lutego 1984 r.<sup>66</sup> uznał za niezgodne z konstytucją wypłacanie renty cudzoziemcowi, który uiszczał składki wyłącznie przed 1 lipca 1948 r. na obszarze obowiązywania AVG (ustawy o ubezpieczeniu urzędników), a tym samym wypłacie podlega tylko renta starcza na podstawie składek „wyższego ubezpieczenia”; FTS przedłożył sprawę do rozpatrzenia przez FTK. W uzasadnieniu FTS podkreślił, że § 1318 ust 1 zdanie 2 i 3 RVO prowadzi do niekorzystnego i nieuzasadnionego w rozmiarach położenia cudzoziemców przebywających stale za granicą w porównaniu z przebywającymi tam stale „niemieckimi przynależnymi państwowymi”. Co prawda, w myśl orzeczenia FTK z 20 marca 1979 r. ustawodawca może różnicować obie te grupy, niemniej powinno istnieć „wystarczające uzasadnienie” dla różnicowania na mocy obecnych przepisów. Grupa uprawnionych, obejmująca „Niemców”, jest i tak w korzystniejszym położeniu, gdyż poza okresami składkowymi odbytymi na obszarze obowiązywania ustawy uwzględnia się w stosunku do tej grupy również - w określonych warunkach - okresy składkowe odbyte

---

<sup>65</sup> Bundestag-Drucksache 9/458, s. 56 i n.

<sup>66</sup> Numer akt - I RA 3/83.



poza tym obszarem obowiązywania oraz zaliczalne okresy nieskładkowe; abstrahując od tego, że grupa „uprawnionych cudzoziemców” otrzymywać ma 70% naliczonej renty, to uprawnieni ci - przede wszystkim byli „niemieccy przynależni państwowi”, którzy wyemigrowali - mają otrzymywać renty nie podlegające dynamizacji. Wysokość takiej renty stanowi jedynie nikłą część renty, jaką - mimo podobnego przebiegu ubezpieczenia - otrzymywać mają „uprawnieni Niemcy”<sup>67</sup>. Rozmiar tak niekorzystnego położenia grupy „uprawnionych cudzoziemców” nie da się - zdaniem FTS - usprawiedliwić w świetle wywodów FTK w orzeczeniu z 20 marca 1979 r.<sup>68</sup>. Należy jeszcze dodać, że przy naliczaniu renty „uprawnionego cudzoziemca” nie uwzględnia się okresów zaliczalnych, za które nie uiszczono składek (§ 1320 ust I RVO), a - jak wspomniano - „uprawniony cudzoziemiec” otrzymuje 70% świadczenia rentowego, wynikającego z zastosowania §§ 1318-1321 RVO (por. § 1323 RYO)<sup>69</sup>.

b) Kwestię naliczania renty „Niemców” stale przebywających za granicą reguluje § 1316 ust I i 2, § 1318 do 1320 RVO. Podobnie jak w przypadku „uprawnionych cudzoziemców”, należy najpierw - stosownie do § 1316 ust. 2 RVO - obliczyć rentę „jak przy zwykłym pobycie uprawnionego na obszarze obowiązywania ustawy”. Następnie ustaleniu podlegają okresy, na podstawie których renta ma być wypłacana, przy czym w odniesieniu do „uprawnionych Niemców” nie występują tak znaczne różnice między rentą krajową a zagraniczną<sup>70</sup>. Przede wszystkim w stosunku do

---

<sup>67</sup> I tak w pewnym przypadku roszczenie do renty określone zostało na około 1300 DM, gdy tymczasem po uwzględnieniu § 1318 ust. I zdanie 2 i 3 wypłacie podlegało jedynie 442 DM – patrz: SGB - 32.L, s. 198/12.

<sup>68</sup> Orzeczenie FTS z 16 n 1984 r., numer akt - I RA 3/83.

<sup>69</sup> Bundestag-Drucksache 9/458, s. 28.

<sup>70</sup> Patrz: SGB - 32.L, s. 198/12-1.

„uprawnionego Niemca" nie obowiązuje wyjątek określony w § 1318 ust I zdanie 2 i 3 RVO i - tym samym - otrzymuje on rentę „za okresy składkowe odbyte w zakresie obowiązywania niniejszej ustawy" (§ 1318 ust. I zdanie I RVO), tzn. w rozumieniu praktyki RFN-owskiej - na obszarze RFN i Berlina Zachodniego<sup>71</sup>. § 1318 ust. 2 precyzuje, że „okresami składkowymi, odbytymi w zakresie obowiązywania niniejszej ustawy", są okresy, za które „według prawa federalnego uiszczono składki". Pojęcie „prawo federalne" rozumiane jest w tym kontekście w komentarzach do § 1315 i n. RVO szeroko, tzn. nie tylko jako prawo obowiązujące w chwili powstania RFN w 1949 r.; zaznacza się, że o ile prawo ubezpieczeniowe Rzeszy Niemieckiej obowiązywało po 9 maja 1945 r. na mocy przepisów okupacyjnych na obecnym obszarze RFN, to od 9 maja 1945 r. musi ono być traktowane jako „prawo federalne" w rozumieniu § 1318 ust 2 RVO<sup>72</sup>. Z kolei § 1318 ust. 3 RVO określa, jakie okresy - za które uiszczono składki według ustaw ubezpieczeniowych Rzeszy - są okresami składkowymi, dokonanymi w „zakresie obowiązywania niniejszej ustawy"<sup>73</sup>.

„Uprawniony Niemiec" otrzymuje również rentę za okresy składkowe odbyte poza obszarem RFN i Berlina Zachodniego, o ile chodzi o okresy składkowe odbyte na podstawie ustaw ubezpieczeniowych Rzeszy (chodzi tu w pierwszym rzędzie o okresy składkowe odbyte przez uprawnionych na obszarze obecnie należącym do NRD i na terenie byłych „niemieckich obszarów wschodnich")<sup>74</sup>, o ile w grę wchodzi

---

<sup>71</sup> Tamże.

<sup>72</sup> Tamże (ze wskazaniem na inne źródła).

<sup>73</sup> Tamże, s. 198/12-1, 198/12-1.

<sup>74</sup> K. Rieker: jw, s. 82.

okresy składkowe zrównane na podstawie ustawy o rentach obcych (FRG). Warunkiem jednak uwzględnienia takich okresów jest to, aby „w zakresie obowiązywania ustawy” odbyto co najmniej 60 miesięcy składkowych lub aby te miesiące składkowe przeważały (§ 1319 ust. 1 RVO). Okresy odbyte poza obszarem RFN i Berlina Zachodniego uwzględniane są w całości, o ile roszczenie do renty istniało już w okresie (§ 1319 ust. 2 RVO), w którym uprawniony posiadał miejsce stałego pobytu jeszcze na obszarze RFN i Berlina Zachodniego (tzw. *Rentenprivileg*). Poza tym w stosunku do tego kręgu uprawnionych osób uwzględniane są okresy zaliczalne, za które nie uiszczono składek; zasadniczo jednak tylko w takim stosunku, w jakim okresy składkowe uwzględnione przy naliczaniu renty zagranicznej pozostają do wszystkich okresów składkowych (§ 1320 ust. 1 zdanie 1 RVO)<sup>75</sup>.

### Zakończenie

Analiza przepisów RFN w dziedzinie ubezpieczeń społecznych wskazuje, w jak znacznym stopniu polityka RFN, polegająca na negowaniu międzynarodowo-prawnego stanu rzeczy w Europie Środkowej i trwaniu przy koncepcji dalszego istnienia Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r., rzutowała (i rzutuje) na sferę praktyczną w stosunkach międzynarodowych. Trwanie przy tezie o jednej ogólnoniemieckiej „przynależności państwowej” zmuszało ustawodawcę RFN-owskiego do szczególnego uwzględniania interesów „Niemców” (w rozumieniu art. 116 ust 1 ustawy zasadniczej), żyjących poza obszarem RFN; z drugiej zaś strony podjęcie wypłaty świadczeń w stosunku do wszystkich uprawnionych na takiej podstawie prowadziłoby do znacznego obciążenia finansowego RFN-owskich instytucji ubezpieczeniowych. Stąd też „wyinterpretowano” tzw. zasadę trójpodziału terytorialnego, która w odniesieniu do

---

<sup>75</sup> Problemy szczegółowe, jak np. problem rent ze względu na niezdolność do zarobkowania (§ 1321 RVO), renty zstępnych itp.- por. K. Rieker: jw., s. 82; SGB - 32.L, s. 198/15-5 i n.

większości uprawnionych „Niemców” powodowała spoczywanie świadczeń. Tak więc jedna konstrukcja prawna - „przebijała” inną podobną konstrukcję. W rozumieniu doktryny RFN-owskiej gwarantowało to zachowanie podstaw „pozycji prawnych”, jednocześnie zaś wyłączało świadczenia finansowe, jakie przy konsekwentnej realizacji tych „pozycji prawnych” powinny były obciążać instytucje ubezpieczeniowe RFN. Inną sprawą jest, czy zainteresowane państwa - tj. Polska i NRD - w ogóle mogłyby zaakceptować wypłatę świadczeń ze strony RFN-owskich instytucji ubezpieczeniowych dla swoich obywateli na podstawie przepisów prawa wewnętrznego RFN, podważających ich suwerenność.

Szczegółowa analiza umowy PRL-RFN z 9 października 1975 r. o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym nie jest przedmiotem tego artykułu. Jak jednak wynika z omówionych przepisów prawa ubezpieczeń społecznych RFN, gdyby instytucje ubezpieczeniowe RFN podjęły - stosownie do klauzuli odsyłającej do prawa wewnętrznego z art. 16 zdanie I i 2 - eksport świadczeń emerytalnych do Polski, to eksport ten opierałby się na przepisach prawa wewnętrznego RFN, podważających suwerenność Polski, sprzecznych z postanowieniami układu z 7 grudnia 1970 r. Fakt przejmowania tego rodzaju świadczeń przez ZUS (a więc instytucję państwową) - i to na podstawie umowy międzynarodowej - mógłby dowodzić akceptowania przez Polskę koncepcji, wyrażających tzw. pozycje prawne RFN, mógłby więc w konsekwencji prowadzić do istotnego osłabienia polskiej pozycji prawnej i stanowiska politycznego w istotnych dziedzinach. Fakt więc zablokowania wypłaty świadczeń emerytalnych (które powinny były podlegać eksportowi na podstawie art. 16 zdanie I i 2 umowy rentowej) przez stronę RFN-owską „naprawił” niejako niedopatrzenia przy formułowaniu artykułu 16 (czego *notabene* nie można powiedzieć w odniesieniu do kwestii wypłaty świadczeń z zaopatrzenia wypadkowego<sup>76</sup>), tym bardziej że - wbrew kalkulacjom - wymiar

---

<sup>76</sup> Por. J. Barcz: *Zaopatrzenie wypadkowe w stosunkach PRL-RFN*, Przegląd Zachodni 1988 nr 3.

finansowy całego problemu okazał się, jak na stosunki międzypaństwowe, znikomy: Nie wykorzystano również możliwości zapewnienia realizacji roszczeń emerytalnych, objętych artykułem 16 zdanie 1 i 2 umowy, po zmianie przepisów prawa ubezpieczeniowego RFN na podstawie RAG 1982, stosownie do której możliwy jest eksport świadczeń dla cudzoziemców.

## 24. Wspólne oświadczenie polsko-zachodniemieckie z 1989 r. a sytuacja osób pochodzenia niemieckiego w Polsce

(w:) Państwo i Prawo 1990, nr 3 (strony 41-52).

Kwestia istnienia i praw tzw. niemieckiej mniejszości w Polsce<sup>1</sup> znalazła wyraz we wspólnym oświadczeniu, podpisanym przez premiera T. Mazowieckiego i kanclerza H. Kohla 14 XI 1989 (w punktach 45 do 51)<sup>2</sup>.

Kwestia powyższa budziła i budzi znaczne emocje<sup>3</sup>. W istocie bowiem, abstrahując od doświadczeń historycznych z okresu międzywojennego, kiedy to niemiecka mniejszość narodowa odgrywała rolę destrukcyjną i wykorzystana została przez Niemcy hitlerowskie do przygotowania agresji na Polskę<sup>4</sup>, szereg czynników sprawia, że kwestię tę rozważać należy w kontekście zasadniczych politycznych, prawnych, społecznych i ekonomicznych interesów Polski. Z drugiej natomiast strony demokratyzacja życia politycznego w Polsce, dążenie do urzeczywistnienia idei państwa prawa, a tym samym umocnienie podmiotowości jednostek i grup społecznych<sup>5</sup>,

---

<sup>1</sup> *Historyczne, polityczne i prawne aspekty tez RFN o niemieckiej mniejszości narodowej w Polsce* (red. J. Barcz), Wyd. Głównej Komisji Badania Zbrodni Hitlerowskich w Polsce. Instytut Pamięci Narodowej, Warszawa 1988.

<sup>2</sup> Rzeczpospolita z 15 XI 1989.

<sup>3</sup> Np. S. Bratkowski: *Za zdrowie milczących*, Tygodnik Powszechny z 8 X 1989; B. Waleński: *Kto udaje Niemca, a kto Greka ?* Trybuna Opolska z 14-15 X 1989. Dowodzi tego również „przesłuchanie” przedstawicieli mieszkających w Polsce grup osób narodowości niemieckiej przed sejmową Komisją mniejszości narodowych i etnicznych 3 XI 1989 - por. sprawozdanie, Rzeczpospolita z 4-5 XI 1989, PiŻ nr 47/1989.

<sup>4</sup> *Rola mniejszości niemieckiej w rozwoju stosunków politycznych w Europie 1918-1945*, red. A. Czubiński, Poznań 1984.

<sup>5</sup> Z. Kędzia: *Prawa człowieka w prawie międzynarodowym a prawo polskie*, PiP nr 9/1989, s. 16 i n.

przyczynia się do innego spojrzenia na prawa żyjących w Polsce mniejszości narodowych. Wyrazem tego jest powołanie sejmowej komisji mniejszości narodowych i etnicznych oraz wszczęcie prac nad ustawą o mniejszościach.

### Antecedencje

a) **Tzw. pozycje prawne RFN.** Praktyka państwowa RFN w dalszym ciągu podaje w wątpliwość prawnomiędzynarodowy charakter uregulowań terytorialnych w Europie Środkowej, w tym prawnomiędzynarodowy charakter polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej, stojąc na stanowisku, że dopiero w hipotetycznym traktacie pokoju ze zjednoczonymi Niemcami strona niemiecka władna będzie polską granicę zachodnią uznać ostatecznie<sup>6</sup>. Naturalnie nie można doktryny prawnej mieszać z dążeniem do fizycznej zmiany granic (tutaj RFN od lat deklaruje przestrzeganie zasady zakazu użycia siły i w tym znaczeniu nienaruszalności granic). Niemniej traktowanie uregulowań granicznych jako prowizorium prawnego siłą rzeczy nie przyczynia się do stabilizacji politycznych stosunków międzypaństwowych, przeciwnie, tworzy substancję konfliktogenną, a zmuszać musi - jeśli uwzględnimy ambicje zjednoczeniowe RFN - również do szerszych refleksji; jest to szczególnie aktualne w kontekście ostatnich wydarzeń w NRD i w stosunkach między NRD i RFN. RFN wiąże bowiem bezpośrednio powyższe pozycje prawne ze swoją polityką w sprawach „ludnościowych”, w tym szczególnie z kwestią „Niemców” na byłych obszarach Rzeszy Niemieckiej w granicach 1937 r., a wizyta kanclerza Kohla w Polsce nie przyczyniła się w sposób zasadniczy do zmiany stanowiska prawnego RFN. Co prawda, w przyjętej w przeddzień rozpoczęcia wizyty - 8 XI 1989 - rezolucji<sup>7</sup> uczyniono istotny krok z

---

<sup>6</sup> L. Janicki: *RFN wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy. Zagadnienia prawne*, Poznań 1986, (wyd. II); *Układ PRL-RFN z grudnia 1970 roku a proces normalizacji*, Warszawa 1985, s. 45 i n.

<sup>7</sup> Deutscher Bundestag. Drucksache vom 8. November 1989.

politycznego punktu widzenia stwierdzając, że prawo narodu polskiego do życia w bezpiecznych granicach „nie będzie przez nas, Niemców, kwestionowane ani teraz, ani w przyszłości w drodze roszczeń terytorialnych”, tym niemniej tzw. niemieckie pozycje prawne zostały jednoznacznie zastrzeżone.

Wspólne oświadczenie zawiera w punkcie 4 jednoznaczne stwierdzenie, że oba państwa uważają układ z 1 XII 1970 „za trwały fundament ich stosunków”, w punkcie 6 - stwierdzenie, że będą wypełniać układ ten „również w przyszłości zgodnie z jego duchem i literą” oraz będą go uważać „za podstawę pełnej normalizacji i wszechstronnego rozwoju stosunków wzajemnych”, a w punkcie 61 zapewnienie, że oba państwa za swój cel uznają „Europę pokoju i współpracy - pokojowy ład europejski lub wspólny dom europejski”, w którym w szczególności „nienaruszalność granic i poszanowanie integralności terytorialnej i suwerenności wszystkich państw w Europie w ich obecnych granicach stanowi podstawowy warunek pokoju”. RFN podtrzymuje jednak swoją jednostronną interpretację układu z 7 XII 1970 oraz zastrzega trwanie przy dotychczasowych pozycjach prawnych<sup>8</sup>.

b) **Pojęcie „Niemca” w prawie RFN.** Jak wspomniano, polityka „ludnościowa” RFN jest ściśle powiązana z jej tzw. pozycjami prawnymi<sup>9</sup>. Znajduje to wyraz szczególny w konstytucyjnym pojęciu „Niemca” (*ein Deutscher*), które znacznie odbiega od potocznego rozumienia „Niemca jako osoby niemieckiej narodowości”, lecz jest pojęciem prawnohistorycznym, rozciągającym się również na osoby innej narodowości niż niemiecka i tak - w myśl art. 116 ust. 1 konstytucji RFN:

---

<sup>8</sup> Wypowiedź kanclerza federalnego RFN H. Kohla w Paryżu 17 I 1990.

<sup>9</sup> Z. Łempiński: *RFN wobec problemów ludnościowych w stosunkach z Polską (1970-1985)*, Katowice 1987.



„Niemcem w rozumieniu niniejszej ustawy zasadniczej (...) jest każdy, kto ma niemiecką przynależność państwową lub jako uciekinier albo wypędzony narodowości niemieckiej, lub też jego współmałżonek albo potomek znalazł przyjęcie na obszarze Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r.”<sup>10</sup>.

Pod pojęcie „Niemca” podpadają więc generalnie dwie kategorie osób.

- Po pierwsze, osoby mające „niemiecką przynależność państwową” (*deutsche Staatsangehörigkeit*). W myśl przepisów RFN o obywatelstwie, „niemiecką przynależność państwową” zachowują nadal wszystkie osoby, które ją miały w 1945 r., ich zstępni (wystarczy, aby tylko jedno z rodziców miało tę „przynależność”) i - pod pewnymi warunkami - małżonkowie, o ile zamieszkują na obszarze w granicach Rzeszy Niemieckiej, jakie istniały 31 XII 1937. Dodać należy, że RFN nie uznała zasadniczo nielegalności i nieważności przeprowadzonych przez władze hitlerowskie w latach 1938-1943 zbiorowych nadań „niemieckiej przynależności państwowej” m. in. na terenach Europy Wschodniej, anektowanych przez III Rzeszę. W myśl ustaw z 1955 r. i 1956 r. osoby wciągnięte na tzw. Volkslistę zachowały „niemiecką przynależność państwową”, chyba że same indywidualnie z niej zrezygnowały.
- Po drugie, „Niemcem” jest również każdy, kto „jako uciekinier albo wypędzony narodowości niemieckiej lub jego współmałżonek albo potomek znalazł przyjęcie na obszarze Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r.”. Kryterium zasadniczym jest tu co prawda narodowość niemiecka (*deutsche Volkszugehörigkeit*) danej osoby, za „Niemca” uważa się jednak automatycznie również małżonka

---

<sup>10</sup> Tekst polski według: *Ustawa zasadnicza (konstytucja) Republiki Federalnej Niemiec. Wydanie tekstowe w wersji niemieckiej i polskiej*, redakcja i wprowadzenie L. Janicki, Poznań 1989, s. 205.

(niezależnie od narodowości) i potomków<sup>11</sup>.

Wynika z tego, że instytucja „Niemca” w znaczeniu prawa RFN zasadza się na łączniku formalnoprawnym, a nie tylko etnicznym, obejmuje tym samym również osoby o narodowości innej niż niemiecka - w tym ludność rodzimą polskich Ziemi Zachodnich i Północnych, której przodkowie tworzyli w Rzeszy Niemieckiej uznaną polską mniejszość narodową (ocenianą przed 1939 r. na ponad 1,5 mln). W swej intencji politycznej i prawnej instytucja ta ma być wyrazem dalszego istnienia państwa niemieckiego w granicach z 31 XII 1937. Nie trzeba szerzej udowadniać, że tego rodzaju konstrukcja prawna narusza zwierzchnictwo personalne Polski, jest sprzeczna z jej podstawowymi interesami politycznymi, a także standardami prawnomiędzynarodowymi<sup>12</sup>.

**c) Rozbieżności w szacunkach liczby osób pochodzenia niemieckiego w Polsce.** W lansowanej w RFN konstrukcji „Niemca” tkwi jedna z zasadniczych przyczyn rozbieżności w szacunkach liczby osób pochodzenia niemieckiego mieszkających w Polsce. O ile u nas szacuje się na podstawie kryterium etnicznego, że liczba takich osób wynosi od kilku (minister Cz. Kiszczak podczas „przesłuchań” sejmowych podawał liczbę 2,5 tys.)<sup>13</sup> do kilkunastu tysięcy (oficjalnych badań przy dokonywaniu spisów ludności nie prowadzi się niestety w Polsce od dawna), to podawana w RFN liczba „Niemców w Polsce” sięga często 2 milionów<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Analiza szczegółowa instytucji „Niemca” i „niemieckiej przynależności państwowej”, zob. L. Janicki: *RFN wobec terytorialno-politycznych następstw...*, jw., s. 402 i n.

<sup>12</sup> K. Skubiszewski: *Der diplomatische Schutz des Staatsbürgers* (w:) *Staatsangehörigkeit - Soziale Grundrechte - Wirtschaftliche Zusammenarbeit nach dem Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen*, wyd. J. Kokot i K. Skubiszewski, New York-Opole 1976, s. 82 i n.

<sup>13</sup> Zob. Gazeta Wyborcza z 11 IX 1989.

<sup>14</sup> Antwortschreiben von Staatsminister Dr. Alois Mertes vom 14. Dezember 1983 auf eine Anfrage des Bundestagsabgeordneten Dr. Carl Otto Lenz zu den

Przypomnieć należy, że po okresie ucieczek ludności niemieckiej z b. wschodnich obszarów Rzeszy w latach 1944-1945 przed zbliżającym się frontem, później zaś na skutek wysiedleń dokonanych przez władze polskie na mocy rozdziału XIII umowy poczdamskiej w latach 1950 i 1951 liczbę pozostałych w Polsce Niemców szacowano na 160-200 tys. Grupa ta w drugiej połowie lat 50-tych uznana została faktycznie za mniejszość narodową (istniało szkolnictwo niemieckojęzyczne, wydawano gazety, istniały też instytucje kulturalne, a w 1957 r. utworzono Niemieckie Towarzystwo Społeczno-Kulturalne)<sup>15</sup>.

W kilku falach tzw. akcji łączenia rodzin w latach 1955-1982 emigrowało z Polski do obu państw niemieckich, w tym głównie do RFN, ponad 800 tys. osób (w tym prawie cała niemiecka grupa etniczna oraz znaczna część polskiej ludności rodzimej - szczególnie z Mazur, Warmii, Śląska Opolskiego, zaliczana w RFN do „Niemców” na gruncie omówionych wyżej przepisów), łącznie z ostatnimi falami wzmożonej emigracji liczba osób, które emigrowały z Polski do RFN i tam traktowane są jako „Niemcy” z pewnością przekroczyła milion<sup>16</sup>. Podstawę do tego tworzy wspomniany art. 116 ust. 1 konstytucji RFN. Konstrukcja ta, łącznie z czynnikami ekonomiczno-politycznymi występującymi po „stronie polskiej”, powoduje całkowite pomieszenie kryterium etnicznego (które i tak - przede wszystkim ze względu na „współgranie” czynnika subiektywnego i obiektywnego przy ustalaniu narodowości - nie jest ostre) z problemami politycznymi i prawnymi. Z tego też względu nie są moim zdaniem miarodajne liczby podpisów składanych na listach chętnych do wstąpienia do różnego rodzaju stowarzyszeń „Niemców w Polsce”, sięgające według informacji grupy

---

Bevölkerungszahlen im Oder-Neisse-Gebiet, Informationen des Pressereferats des Auswärtigen Amts nr 1103 B/83

<sup>15</sup> M. Tomala: *Ludność narodowości niemieckiej w Polsce (w:) Historyczne, polityczne i prawne aspekty...*, jw., s. 253 i n.

<sup>16</sup> J. Korbel: *Emigracja z Polski do RFN. Wybrane problemy*, Opole 1986; tenże: *Polska ludność rodzima. Migracje w przeszłości i w perspektywie. Analiza uwarunkowań*, Opole 1986.

założycielskiej z Gogolina 300 tys. - z perspektywą osiągnięcia miliona<sup>17</sup>.

d) **Czynniki występujące po „stronie polskiej”**. Te czynniki występowały i występują, bezpośrednio określają też ramy dyskusji nad kwestią osób pochodzenia niemieckiego w Polsce oraz nad związanymi z tym problemami praktycznymi. Przede wszystkim zwrócić należy uwagę na dwa kompleksy zagadnień.

**Po pierwsze**, w tzw. polityce integracyjnej wobec polskiej ludności rodzimej Ziemi Zachodnich i Północnych popełniono wiele istotnych błędów (m. in. nie dopuszczano do rozwijania identyczności kulturowej tej grupy ludności, ograniczano jej wpływ na politykę i administrację regionalną), a działania władz polskich nosiły nieraz znamiona działalności bezprawnej (np. w drugiej połowie lat 70-tych właściwie przymuszano Mazurów zamieszkałych w niektórych miejscowościach do emigracji do RFN)<sup>18</sup>. Kontynuacją błędów z lat 50-tych i 60-tych była tzw. akcja łączenia rodzin, prowadzona ze szczególną „intensywnością” w latach 70-tych (w jej ramach emigrowało do RFN ponad 200 tys. osób)<sup>19</sup>. Akcja ta doprowadziła do znacznej dezintegracji polskiej ludności rodzimej Ziemi Zachodnich i Północnych, a jej formuła prawna zmuszała niejako osoby emigrujące do deklarowania swej „niemieckości”<sup>20</sup>. Ponieważ rzeczywiste motywy emigracji miały w przeważającej mierze charakter ekonomiczny, tzw.

---

<sup>17</sup> E.M. Bader: *Hoffnung bei den Deutschen in Schlesien*, Frankfurter Allgemeine Zeitung z 12 X 1989; W. Kalicki: *Niemcy są wśród nas*, Gazeta Wyborcza z 27 IX 1989.

<sup>18</sup> A. Sakson: *Skutki społeczne tzw. akcji łączenia rodzin na Warmii i Mazurach* [w:] *Historyczne, polityczne i prawne aspekty...*, jw., s. 305 i n., w szczególności s. 324, 325.

<sup>19</sup> Por. Materiały z 47 plenarnego posiedzenia Sejmu, 13 II 1984, w szczególności wypowiedź posłanki E. Rutkowskiej, Rzeczpospolita - Dziennik Sejmu 1984, nr 2.

<sup>20</sup> J. Korbel: *Sytuacja prawna rodzimych Polaków - emigrantów do RFN*, Przegląd Stosunków Międzynarodowych 1983, nr 1-2, s. 111 i n.; R. Rauziński, K. Szczygielski: *Współczesne migracje zewnętrzne z obszarów Śląska Opolskiego*. Referat na sesji w Opolu (16-17 I 1990), Dylematy narodowe Górnego Śląska.

akcja łączenia rodzin nie zamknęła - wbrew temu, czego się spodziewano - problemu, lecz wręcz przeciwnie, rozszerzyła potencjalny krąg osób uprawnionych do emigracji, i to w nawiązaniu do kryterium „niemieckości”.

**Po drugie**, brak jednoznacznych perspektyw życiowych i sytuacja gospodarcza Polski sprawia, że nie maleje nacisk emigracyjny obywateli polskich. Tak jak poprzednio, wykazanie się „niemieckością” pozwalało na opuszczenie Polski (na ominięcie administracyjnych ograniczeń wyjazdowych), tak obecnie - mimo że polityka paszportowa Polski jest liberalna - wykazanie się statusem „Niemca” pozwala na ominięcie, w przypadku przybycia do RFN, wszelkich barier imigracyjnych, a nawet na otrzymanie pomocy, w tym finansowej.

Powyższe względy obiektywnie przyczyniały się do „regermanizacji” polskiej ludności rodzimej Ziem Zachodnich i Północnych, a także do nadania wymiaru praktycznego owym pozycjom prawnym RFN. Trzeba bowiem wyraźnie powiedzieć, że gdyby Polska była demokratycznym, stabilnym politycznie i gospodarczo krajem, mrzonki rewizjonistyczne i konstrukcje pseudoprawne w RFN już dawno przeszłyby do świata fantazji. Odepchnięcie od polskości ludności rodzimej Ziem Zachodnich i Północnych, przymuszenie jej do emigracji lub też do poszukiwania swej perspektywy życiowej wyłącznie w „niemieckości” jest jedną z największych społecznych i politycznych tragedii Polski powojennej.

### **Uregulowania wspólnego oświadczenia Polska-RFN**

a) **Postanowienia wspólnego oświadczenia.** Wspólne oświadczenie jest dokumentem o charakterze politycznym. Zasadnicze znaczenie w omawianej dziedzinie ma jego punkt 45 o następującym brzmieniu:

„Obie Strony umożliwią osobom i grupom ludności polskiego względnie niemieckiego pochodzenia lub osobom przyznającym

się do języka, kultury lub tradycji drugiej strony - zachowanie i rozwijanie ich tożsamości kulturowej.

Realizują one Powszechną Deklarację Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych z 10 grudnia 1948 r., Międzynarodowy Pakt Praw Politycznych i Obywatelskich z 16 grudnia 1966 r., jak również Akt Końcowy KBWE z Helsinek z 1 sierpnia 1975 r. oraz Dokumenty Końcowe z Madrytu z 6 września 1983 r. i z Wiednia z 15 stycznia 1989 r.

Korzystanie z tych uprawnień musi być zgodne z prawem międzynarodowym i prawem danego państwa oraz winno służyć umocnieniu pokojowego współżycia i dobrego sąsiedztwa narodów, jak też przyczyniać się do ich porozumienia i pojednania."

W następnych punktach oba państwa: potwierdziły swoją gotowość do umożliwienia wszystkim zainteresowanym osobom szerszego dostępu do języka i kultury drugiej strony (pkt 46); postanowiły, że bez ograniczeń mogą być wydawane, rozpowszechniane i czytane publikacje, jak również dodatki do dzienników i tygodników w języku drugiej strony, a stosowne publikacje mogą być bez ograniczeń wwożone i rozpowszechniane - dotyczy to również abonamentów bezpłatnych oraz publikacji rozprowadzanych przez przedstawicielstwa zagraniczne (pkt 49); potwierdziły, że w zasadzie wolno - zgodnie z ustawodawstwem każdej ze stron - tworzyć stowarzyszenia dla pielęgnowania języka, kultury i tradycji drugiego kraju, podlegające jedynie przepisom obowiązującym stowarzyszenia osób fizycznych; oba państwa potwierdziły ponadto, że stowarzyszenia te mają równoprawny dostęp do środków przekazu w swoim regionie i mogą utrzymywać kontakty z drugim krajem; mogą one zakładać ogólnie dostępne biblioteki (pkt 50); zobowiązały się do intensywnego wspierania rozpowszechniania klasycznej i współczesnej literatury drugiego kraju w oryginale i tłumaczeniu (pkt 51); rząd federalny zobowiązał się (w punkcie 47) do dołożenia wszelkich starań wobec właściwych krajów RFN, aby w szkołach średnich i uniwersytetach ludowych w większym zakresie niż dotąd,

zostały stworzone możliwości nauki języka polskiego jako języka obcego, a na uniwersytetach - rozszerzono możliwość studiowania polonistyki; rząd polski natomiast zobowiązał się (pkt 48) do dołożenia wszelkich starań, aby równomiernie rozszerzyć możliwość wyboru w szkołach języka niemieckiego jako języka obcego we wszystkich częściach kraju; wyraził również zgodę na to, aby rząd federalny udzielił pomocy przy szkoleniu nauczycieli i przez dostarczanie materiałów dydaktycznych.

b) **Kryteria wyróżniające.** W świetle omawianych (w punkcie 2) czynników, sprawą podstawową jest ustalenie w miarę jednoznacznego kryterium, które pozwoliłoby na wyodrębnienie wchodzącej w grę grupy osób. Sprawa wcale nie jest taka łatwa, jak to się wydaje na pierwszy rzut oka<sup>21</sup>. Dość wskazać na trudności związane z samym pojęciem elementu „etnicznego”, „narodowościowego” (występują tu podobne rodzajowo problemy, jak przy definiowaniu „narodu” czy „narodowości”), czy też z ustaleniem jednoznacznego kryterium wyodrębnienia określonej grupy spośród obywateli danego państwa. Złożoność tego problemu ilustruje fakt, że w memorandum Sekretarza Generalnego ONZ z 1950 r. wyróżniono - ze względu na „kryterium bliskości” (*criterion of contiguity*) 6 rodzajów mniejszości, natomiast ze względu na „kryterium pochodzenia grup i ich sytuacji w stosunku do państwa” (*criterion of the origin of groups and their situation in relation to the state*) - 3 rodzaje mniejszości.<sup>22</sup>

Już Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej w opinii doradczej z 31 VII 1930 słusznie stwierdził, że istnienie mniejszości jest „kwestią faktu, a nie kwestią prawa”<sup>23</sup>. W tym kierunku poszły

---

<sup>21</sup> J. Barcz: *Definicja mniejszości w prawie międzynarodowym*, Sprawy Międzynarodowe nr 11/1986, s. 85 i n.

<sup>22</sup> *Definition and Classification of Minorities*, UN Publication, Sales 1950.XIV 3.

<sup>23</sup> Permanent Court of International Justice, Series B. 17, p. 21.

rozważania w ramach prac Podkomisji do Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości Komisji Praw Człowieka ONZ. Podkomisja jednoznacznie podkreśliła, że aby można było mówić o mniejszości, musi przede wszystkim istnieć w danym państwie grupa ludności różniąca się określonymi specyficznymi cechami (językiem, narodowością, religią itp.) od pozostałej, dominującej w tym państwie ludności oraz że grupa ta musi być tak liczna, aby odrębności te móc utrzymać<sup>24</sup>.

Wspólne oświadczenie w punkcie 45 (akapit pierwszy) wyróżnia 2 kategorie wchodzących w grę osób: 1) osoby i grupy ludności niemieckiego pochodzenia, 2) osoby przyznające się do języka, kultury lub tradycji (niemieckich).

Jeśli chodzi o pierwszą grupę osób, to kryterium wyróżniającym jest węzeł etniczny (niemieckie pochodzenie) choć trzeba sobie zdawać sprawę, że nie jest to kryterium całkowicie ostre (węzeł etniczny ustalany jest bowiem w wyniku uwzględniania czynników tak obiektywnych, jak i subiektywnych)<sup>25</sup>.

Kryterium wyróżnienia drugiej grupy ma charakter całkowicie subiektywny - „przyznawanie się do języka, kultury lub tradycji” (niemieckich). Może to mieć jednak pewne uzasadnienie w odniesieniu do ludności rodzimej Ziemi Zachodnich i Pomocnych. W przypadku rozchwiania poczucia przynależności etnicznej określone osoby, nie poczuwając się do pochodzenia niemieckiego, mogą dążyć do zachowania więzów z kulturą, tradycjami i językiem niemieckim<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> F. Capotorti: *Study on the rights of persons belonging to the ethnic, religious and linguistic minorities*, New York 1979 (UN-Document E/CN. 4/Sub. 2/Rev. 1); F. Ermacora: *Der Minderheitenschutz in der Arbeit der Vereinten Nationen*, Wien-Stuttgart 1964, s. 29 i n.; A. Michalska: *Prawa człowieka w systemie norm międzynarodowych*, Warszawa-Poznań 1982, s. 265.

<sup>25</sup> J. Byczkowski: *Mniejszości narodowe w Europie 1945-1974*, Opole 1976, s. 20.

<sup>26</sup> Znajduje to potwierdzenie w praktyce międzynarodowej, wyróżnia się np. „mniejszości kulturowe”, „mniejszości językowe” itp. - por. Th. Veitel: *Volk und Volksgruppe* (w:)



Tym niemniej czynnika subiektywnego (poczucia przynależności do określonej grupy) nie można w tym kontekście zbyt eksponować; w przypadku bowiem szczególnie słabo ukształtowanego poczucia przynależności etnicznej również kryteria obiektywne spełniają istotną rolę<sup>27</sup>.

Ważne merytoryczne znaczenie ma użyta w punkcie 45 terminologia. W postanowieniach tego punktu nie zastosowano terminu „Niemiec”, co mogłoby ułatwić interpretację, że chodzi o „Niemców” w rozumieniu art. 116 ust. 1 konstytucji RFN, a tym samym i tak znaczne trudności przy ustaleniu kryterium wyróżniającego „wzbogaciłoby” o kontrowersyjne elementy prawno-polityczne.

c) **Odesłanie do standardów międzynarodowych.** W ujęciu wspólnego oświadczenia standardy międzynarodowe tworzą zasadnicze kryterium umożliwienia „osobom i grupom ludności niemieckiego pochodzenia” lub „osobom przyznającym się do języka, kultury lub tradycji” niemieckich zachowania i rozwijania ich tożsamości kulturowej. Tego rodzaju uregulowanie odpowiada modelowi ochrony mniejszości, rozwijanemu po II wojnie światowej i polegającemu na ochronie mniejszości w ramach powszechnego systemu praw człowieka, gwarantującego prawa każdej jednostki bez jakiegokolwiek dyskryminacji. Model, wypracowany po I wojnie światowej w ramach Ligi Narodów, zmierzający do ochrony mniejszości w drodze porozumień dwustronnych między zainteresowanymi państwami, załamany ze względu na swą konfliktogenność. Przyczyniło się do tego przede wszystkim wiązanie kwestii ochrony mniejszości z problemami terytorialnymi<sup>28</sup> oraz instrumentalne wykorzystywanie przez

---

*System eines internationalen Volksgruppenrechts. 1. Grundlagen und Begriffe*, Wien 1970, s. 29-30.

<sup>27</sup> J. Byczkowski, jw., s. 20.

<sup>28</sup> O. Kimminich: *Neuere Entwicklungen des Minderheiten- und Nationalitätenrechts*, Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung, Das Parlament B/85 z 26 X 1985, s. 16.

Rzeszę Niemiecką mniejszości niemieckiej - przede wszystkim w Czechosłowacji i w Polsce - dla realizacji swej agresywnej polityki. Model ten poddany został powszechnej krytyce<sup>29</sup>.

Sformułowanie więc jakiejś dwustronnej deklaracji dotyczącej praw osób pochodzenia niemieckiego w Polsce nie odpowiadałoby zarówno mechanizmom ochrony mniejszości, rozwijanym przez społeczność międzynarodową, jak też zwiększałoby substancję konfliktogenną regulacji, tym bardziej że po stronie RFN w dalszym ciągu problem „Niemców w Polsce” nie został uwolniony od kontekstu polityczno-prawnego i terytorialnego, podważającego prawnomiędzynarodowy charakter polskiej granicy zachodniej.

Punkt 45 wspólnego oświadczenia nawiązuje do regulacji najistotniejszych międzynarodowych dokumentów o charakterze prawnym i politycznym:

- do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r. Nie zawiera ona co prawda postanowień dotyczących ochrony mniejszości, lecz wraz z uchwaleniem Deklaracji Zgromadzenie Ogólne NZ przyjęło rezolucję (nr 217/III/C), w której zobowiązało Radę Gospodarczo-Społeczną do wszechstronnego zbadania problematyki mniejszości;
- do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r., który w art. 27 stwierdza, że w państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne lub językowe, osoby należące do tych mniejszości nie mogą być pozbawione prawa do własnego życia kulturalnego, wyznawania i praktykowania własnej religii oraz posługiwania się własnym językiem wraz z

---

<sup>29</sup> Zob. raport Sekretarza Generalnego ONZ z 1950 r., *Study of the Legal Validity of the Undertakings concerning Minorities*, UN-Document E/CN.4/367; Szerzej W. Czapliński: *Aktualne kierunki międzynarodowoprawnej ochrony mniejszości narodowych*, Przegląd Zachodni 1983, nr 5-6.

innymi członkami danej grupy<sup>30</sup> (dodatkowo punkt 49 oświadczenia odsyła do art. 19 i 20 Paktu);

- do dokumentów KBWE, w tym do Aktu Końcowego z I VIII 1975 r., który w zasadzie VII zawiera zobowiązanie państw do szanowania praw mniejszości; dokumentu końcowego spotkania madryckiego z 6 IX 1983, nawiązującego w tej mierze do Aktu Końcowego oraz do dokumentu końcowego spotkania wiedeńskiego z 15 I 1989, zawierającego stosunkowo szerokie zobowiązania państw co do ochrony mniejszości.

Sformułowania punktów 45-51 wspólnego oświadczenia nie stanowią więc jakiegoś szczególnego, dwustronnego porozumienia, lecz oba państwa na płaszczyźnie politycznej zapewniają o stosowaniu w sferze wewnątrz krajowej każdego z nich - międzynarodowych politycznych i prawnych standardów ochrony praw człowieka w odniesieniu do określonych grup ludności, zamieszkałych na ich terytorium. Wszystkie wymienione we wspólnym oświadczeniu uprawnienia dadzą się z powodzeniem wyprowadzić ze standardów międzynarodowych, ich polityczna konkretyzacja jest tym niemniej w pełni uzasadniona; tyczy się to również celowości dokonania konkretyzacji tych standardów w przyszłej polskiej ustawie o mniejszościach.

W odniesieniu do Polski tego rodzaju zobowiązanie polityczne ma dodatkowe jeszcze znaczenie: w związku bowiem z brakiem w prawie polskim mechanizmu nadawania wewnątrz krajowej skuteczności normom prawa międzynarodowego<sup>31</sup> skuteczności takiej odmawiano - jak dotąd - przede wszystkim międzynarodowym standardom praw

---

<sup>30</sup> Ch. Tomuschat: *Protection of Minorities under Article 27 of the International Covenant of Civil and Political Rights* (w:) *Festschrift für Hermann Mosler*, Berlin-Heidelberg 1983.

<sup>31</sup> Zob. *Raport o stanie prawa*. Rada Legislacyjna - Warszawa 1986 (rozdział VIII).

człowieka<sup>32</sup>. We wspólnym oświadczeniu wyrażona została polityczna wola poszanowania tych standardów w sferze wewnątrz krajowej.

d) **Klauzule ochronne.** Istotne znaczenie - w związku z omawianymi wyżej kwestiami - mają postanowienia akapitu trzeciego pkt. 45. Uzależniają one korzystanie z uprawnień przez wchodzące w grę osoby od: zgodności z prawem międzynarodowym oraz zgodności z prawem (krajowym) „danego państwa”, czyli państwa miejsca zamieszkiwania; korzystanie to powinno - w końcu - „służyć umocnieniu pokojowego współżycia i dobrego sąsiedztwa narodów, jak też przyczyniać się do ich porozumienia i pojednania”.

Wymóg zgodności korzystania przez mniejszości narodowe ze swoich uprawnień z prawem międzynarodowym jest uznany powszechnie. W pracach Podkomisji do Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości sprecyzowano ten wymóg, wskazując, że chodzi o: 1) zgodność z prawami proklamowanymi w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka; 2) zakaz podejmowania środków, które pobudzałyby spontaniczne przejawy nielojalności mniejszości w stosunku do państwa zamieszkania; 3) lojalność mniejszości w stosunku do państwa zamieszkania<sup>33</sup>.

W odniesieniu do działalności w Polsce „osób i grup ludności pochodzenia niemieckiego lub osób przyznających się do języka, kultury lub tradycji” (niemieckich) wymóg ten jest niezmiernie istotny. Z jednej bowiem strony określa, że działalność ta musi być lojalna wobec państwa polskiego, z drugiej zaś strony wynika z tego wymogu, że kryteria wyodrębnienia tej grupy osób nie mogą być sprzeczne z prawem międzynarodowym. W żadnym więc przypadku nie mogą wchodzić w rachubę lansowane w RFN konstrukcje „Niemca” i „niemieckiej przynależności państwowej”, podważające

---

<sup>32</sup> K. Skubiszewski: *Prawa jednostki, umowy międzynarodowe i porządek prawny PRL*, PiP nr 7/1981, s. 9 i n.

<sup>33</sup> F. Capotorti, jw.

zwierzchnictwo personalne Polski i stawiające pod znakiem zapytania prawnomiędzynarodowy charakter polskiej granicy zachodniej. Wymóg zgodności z prawem międzynarodowym oznacza, że *conditio sine qua non* działalności i wyodrębnienia tej grupy osób w Polsce jest przestrzeganie podstawowych dla stosunków polsko-niemieckich aktów prawnomiędzynarodowych: układu poczdamskiego z 2 VIII 1945, układu zgorzeleckiego z 7 VII 1950 i układu normalizacyjnego z 7 XII 1970. W końcu znaczenie istotne mają bariery, zakazujące uczynienia z działalności tych grup ludności przedmiotu manipulacji politycznej, co ważne jest szczególnie w kontekście zainteresowań tymi grupami tzw. związków wypędzonych w RFN<sup>34</sup>.

Nie mniej istotny jest wymóg zgodności kryterium wyodrębnienia i działalności w Polsce „osób i grup ludności niemieckiego pochodzenia lub osób przyznających się do języka, kultury lub tradycji” (niemieckich) z polskim prawem krajowym.

**Po pierwsze**, oznacza on konieczność przestrzegania - przy ustalaniu kryterium wyodrębnienia i działalności tych osób i grup ludności - polskich przepisów dotyczących obywatelstwa (szczególnie z lat 1946-1950), które były aktami wykonawczymi w stosunku do zobowiązań międzynarodowych, nałożonych na Polskę przez umowę poczdamską; w żadnym więc przypadku działalność wchodzących w grę osób i grup ludności nie może podważać polskich powojennych regulacji prawnych, dotyczących obywatelstwa polskiego<sup>35</sup> i

---

<sup>34</sup> Próby takich manipulacji politycznych, podsycających nastroje antypolskie i rewizjonistyczne, już zresztą miały miejsce, por. *Noch immer wird die deutsche Volksgruppe verleugnet*, Schlesische Nachrichten 1989, nr 14; Gesellschaft für Bedrohte Völker. *Memorandum (vom. 25. August 1989) der Gesellschaft für bedrohte Völker zur Situation der Ethnischen Minderheiten in Polen unter besonderer Berücksichtigung der Lage der deutschen Volksgruppe*.

<sup>35</sup> Por. W. Czapliński: *Obywatelstwo polskie na ziemiach zachodnich i północnych* (w: *Historyczne, polityczne i prawne aspekty...*, jw., s. 171 i n.

znormalizowaniu stosunków własnościowych<sup>36</sup> po 1945 r. na Ziemiach Zachodnich i Północnych.

**Po drugie**, konkretyzuje wymóg lojalności w stosunku do państwa polskiego - chodzi bowiem o osoby mające polskie obywatelstwo, podlegające więc stosownym prawom i obowiązkom w stosunku do państwa polskiego, którym zgodnie ze standardami międzynarodowymi, przysługują uprawnienia szczególne; nie wchodzi więc w grę - zważywszy również wspomniane wyżej wymogi - możliwość traktowania tych osób dodatkowo jako „niemieckich przynależnych państwowych”, a więc jakaś formuła podwójnego obywatelstwa, pociągającego za sobą „rozdwojoną” lojalność.

**Po trzecie**, samo wspólne oświadczenie, wymieniając w punkcie 50 prawo do tworzenia stowarzyszeń przez wchodzące w grę osoby, odsyła do stosownych postanowień prawa krajowego. W Polsce chodzi o ustawę z 7 IV 1989 - prawo o stowarzyszeniach (art. 5), przy czym ustawa również zawiera stosowną „klauzulę ochronną”, stwierdzając w art. 1, że „prawo do zrzeszania się w stowarzyszeniach może podlegać ograniczeniom przewidzianym jedynie przez ustawy, niezbędnym do zapewnienia interesów bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego oraz ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo ochrony praw i wolności innych osób”. Zawarta w tych postanowieniach klauzula porządku publicznego i zapewnienia bezpieczeństwa państwa upoważnia sąd rejestrowy do badania przy rejestracji zgodności projektu statutu i określonych w nim celów z wymienionymi wyżej wymogami, a organ nadzorujący do badania w tym zakresie działalności zarejestrowanych już stowarzyszeń<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Tenże: *Problemy majątkowe w stosunkach PRL-RFN*, Zeszyty Niemcoznawcze PISM 1988, III (4), s. 31 i n.'

<sup>37</sup> Tego, że nie obędzie się tutaj bez kontrowersji, dowodzi już problem zarejestrowania Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Mniejszości Niemieckiej na Śląsku Opolskim, por. postanowienie S. Woj. w Opolu z 24 VII 1989 Ns Rej. ST 1/89, odrzucające wniosek o rejestrację; 31 I 1990 SN uchylił postanowienie S. Woj. w Opolu i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia.

W końcu akapit trzeci pkt 45 wspólnego oświadczenia stwierdza, że korzystanie przez wchodzące w grę osoby z uprawnień powinno służyć „umocnieniu pokojowego współżycia i dobrego sąsiedztwa narodów, jak też przyczyniać się do ich porozumienia i pojednania”. Postanowienia te tworzą więc ogólne ramy polityczne dla pozostałych sformułowań punktów 45-51 wspólnego oświadczenia, w tym też dla omawianych wyżej „klauzul ochronnych” wynikających z prawa międzynarodowego i prawa krajowego. Wspólne oświadczenie konkretyzuje te ramy polityczne w odniesieniu do stosunków bilateralnych Polska-RFN w rozdziale I, gdzie nawiązuje się do doświadczeń wynikających z tragedii II wojny światowej, zwiększenia możliwości współpracy i pojednania obu narodów, do postanowień układu normalizacyjnego z 7 XII 1970 jako „trwałego fundamentu” stosunków dwustronnych, „podstawy pełnej normalizacji i wszechstronnego rozwoju stosunków wzajemnych”. Również w rozdziale VII - w kontekście perspektywy utworzenia wspólnego domu europejskiego; tutaj wymieniane są m.in. zasady powszechnego prawa międzynarodowego, prawa człowieka, konieczność nienaruszalności granic, poszanowania integralności terytorialnej i suwerenności wszystkich państw w Europie w ich obecnych granicach, dokumenty KBWE.

e) **Zasada wzajemności.** Postanowienia punktów 45-51 wspólnego oświadczenia zawierają zasadę wzajemności. Jest to bardzo istotne. Dyskusja wokół osób pochodzenia niemieckiego mieszkających w Polsce zdominowała bowiem cały problem. W RFN natomiast zamieszkuje obecnie ok. 1,2 mln osób narodowości polskiej, ok. 500 tys. spośród nich nadal ma obywatelstwo polskie, a ok. 50 tys. legitymuje się polskimi paszportami konsularnymi. Znaczna też część osób emigrujących do RFN - i kwalifikowanych w myśl przepisów RFN jako „Niemcy” (tzw. przesiedleńcy - *Aussiedler*) - ma istotne problemy z określeniem swojej narodowej tożsamości. Badania socjologów zachodnioniemieckich (np. B. Hagera i F. Wandla)<sup>38</sup> dowodzą, że

---

<sup>38</sup> B. Hager, F. Wandel: *Integration oder Isolation? Zum Problem der Identitätsfindung von Spätaussiedlern*, Frankfurter Hefte 1978, nr 3.

szczególnie u młodej generacji „zachowane zostały w wielu przypadkach silne więzi społeczne i narodowe z krajem pochodzenia (tzn. z Polską). Tymczasem w RFN zmusza się młodych przesiedleńców do zerwania z tradycją, kulturą i językiem ojczystym, co prowadzi do reakcji obronnych (*Abwehreaktionen*)”. Socjolodzy ci nie widzą żadnej różnicy - jeśli chodzi o przebieg procesów asymilacyjnych - między emigrantami z Polski (uważanymi za „Niemców”) a emigrantami osiedlającymi się w jakimkolwiek obcym etnicznie kraju. J. Schwinges stwierdził np. na podstawie badań przeprowadzonych w Hamburgu, że emigranci z Polski są tam wyraźnie grupą mniejszościową, charakteryzującą się wysokim stopniem integracji wewnętrznej i izolacji na zewnątrz<sup>39</sup>.

Część „starej” polskiej emigracji skupiona jest w organizacjach społeczno-kulturalnych, mających duże tradycje. Znaczna jednak część osób narodowości polskiej pozostaje poza tymi organizacjami.

W RFN nie istnieje system nauczania języka polskiego w szkołach w regionach, gdzie zamieszkują większe skupiska Polaków. Obecnie na 8 uczelniach - w Bochum, Bonn, Frankfurt, Heidelbergu, Kilonii, Münster, Saarbrücken i Tybindze - prowadzone jest nauczanie języka polskiego w formie lektoratów, a na Uniwersytecie w Moguncji działa Studium Wiedzy o Polsce - „*Schwerpunkt Polen*” - największe przedsięwzięcie dydaktyczno-naukowe poświęcone Polsce. Brak szerszego dostępu do kultury polskiej - prasy, książek itp., nie ma żadnego programu polskojęzycznego (programy takie istnieją np. dla osób narodowości tureckiej), czy też polskojęzycznych wkładek do prasy.

Stąd też postanowienia zawarte we wspólnym oświadczeniu mają istotne znaczenie dla Polonii w RFN. Rząd RFN zobowiązał się bowiem do: a) umożliwienia osobom i grupom ludności polskiego pochodzenia lub osobom przyznającym się do języka, kultury lub tradycji polskich

---

<sup>39</sup> Prace socjologów RFN w tej dziedzinie analizuje szczegółowo J. Korbel: *Łączenie rodzin (1952-1981)* (w:) *Historyczne, polityczne i prawne aspekty...*, jw., s. 293 i n.



zachowania i rozwijania ich tożsamości kulturowej (pkt 45, akapit pierwszy); b) umożliwienia wszystkim zainteresowanym osobom szerszego dostępu do języka i kultury polskiej (pkt 46); c) nieograniczania wydawania, rozpowszechniania, wwożenia i wywożenia publikacji polskich, dzienników, tygodników itp. (pkt 49); d) niestwarzania przeszkód<sup>40</sup> w tworzeniu stowarzyszeń dla pielęgnowania języka, kultury i tradycji polskich i zapewniania takim stowarzyszeniom równoprawnego dostępu do środków przekazu w swoim regionie, możliwości zakładania bibliotek (pkt 50); e) dołożenia „wszelkich starań” wobec właściwych krajów Republiki Federalnej Niemiec, aby w szkołach średnich i uniwersytetach ludowych w większym zakresie niż dotąd zostały stworzone możliwości nauki języka polskiego jako języka obcego, a na uniwersytetach - rozszerzono możliwość studiowania polonistyki (pkt 47).

Realizowanie tych zobowiązań wymagać będzie od władz polskich i kompetentnych organizacji znacznego zaangażowania; z pewnością znaczną rolę odegra tu w ogóle zmiana polityki w stosunku do Polonii. Zauważyć jednak należy - abstrahując od tego, że samo wspólne oświadczenie ma charakter dokumentu politycznego - że stosownie do podziału kompetencji w RFN w ramach federalnej struktury tego państwa, w zasadzie kompetentne w sprawach kultury są wyłącznie kraje (*Länder*) RFN, a nie rząd federalny<sup>41</sup>; rząd federalny może jedynie oddziaływać na kraje środkami politycznymi (stąd sformułowanie w punkcie 47, że rząd federalny „dołoży wszelkich starań wobec właściwych krajów”). Z tego też względu niezbędna będzie w tej dziedzinie bezpośrednia współpraca z władzami poszczególnych krajów RFN.

---

<sup>40</sup> Nie jest to bez znaczenia, bowiem istniejące stowarzyszenia Polaków często były zniestawiane, szczególnie przez tzw. związki wypędzonych, jako organizacje szpiegowskie, komunistyczne itp.

<sup>41</sup> J. Barcz: *Umowy kulturalne Republiki Federalnej Niemiec. Problemy konstytucyjno-prawne i międzynarodowoprawne*, Warszawa 1986, s. 23 i n.

Istotna rola przypadnie tu z pewnością polskiemu Instytutowi Kultury i Informacji Naukowo-Technicznej<sup>42</sup> w RFN, tym bardziej że w przyszłości możliwe będzie również tworzenie filii (pkt 44 oświadczenia). Istotne znaczenie ma również możliwość rozszerzenia opieki konsularnej nad Polakami mającymi obywatelstwo polskie; możliwości te wzrosną po przewidzianym w 1990 r. utworzeniu polskiego konsulatu generalnego w Hamburgu<sup>43</sup>, choć potrzeby w tej mierze są nadal znaczne - szczególnie na południu RFN (w Bawarii i Badenii-Wirtembergii).

\*\*\*

Przewartościowania w stosunku do żyjących w Polsce mniejszości narodowych są wyrazem procesu coraz szerszego otwierania się Polski wobec wartości ogólnoeuropejskich, uniwersalnych standardów międzynarodowych. Jest to rozwój ze wszech miar uzasadniony, odpowiadający wymogom czasu.

Przy pracach legislacyjnych nad ustawą o mniejszościach, mającą konkretyzować standardy międzynarodowe w dziedzinie ochrony mniejszości, należy również uwzględniać kontekst uwarunkowań zewnętrznych. Dotyczy to w szczególności problemów wynikających ze stosunków polsko-niemieckich. W polityce RFN problem „Niemców w Polsce” jest między innymi funkcją praktyki i doktryny państwowej, traktującej obecne uregulowania terytorialne w Europie Środkowej jako prawne prowizorium (*modus vivendi*) do czasu podjęcia ostatecznej decyzji przez „zjednoczone Niemcy”. Trudno też oprzeć się wrażeniu, że standardy uniwersalne praw człowieka odgrywają w tym kontekście w polityce RFN często rolę instrumentalną. W każdym razie

---

<sup>42</sup> Umowa między rządami PRL i RFN o wzajemnym utworzeniu i działalności instytutów kultury i informacji naukowo-technicznej, podpisana 10 XI 1989.

<sup>43</sup> Protokół z 10 XI 1989 o zakończeniu negocjacji dotyczących spraw związanych z utworzeniem konsulatów generalnych PRL w Hamburgu i RFN w Krakowie.

w RFN kwestie „Niemców w Polsce” związane są z problemami statusowymi, dotyczącymi podstawowych interesów Polski, a tym samym utrzymywana jest substancja konfliktogenna, która w sprzyjających okolicznościach politycznych doprowadzić może do destabilizacji stosunków międzypaństwowych. Problem ten nabiera szczególnego znaczenia wobec obecnego rozwoju politycznego w NRD.

Wynikają z tego istotne wnioski w związku z pracami nad ustawą o mniejszościach:

- a) Należy dążyć do ustalenia w ustawie maksymalnie ostrego kryterium wyodrębnienia mniejszości. Przydatne mogą być w tym kontekście kryteria przyjęte we wspólnym oświadczeniu, które z jednej strony - w połączeniu z klauzulami ochronnymi - gwarantują podstawowe interesy państwa, z drugiej zaś strony osadzone są na standardach międzynarodowych i z powodzeniem mogą być stosowane dla wyodrębnienia wszystkich mieszkających w Polsce mniejszości.
- b) Ustawa powinna zawierać klauzule ochronne, które - w koniecznych przypadkach - pozwalałyby państwu gwarantować swoje podstawowe interesy. Formuła wypracowana we wspólnym oświadczeniu - zgodności działalności mniejszości z wymogami prawa międzynarodowego, prawa krajowego państwa zamieszkania i z pokojowym współżyciem państw jest tu w pełni adekwatna i – jak wspomniano - znajduje uzasadnienie w praktyce międzynarodowej.
- c) Implikacje polityczne związane z „niemiecką mniejszością w Polsce” mają istotne znaczenie dla podstawowych, politycznych interesów państwa polskiego. Wspomniane wyżej klauzule ochronne ustanowiłyby - w przypadku ich wprowadzenia do ustawy - dostateczny instrument ochrony tych interesów.

## **25. Zjednoczenie Niemiec. Problemy międzynarodowopravne i konstytucyjnoprawne,**

Oceny i prognozy PISM, maj 1990.

### **Spis treści:**

#### **Wstęp**

#### **I. Założenia prawno międzynarodowe**

#### **II. Specyfika problematyki zjednoczeniowej w odniesieniu do Niemiec**

##### **1. Czynniki obiektywne (zewnątrzne)**

a) Prawa i odpowiedzialność czterech mocarstw

b) Przynależność RFN do Wspólnot zachodnioeuropejskich

##### **2. Czynniki subiektywne występujące po stronie RFN**

a) Koordynacja podmiotowości

prawnomiędzynarodowej państwa niemieckiego

b) Wschodnia granica Niemiec

#### **III. Konstytucyjnoprawne przesłanki zjednoczenia Niemiec**

##### **1. Ustawa Zasadnicza RFN**

a) Preambuła. Ustawy Zasadniczej

b) Artykuł 23 Ustawy Zasadniczej

c) Artykuł 146 Ustawy Zasadniczej

##### **2. Konstytucja NRD**

##### **3. Modele zjednoczenia Niemiec z punktu widzenia Ustawy Zasadniczej RFN**

a) Pozorna sprzeczność między artykułem 23 i 146 UZ

b) Warianty "pośrednie"

#### **IV. Prawne problemy procesu zjednoczenia Niemiec**

##### **1 . Przykład Kraju Saary**

##### **2 . Regulacje zasadnicze**

##### **2.1. Zjednoczenie Niemiec a stosunki NRD-RFN w okresie przejściowym**

a) Akt przystąpienia

- b) Porozumienia między NRD i RFN
  - c) Ustawa włączająca NRD do RFN
  - d) Federalna struktura zjednoczonych Niemiec
  - e) Harmonizacja przepisów prawnych
- 2.2. Zmiany w prawie konstytucyjnym RFN
  - 2.3. Zjednoczenie Niemiec a integracja zachodnioeuropejska
  - 2.4. Zniesienie praw i odpowiedzialności czterech mocarstw

## V. Wnioski

- 1. Sprawa granicy polsko-niemieckiej
- 2. Stanowisko czterech mocarstw w związku z traktatem polsko-niemieckim
- 3. Skutki prawnomiędzynarodowego charakteru granicy polsko-niemieckiej w prawie krajowym zjednoczonych Niemiec
- 4. Problem sukcesji co do traktatów w przypadku zjednoczenia Niemiec

## Wstęp

Zjednoczenie Niemiec stwarza szereg istotnych problemów natury politycznej, głównie dotyczących budowy nowych struktur bezpieczeństwa europejskiego, powiązania z tymi strukturami statusu politycznego i militarnego zjednoczonych Niemiec, wygaśnięcia praw i odpowiedzialności czterech mocarstw "za Niemcy jako całość", ustalenia miejsca zjednoczonych Niemiec w integracji zachodnioeuropejskiej<sup>1</sup>; zjednoczenie Niemiec pociąga też za sobą istotne problemy prawne - tak w sferze prawa międzynarodowego, jak i prawa konstytucyjnego.

W niniejszej pracy podjęta została próba usystematyzowania tego rodzaju problemów natury prawnej. Przy czym zwrócić należy uwagę na fakt, że w stosunkach polsko-niemieckich (szczególnie między Polską a RFN) tzw. problemy prawne mają bardzo istotne i daleko sięgające implikacje polityczne.

---

<sup>1</sup> Por. materiały zawarte w: *Polska - Niemcy - Europa*. Zeszyty Ośrodka Studiów Międzynarodowych przy Senacie RP. Zeszyt pierwszy. Warszawa 1990; *Problem niemiecki 1989-1990*. Stowarzyszenie PAX, Warszawa 1990.

## I Założenia prawnomiędzynarodowe

Połączenie się państw jest kwestią prawa międzynarodowego. Stosownie do takich zasad współczesnego prawa międzynarodowego, jak suwerenna równość państw, czy zakaz mieszania się w sprawy wewnętrzne innych państw, warunkiem zjednoczenia jest swobodne wyrażenie woli przez zainteresowane państwa<sup>2</sup>. Przy czym państwa decydują też o formie zjednoczenia, które może polegać na ich połączeniu się - w wyniku czego powstaje nowy podmiot prawa międzynarodowego, lub też na przyłączeniu się jednego państwa do drugiego. W takim przypadku państwo przyłączające się upada, podmiotowość prawnomiędzynarodową zachowuje natomiast państwo, do którego następuje przyłączenie.

Zjednoczenie państw ma istotne znaczenie dla społeczności międzynarodowej. Upadek bowiem państw - poprzedników może mieć wpływ na ich zobowiązania międzynarodowe. Są to problemy regulowane zasadami sukcesji państw.

Jednoznaczne są zasady dotyczące losów traktatów ustanawiających granice państwowe<sup>3</sup>. Ich szczególna trwałość potwierdzona jest w zwyczajowym prawie międzynarodowym. Trybunał haski orzekł w sprawie świątyni Pieah Vihear, iż jednym z podstawowych celów każdego traktatu ustanawiającego granicę między państwami jest osiągnięcie "stabilności i ostateczności"<sup>4</sup>. Ta norma zwyczajowa znajduje wyraz w postanowieniach konwencyjnych. Tak na przykład artykuł 62 ust. 2 (a) konwencji wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych z 1969 r. wyłącza traktaty ustanawiające granice spod działania zasady zasadniczej

---

<sup>2</sup> Por. V.J. Geers, *Vereinigung von Staaten und völkerrechtliche Verträge*, Frankfurt a.M. 1973, s. 4-5; J. Abr. Frowein, *Rechtliche Probleme der Einigung Deutschlands*, Europa Archiv 1990, nr 7, s. 233.

<sup>3</sup> Por. J. Tyranowski, *Sukcesja państw a traktaty w sprawie granic*, Poznań 1979.

<sup>4</sup> ICJ Reports 1962, s. 34.

zmiany okoliczności. Jednoznaczny wyraz znalazła ona w wiedeńskiej konwencji o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów z 1978 r., której artykuł 11 stwierdza, że "sukcesja państw, jako taka, nie narusza (a) granicy ustanowionej przez traktat, ani (b) zobowiązań i uprawnień ustanowionych przez traktat i dotyczących reżimu granicy"<sup>5</sup>. Zjednoczone państwo jest więc z mocy prawa związane granicami ustanowionymi w traktatach zawartych przez państwa - poprzedników.

Znamienna jest też ewolucja poglądów i praktyki w odniesieniu do sukcesji innych traktatów. Początkowo uważano, że w przypadku przyłączenia się jednego państwa do drugiego zastosowanie ma tzw. zasada przesuwalności granic traktatowych. W myśl tej zasady zobowiązania traktatowe państwa inkorporowanego wygasają, zaczynają zaś obowiązywać na odnośnym obszarze traktaty państwa inkorporującego<sup>6</sup>. We współczesnym prawie międzynarodowym bardzo wyraźna jest natomiast ewolucja w kierunku uznania zasady kontynuacji *ipso iure* traktatów przypadku zjednoczenia państw, co znalazło wyraz w artykule 31 wiedeńskiej konwencji o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów<sup>7</sup>. Postanowienia tego artykułu zakładają pozostanie w mocy w stosunku do zjednoczonego państwa traktatów zawartych przez państwa - poprzedników, chyba że państwo sukcesor i państwa strony danego traktatu uzgodnią inaczej, lub też stosowanie danego traktatu w stosunku do państwa sukcesora byłoby niezgodne z przedmiotem traktatu lub radykalnie zmieniałoby warunki jego stosowania (co musi wynikać z traktatu lub zostać ustalone inaczej)<sup>8</sup>. Podkreślić przy tym należy, że pod. pojęcie zjednoczenia państw podpada tak połączenie się państw, jak też przyłączenie się jednego państwa do drugiego. Ma to

---

<sup>5</sup> *The Work of the International Law Commission*, New York 1988, s. 327. Szerzej na ten temat: R. Szafarz, *Sukcesja państw w odniesieniu do traktatów we współczesnym prawie międzynarodowym*, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk - Łódź 1982, s. 311 i nast.

<sup>6</sup> Poglądy te szerzej omawia R. Szafarz - tamże, s. 234 i nast.

<sup>7</sup> *The Work of the International Law Commission ...*, s. 3.

<sup>8</sup> Szerzej: R. Szafarz, *Sukcesja państw ...*, s. 260 i nast.

znaczenie istotne w przypadku zjednoczenia Niemiec (chodzić tu będzie jednoznacznie o przyłączenie się NRD do RFN). W przypadku zjednoczenia państw traktaty zawarte przez państwa - poprzedników będą obowiązywać nadal zjednoczone państwo, o ile nic innego nie uzgodniono. Przy czym niedojście do sukcesji konkretnego traktatu powinno być negocjowane jeszcze przed formalnym zjednoczeniem<sup>9</sup>.

Zjednoczenie państw ma też istotne implikacje konstytucyjnoprawne. Chodzi tu przede wszystkim o konstytucyjnoprawną podstawę i formę wyrażenia zgody na połączenie się z innym państwem, czy też na przyłączenie się do innego państwa. Z drugiej strony w grę wchodzi konstytucyjnoprawne przesłanki zjednoczenia, szczególnie jeśli przyjmuje ono formę przyłączenia się jednego państwa do drugiego,

Szereg czynników obiektywnych i subiektywnych sprawia, że zjednoczenie Niemiec nie zawsze mieścić się będzie w ramach prawnomiędzynarodowych nakreślonych wyżej. Ma to dla Polski znaczenie szczególne, w grę wchodzi tu bowiem z jednej strony sprawa polsko-niemieckiej granicy, z drugiej zaś - zagwarantowanie dotychczasowych powiązań traktatowych, szczególnie w stosunkach z NRD.

## **II Specyfika problematyki zjednoczeniowej w odniesieniu do Niemiec**

### **1. Czynniki, obiektywne (zewnątrzne)**

#### **a) Prawa i odpowiedzialności czterech mocarstw**

Na zjednoczenie Niemiec wpływ mają cztery mocarstwa z okresu II wojny światowej, a to na podstawie tzw. praw i odpowiedzialności "za Niemcy jako całość". Kompetencje te wywodzą się<sup>10</sup> m.in. z deklaracji z 5 czerwca 1945 r. o objęciu przez nie władzy

---

<sup>9</sup> Tamże, s. 275.

<sup>10</sup> Szerzej: K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Poznań 1975, s. 88 i nast.



w Niemczech, z Umowy poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r. Zaznaczyć też należy, iż zostały one wyłączone spod działania Karty NZ na mocy jej artykułów 53 i 107. Kompetencje te znalazły wyraz w licznych porozumieniach między trzema mocarstwami zachodnimi a RFN (zawartych w procesie uzyskiwania przez RFN suwerenności), wspólnie przez cztery mocarstwa zostały potwierdzone w porozumieniu z 3 września 1971, a ostatnio znalazły wyraz w komunikacie ottawskim z 13 lutego 1990 r.

O ile samo istnienie tych kompetencji nie jest kwestionowane, to nie jest jasny ich przedmiot. Stosunkowo jednoznaczna jest sytuacja w odniesieniu do Berlina Zachodniego, choć już rozciągnięcie tych kompetencji na tzw. Wielki Berlin budzi znaczne kontrowersje. Istotne znaczenie ma w tym kontekście układ z 1952/1954 r. w sprawie stosunków między RFN a trzema mocarstwami zachodnimi (tzw. *Deutschlandvertrag*). W artykule 2 tego układu stwierdzono: "Ze względu na położenie międzynarodowe, które do chwili obecnej uniemożliwia zjednoczenie Niemiec i uregulowanie pokojowe (*peace settlement*), Trzy Mocarstwa zastrzegają sobie prawa i odpowiedzialność, dotychczas przez nie wykonywane lub im przysługujące, w sprawach dotyczących Berlina i Niemiec jako całości, włączając w to zjednoczenie Niemiec i uregulowanie pokojowe. Prawa i odpowiedzialność, które Trzy Mocarstwa zastrzegają sobie w sprawie stacjonowania sił zbrojnych w Niemczech i ochrony ich bezpieczeństwa, są przedmiotem artykułów 4 i 5 niniejszego Układu". Istotne jest też brzmienie artykułu 7 tego Układu. W jego ustępie 1 stwierdzono: "Państwa-Sygnatariusze zgadzają się, że istotnym celem ich wspólnej polityki jest uregulowanie pokojowe obejmujące całe Niemcy, swobodnie znegocjowane pomiędzy Niemcami i ich dawnymi nieprzyjaciółmi, a które powinno położyć fundament pod trwały pokój. Zgadzą się one również, że ostateczne ustalenie granic Niemiec musi być odłożone do czasu takiego uregulowania". W ustępie 2 artykułu 7 stwierdzono natomiast, że "do zawarcia uregulowania pokojowego Państwa-Sygnatariusze współdziałają, aby metodami pokojowymi urzeczywistnić ich wspólny cel: zjednoczone Niemcy,

posiadające wolnościowo-demokratyczną konstytucją, podobną do RFN i zintegrowane we Wspólnocie europejskiej"<sup>11</sup>.

Z postanowień tych wynika, iż chodzi o kompetencje dotyczące "Niemiec jako całości", w tym w szczególności kwestię zjednoczenia Niemiec, Berlina, niektórych kwestii statusu militarnego, potwierdzenia granic. Z ustępu 2 artykułu 7 możnaby też wywieść pewne kompetencje co do ustroju wewnętrznego zjednoczonych Niemiec. W komunikacie ottawskim jest mowa jedynie o zewnętrznych aspektach zjednoczenia Niemiec, stąd można zakładać, iż kwestię przynależności zjednoczonych Niemiec do integracji zachodnioeuropejskiej oraz posiadanie przez nie "wolnościowo-demokratycznej konstytucji" podobnej do Ustawy Zasadniczej RFN cztery mocarstwa uważają za przesądzone.

#### **b) Przynależność RFN do Wspólnot zachodnioeuropejskich**

Z kilku zasadniczych względów członkostwo RFN we Wspólnotach zachodnioeuropejskich ma istotny wpływ na zjednoczenie Niemiec, w szczególności na jego formę prawną.

**Po pierwsze** - chodzi o względy gospodarczo-polityczne. Z oczywistych powodów RFN zainteresowana jest pozostaniem we Wspólnotach; z równie oczywistych powodów NRD zainteresowana jest wejściem do Wspólnot. Zjednoczenie Niemiec przyjmie więc taką formę, aby proces rozciągnięcia integracji zachodnioeuropejskiej na obecny obszar NRD przebiegał w sposób jak najmniej skomplikowany;

**Po drugie** - Wspólnoty zachodnioeuropejskie mają charakter tzw. organizacji ponadnarodowych, charakteryzujących się z jednej strony tym, iż posiadają autonomiczny porządek prawny, z drugiej zaś strony, mogących stanowić prawo, które obowiązuje i jest bezpośrednio

---

<sup>11</sup> Szerzej: K. Schmid, *Die deutsche Frage im Staats- und Völkerrecht*, Baden-Baden 1980, s. 63 i nast.

stosowane w porządku wewnętrznym państw członkowskich. Przesłanką tego rodzaju właściwości Wspólnot jest przekazanie im części praw zwierzchnich przez państwa członkowskie. Dokonała tego również RFN, działając na podstawie artykułu 24 ust. 1 UZ<sup>12</sup>;

**Po trzecie** - mocarstwa zachodnie mogą się w tym związku powołać na cytowany wyżej artykuł 7 ust. 2 układu z 1952/ 1954 r.; w członkostwie zjednoczonych Niemiec we Wspólnotach, widzą też one istotny czynnik, który będzie wiązał zjednoczone Niemcy ze strukturami ogólnoeuropejskimi.

## **2. Czynniki subiektywne występujące po stronie RFN**

### **a) Kontynuacja podmiotowości prawnomiędzynarodowej państwa niemieckiego**

Zagadnienie podmiotowości państwa niemieckiego po 1945 r. jest kontrowersyjne<sup>13</sup>. Część przedstawicieli doktryny uważa, że państwo to upadło jako podmiot prawa międzynarodowego w 1945 r., część uważa, że upadek ten nastąpił w 1949 r. wraz z powstaniem dwóch państw niemieckich. W doktrynie i praktyce konstytucyjnej RFN prezentowany jest natomiast - właściwie jednolicie - pogląd, że państwo niemieckie powstałe w 1871 r. nie upadło jako podmiot prawa międzynarodowego ani w 1945 ani w 1949 r., lecz istnieje nadal. Mimo znacznych różnic w koncepcjach co do stosunku między tym państwem niemieckim a RFN i NRD, dominuje teza, iż Republika Federalna Niemiec jest pod względem prawnym identyczna z tym - nadal istniejącym - podmiotem prawa międzynarodowego<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Por. J. Barcz, *Opcja integracyjna konstytucji RFN. Wybrane problemy interpretacji artykułu 24 ust. 1 UZ RFN*, Warszawa 1989.

<sup>13</sup> Por. *Status prawny Niemiec w latach 1945-1949. Materiału z konferencji naukowej 22-24 kwiecień 1985*. Pod redakcją J. Barcza, Warszawa 1986.

<sup>14</sup> Por. L. Janicki, *Republika Federalna Niemiec wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy. Zagadnienia prawne*, Poznań 1982, s. 149 i nast.; K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski ...*, s. 209 i nast.

Tezę tę skonkretyzował Federalny Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 31 lipca 1973 r.<sup>15</sup>, dotyczącym Układu RFN-NRD z 21 grudnia 1972 r. W orzeczeniu tym Trybunał stwierdził między innymi: "Ustawa Zasadnicza - a nie tylko teza nauki prawa międzynarodowego i nauki prawa państwowego – zakłada, że Rzesza Niemiecka przetrwała klęskę 1945 r. i nie upadła ani z chwilą kapitulacji, ani wskutek sprawowania w Niemczech obcej władzy państwowej przez sojusznicze mocarstwa okupacyjne, ani później (...). Odpowiada to również stałemu orzecznictwu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, którego trzyma się Senat. Rzesza Niemiecka istnieje nadal (...); nadal posiada zdolność prawną, jednakże jako całe państwo sama nie jest zdolna do działania z powodu braku organizacji, zwłaszcza zaś braku zinstytucjonalizowanych organów (...). Wraz z utworzeniem Republiki Federalnej Niemiec nie powstało nowe państwo zachodnioniemieckie, lecz zorganizowano na nowo część Niemiec (...). Republika Federalna Niemiec nie jest więc "sukcesorem prawnym" Rzeszy Niemieckiej, lecz jako państwo jest identyczna z państwem "Rzesza Niemiecka", jednakże z uwagi na swój zasięg terytorialny - "częściowo identyczna" (*teilidentisch*)".

Teza Trybunału o "częściowej identyczności" terytorialnej RFN z Rzeszą Niemiecką została skonkretyzowana w następujących kierunkach:

**Po pierwsze** - iż z punktu widzenia prawa konstytucyjnego, RFN ogranicza wykonywanie swego zwierzchnictwa do "obszaru obowiązywania Ustawy Zasadniczej". Tego rodzaju - konieczne ze względów praktycznych - stwierdzenie zostało potwierdzone w orzeczeniu Trybunału z 21 października 1987 r. (tzw. Teso-Beschluss)<sup>16</sup>: "Republika federalna Niemiec pojmowała się od początku jako

---

<sup>15</sup> BVerfGE t. 36, s. 1 i nast. Tekst w tłumaczeniu na język polski - Zbiór Dokumentów 1973, nr 9, s. 1245 i nast.

<sup>16</sup> Juristen Zeitung 1988, s. 144 i nast. Por. D. Blumenwitz *Das Deutsche Reich und die Bundesrepublik Deutschland im Streit um den Mundatwald? Zu den Bemühungen um die Bereinigung letzter Kriegsfolgen zwischen Deutschland und Frankreich*, Archiv des Völkerrechts 1989 t. 27, H. s. 63-64.

identyczna z podmiotem prawa międzynarodowego Rzesza Niemiecka. W tej identyczności podmiotowości nic nie zmieniało to, iż władza zwierzchnia Republiki Federalnej Niemiec z punktu widzenia obszaru ogranicza się do zakresu stosowania Ustawy Zasadniczej";

**Po drugie** - orzeczenie z 31 lipca 1973 r. nie pozostawia wątpliwości co do tego, że podmiot prawa międzynarodowego Rzesza Niemiecka obejmuje również i inne obszary: "Republika Federalna nie obejmuje więc - co się tyczy jej narodu państwowego i jej terytorium państwowego - całych Niemiec ...". Mimo stwierdzenia, że "Niemiecka Republika Demokratyczna jest w rozumieniu prawa międzynarodowego państwem i jako taka jest podmiotem prawa międzynarodowego", Trybunał podkreślił, iż "należy ona do Niemiec i w stosunkach z Republiką Federalną Niemiec nie może być traktowana jako zagranica (*als Ausland*). Na takim założeniu zasadzała się koncepcja szczególnych stosunków między obu państwami niemieckimi, których wyrazem jest między innymi "niemiecka przynależność państwowa" i instytucja "Niemca" w rozumieniu art. 116 ust. 1 UZ;

**Po trzecie** - mimo że z samego orzeczenia z 31 lipca 1973 r. nie da się wyprowadzić zobowiązania do zjednoczenia Niemiec w granicach Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r., to do takiego wykładnika terytorialnego nawiązuje szereg aktów prawnych. RFN, orzeczeń sądowych., dokumentów politycznych oraz stanowisk w doktrynie<sup>17</sup>. Problem ten jest związany bezpośrednio z poglądami co do prawnego statusu polskiej granicy zachodniej.

## **b) Wschodnia granica Niemiec**

Według stanowiska prawnego RFN<sup>18</sup>, ostateczne z prawnego punktu widzenia ustanowienie wschodniej granicy Niemiec, a polskiej granicy

---

<sup>17</sup> Por. L, Janicki, *Republika Federalna Niemiec wobec ...*, s. 305 i nast.

<sup>18</sup> Por. *Układ PRL-RFN z grudnia 1970 roku a proces normalizacji. Aspekty prawne i polityczne*, Warszawa 1985, s. 45 i nast.

zachodniej, może nastąpić dopiero w przyszłym, hipotetycznym traktacie pokoju ze zjednoczonymi Niemcami; obecna granica na Odrze i Nysie - niezależnie od jej ewentualnego uznania politycznego - ma natomiast charakter prawnego prowizorium (*modus vivendi*), a Umowa poczdamska oddała Polsce ziemie zachodnie i północne "pod administrację"; Polska "administruje" więc jedynie tymi obszarami, nie posiadając nad nimi praw suwerennych (w RFN nawiązuje się w tym kontekście bądź do mającego nadal istnieć w sensie prawnym państwa niemieckiego w granicach z 1937 r., bądź też do mających rozciągać się na obszary w granicach z 1937 r. praw i odpowiedzialności czterech mocarstw za "Niemcy jako całość", co miałyby potwierdzać prowizoryczny charakter dotychczasowych uregulowań terytorialnych).

Mówiąc o "stanowisku" RFN, podkreślić należy, iż chodzi o polityczno-prawną doktrynę państwową, skonkretyzowaną w przepisach prawnych tego państwa, w orzeczeniach Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (które - przypomnieć należy - wiążą wszystkie organy państwowe RFN) oraz w dokumentach politycznych.

Naturalnie doktryny prawno-politycznej nie należy mieszać z dążeniem do fizycznej zmiany granic - tutaj RFN od lat deklaruje przestrzeganie zasady zakazu użycia siły i w tym znaczeniu nienaruszalności polskiej granicy zachodniej (nie antycypując jednak uznania legalności tej granicy). Tym niemniej traktowanie granicy jako prowizorium prawnego zawiera siłą rzeczy znaczącą substancję konfliktogenną i prowadzi do destabilizacji politycznych stosunków międzypaństwowych.

Dwa przykłady mogą wykazać znaczenie praktyczne powyższego stanowiska RFN.

Konsekwencją tego jest np. to, że RFN w swoim systemie prawnym nadal trwa przy jednej tzw. niemieckiej przynależności państwowej (obywatelstwie niemieckim). W myśl stosownych przepisów RFN wszyscy, którzy w 1945 r. posiadali tę tzw. niemiecką przynależność państwową oraz ich potomkowie, zachowują ją nadal, o ile mieszkają w

granicach Rzeszy z 1937 r. Oznacza to, że ludność rodzima ziem zachodnich i północnych traktowana jest w RFN jako obywatele niemieccy; mało tego, ponieważ w myśl Ustawy Zasadniczej (konstytucji) RFN "Niemcem" jest między innymi każdy, kto posiada obywatelstwo niemieckie (art. 116 ust. 1 UZ), ludność ta automatycznie kwalifikowana jest w RFN jako "Niemcy", niezależnie od faktycznej narodowości.

Z powyższego stanowiska RFN wynikają też istotne konsekwencje własnościowe (majątkowe); RFN nie uznaje bowiem stosunków własnościowych, ustanowionych na ziemiach zachodnich i północnych po 1945 r., wychodząc z założenia, że "władze administracyjne" nic tu nie mogły zmienić i nadal obowiązują tytuły własności zapisane w niemieckich, księgach wieczystych; jeśli nie będzie możliwe odzyskanie tych nieruchomości, to przynajmniej powinno nastąpić odszkodowanie ze strony polskiej. W tym kontekście Federalny Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 7 lipca 1975 r. (potwierdzonym kilkakrotnie w latach osiemdziesiątych) stwierdził: "Republika Federalna Niemiec nie zrezygnowała z dochodzenia o naprawę szkód lub z roszczeń odszkodowawczych ...".

### **III Konstytucyjno-prawne przesłanki zjednoczenia Niemiec**

#### **1. Ustawa Zasadnicza RFN**

Ustawa Zasadnicza RFN w trzech miejscach nawiązuje do zjednoczenia Niemiec<sup>19</sup>:

- a) w preambule wzywa "cały naród Niemiecki (...) do dopełnienia dzieła jedności i wolności Niemiec w drodze swobodnego samostanowienia";

---

<sup>19</sup> Por. M. Kittner, *Rechtsfragen der Vereinigung von Bundesrepublik Deutschland und DDR. Eine Skizze*, Gewerkschaftliche Monatshefte 1990, nr 3, s. 153. Tłumaczenie postanowień Ustawy Zasadniczej na język polski - *Ustawa Zasadnicza (konstytucja) Republiki Federalnej Niemiec. Wydanie tekstowe w wersji niemieckiej i polskiej*. Redakcja i wprowadzenie L. Janicki, Poznań 1989.

- b) w artykule 23 stwierdza, że obowiązuje ona "zrazu" na obszarze krajów (*Länder*), oraz że "W innych częściach Niemiec mieć należy nadać Ustawie Zasadniczej moc obowiązującą po ich przystąpieniu",
- c) W myśl natomiast art. 146 "Niniejsza Ustawa Zasadnicza traci moc obowiązującą z dniem, w którym wejdzie w życie konstytucja uchwalona przez Naród Niemiecki w drodze swobodnej decyzji".

### **Ad a) Preambuła Ustawy Zasadniczej**

Zasadniczy cel zjednoczeniowy określa prowizoryczność w pojmowaniu państwowości zachodnioniemieckiej. Ustawa Zasadnicza uchwalona bowiem została, by "życiu państwowemu w okresie przejściowym nadać nowy porządek" (preambuła).

W praktyce konstytucyjnej cel zjednoczeniowy pojmowany był początkowo jedynie jako zobowiązanie do zagwarantowania interesów ogólnoniemieckich oraz powstrzymywania się od działań, które mogłyby pozostawać w sprzeczności z postulatem dążenia do zjednoczenia Niemiec<sup>20</sup>. W późniejszych orzeczeniach Federalny Trybunał Konstytucyjny posunął się dalej, stwierdzając, iż preambuła Ustawy Zasadniczej formułuje nie tylko cel polityczno-programowy, lecz zawiera również treść prawną. Zasadnicze znaczenie miało w tym związku orzeczenie Trybunału z 31 lipca 1973 r., w którym stwierdził on, iż "preambuła Ustawy Zasadniczej ma nie tylko znaczenie polityczne, lecz także treść prawną (*rechtlicher Gehalt*). Ponowne zjednoczenie jest wymogiem konstytucyjnoprawnym (*Die Wiedervereinigung ist ein verfassungsrechtliches Gebot*)".

W myśl Trybunału wymóg zjednoczeniowy zawiera z jednej strony nakaz określonego działania organów konstytucyjnych, z drugiej zaś strony zakaz podejmowania pewnych działań.

---

<sup>20</sup> BVerfGE t. 2, s. 266 i nast.



Zakaz obejmuje obowiązek wszystkich organów konstytucyjnych do prowadzenia polityki "zmierzającej do osiągnięcia tego celu - w czym zawiera się postulat podtrzymywania roszczenia do ponownego zjednoczenia wewnątrz kraju i konsekwentnego jego reprezentowania na zewnątrz".

Zakazy, wynikające z wymogu zjednoczeniowego, obejmują m. in. zaniechanie wszystkiego, co przeszkodziłoby ponownemu zjednoczeniu, zakaz wyrzeczenia się tytułu prawnego, wypływającego z Ustawy Zasadniczej, przy pomocy którego RFN może działać w kierunku urzeczywistnienia ponownego zjednoczenia, stwarzanie tytułu prawnego niezgodnego z Ustawą Zasadniczą, albo branie udziału w uzasadnieniu takiego tytułu prawnego, który można by zastosować przeciwko RFN w dążeniu do zjednoczenia<sup>21</sup>.

Tym niemniej organom konstytucyjnym RFN pozostawiono w tej mierze stosunkowo szeroki zakres podejmowania decyzji. Trybunał stwierdził bowiem: "Jednakże organom Republiki Federalnej, powołanym do działania politycznego, należy pozostawić swobodę decyzji, jakie sposoby doprowadzenia do ponownego zjednoczenia uważają za polityczne słuszne i celowe. Organa konstytucyjne, na które Ustawa Zasadnicza nakłada także obowiązek ochrony wolnościowo-demokratycznego ustroju i jego instytucji, muszą rozstrzygnąć, czy określone posunięcia, skądinąd, zgodne z konstytucją, prawnie przeszkodziłoby lub uczyniłoby praktycznie niemożliwym ponowne zjednoczenie i czy z tego powodu należałoby go zaniechać".

---

<sup>21</sup> Szerzej: W. M. Góralski, *Federalny Trybunał Konstytucyjny a stosunki zewnętrzne Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 1987, s. 272 i nast.

## Ad b) Artykuł 23 Ustawy Zasadniczej

Artykuł 23 UZ stwierdza:

"Mniejsza Ustawa zasadnicza obowiązuje zrazu na obszarze krajów (...) <sup>22</sup>. W innych częściach Niemiec należy nadać Ustawie Zasadniczej moc obowiązującą po ich przystąpieniu".

Artykuł ten określa przede wszystkim zakres mocy obowiązującej Ustawy Zasadniczej <sup>23</sup>, a więc terytorium tego państwa. Tym niemniej dochodzi w nim do głosu specyficzny charakter pojmowania państwowości niemieckiej, jako "niepełnej terytorialnie", FTK w orzeczeniu z 31 lipca 1973 r. podkreślił, że chodzi tu o jeden z "centralnych przepisów, które nadają Ustawie Zasadniczej specyficzny charakter. Postanowienie to głosi, że Republika Federalna Niemiec uważa się za niepełną pod względem terytorialnym". Taki charakter tego przepisu wynika już z użytego w zdaniu pierwszym określenia, iż Ustawa Zasadnicza obowiązuje "zrazu" na obszarze krajów oraz - jak stwierdził Trybunał w cytowanym wyżej orzeczeniu - iż RFN "będzie całkowicie" tym, czym chce być dopiero wówczas, gdy będą do niej należeć inne części Niemiec".

W każdym razie z art. 23 wynika wyraźnie, że Niemcy składają się nie tylko z RFN. Ma to naturalnie ścisłe powiązanie z omówioną już koncepcją "częściowej identyczności" RFN z Rzeszą Niemiecką.

Co należy więc rozumieć pod pojęciem "inne części Niemiec"?

---

<sup>22</sup> Wśród krajów artykuł 23 wymienia również "Wielki Berlin", mimo że nie jest on częścią RFN. Stwierdzili to gubernatorzy wojskowi mocarstw zachodnich, zatwierdzając Ustawę Zasadniczą pismem z 12 maja 1949 r. i zawieszając stosownie jej przepisy – por. artykuł 144 ust. 2 UZ. Szerzej: L. Janicki, *Republika Federalna Niemiec wobec ...*, s. 102-103.

<sup>23</sup> Por. B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein, *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Neuwied-Berlin 1973, s. 359.

W myśl koncepcji minimalistycznej chodziło tu jedynie o kwestię Zagłębia Saary. Z chwilą włączenia Kraju Saary z mocą od 1 stycznia 1957 r. do RFN, przepis art. 23 miał się bezprzedmiotowy<sup>24</sup>.

W praktyce konstytucyjnej przeważają jednak inne koncepcje. Obszar Rzeszy Niemieckiej identyfikowany jest bowiem z jej terytorium w granicach z 31 grudnia 1937 r.<sup>25</sup>, choć zakres wykonywania władzy państwowej ograniczony jest do obszaru RFN<sup>26</sup>, a możliwość "przystąpienia obszarów na wschód od Odry i Nysy" jest w różny sposób ograniczana<sup>27</sup>.

Z orzeczenia z 31 lipca 1973 r. nie da się co prawda wyprowadzić zobowiązania do zjednoczenia Niemiec w granicach z 1937 r.<sup>28</sup>. Orzeczenie to zawęża nawet pojęcie "innych części Niemiec" do NRD, stwierdzając - "'inne części Niemiec' znalazły jednak tymczasem formę państwową w Niemieckiej Republice Demokratycznej.". Tym niemniej pozycja prawna RFN w sprawie granicy na Odrze i Nysie, traktująca tę granicę jako prawne prowizorium i zastrzegająca ostateczną decyzję co do jej prawnego charakteru dla suwerena ogólnoniemieckiego, pozostawia cały problem otwarty przynajmniej w sensie prawnym.

Z postanowień artykułu 23 wynika szereg innych konsekwencji konstytucyjnoprawnych o istotnym znaczeniu:

---

<sup>24</sup> Por. L. Janicki, *Republika Federalna Niemiec wobec ...*, s. 107.

<sup>25</sup> *Grundgesetz-Kommentar* (hrsg. I. von Münch), München 1983, t. 2, s. 94.

<sup>26</sup> Por. K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. München 1977, t. 1, s. 197.

<sup>27</sup> *Grundgesetz-Kommentar ...*, s. 94-95.

<sup>28</sup> Por. C. Arndt, *Die Verträge von Moskau und Warschau, Politische, verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Aspekte*, Bonn 1982, s. 84 i nast.

**Po pierwsze** - artykuł ten zobowiązuje organy konstytucyjne RFN do zapewnienia możliwości "przystąpienia" "innych części Niemiec" do RFN i nie przyjmowania zobowiązań, które mogłyby takie "przystąpienie" ograniczać lub komplikować;

**Po drugie** - artykuł ten nie tworzy jednak gwarancji konstytucyjnoprawnej, iż "obszary niemieckie znajdujące się poza obszarem obowiązywania Ustawy Zasadniczej w rzeczywistości mogą w każdej chwili przystąpić"<sup>29</sup>; nie jest to bowiem proces zależny wyłącznie od Republiki Federalnej Niemiec;

**Po trzecie** - "przystąpienie" jest procesem dobrowolnym. Wynika z tego z jednej strony, iż art. 23 UZ nie tworzy podstawy konstytucyjnoprawnej do aneksji jakichkolwiek obszarów, z drugiej zaś strony "inne części Niemiec" mogą "przystąpić", gdy same taką wolę wyrażą. FTK w orzeczeniu z 31 lipca 1973 r. stwierdzili: „'Inne części Niemiec' znalazły jednak tymczasem formę państwową w Niemieckiej Republice Demokratycznej. Będąc zorganizowane w ten sposób, mogą wyrazić swą wolę zjednoczenia się z Republiką Federalną Niemiec (swego przystąpienia) tylko w takiej formie, jaka dopuszcza ich konstytucja. Warunkiem zrealizowania przystąpienia jest więc dokonanie się w Niemieckiej Republice Demokratycznej procesu z dziedziny prawa państwowego, na który Republika Federalna Niemiec nie może jednakże wywrzeć żadnego wpływu";

**Po czwarte** - postanowienia Ustawy Zasadniczej i praktyka konstytucyjna jednoznacznie wyznacza treść procesu zjednoczenia (przystąpienia), który może się odbyć jedynie na gruncie zachodniemieckiego porządku państwowego oraz za zgodą RFN ("... jedynie Republika Federalna Niemiec pod względem prawnym jest władna podjąć decyzję o przyjęciu innych części, gdy tylko podejmą one decyzję o przystąpieniu" - orzeczenie Trybunału z 31 lipca 1973 r.); RFN jest jednocześnie - na mocy konstytucji - zobowiązana do działania w

---

<sup>29</sup> BVerfGE t. 4, s. 174.

tym kierunku.<sup>30</sup> "Inne części Niemiec", przystępujące do RFN, będą związane postanowieniami artykułu 28 UZ, który stwierdza m.in., że "porządek konstytucyjny w krajach musi odpowiadać zasadom republikańskiego, demokratycznego i socjalnego państwa prawnego w rozumieniu niniejszej Ustawy Zasadniczej.

### **Ad c) Artykuł 146 Ustawy Zasadniczej**

Artykuł 146 ogranicza okres obowiązywania Ustawy Zasadniczej do chwili wejścia w życie konstytucji ogólnoniemieckiej, przyjętej przez naród niemiecki w drodze swobodnej decyzji<sup>31</sup>. Również i te postanowienia wyrażać miały, w zamiarze ustawodawcy, przejściowy charakter Ustawy Zasadniczej do czasu zjednoczenia Niemiec. W takim przypadku naród niemiecki może wykonywać *pouvoir constituant* bez żadnych konstytucyjnoprawnych ograniczeń<sup>32</sup>, pod warunkiem "swobodnej decyzji". W szczególności nie będzie związany postanowieniami art. 79 ust. 3 UZ (zabrania on takiej zmiany Ustawy Zasadniczej, która naruszałaby federalną strukturę RFN oraz określone w niej prawa zasadnicze), choć uważa się, iż muszą być przy tym uwzględnione "standardy minimum gwarancji wolnościowe — demokratycznych"<sup>33</sup>.

Artykuł 146 zapobiega przede wszystkim wytworzeniu się stanu bezkonstytucyjnego<sup>34</sup>, Ustawa Zasadnicza obowiązuje bowiem aż do dnia wejścia w życie konstytucji ogólnoniemieckiej, wiążąc organy konstytucyjne również co do kształtu wymogu zjednoczeniowego. Z tego też względu nie byłoby sprzeczności między art. 146 a 23 UZ, tym

---

<sup>30</sup> Por. W.M. Góralski, *Federalny Trybunał Konstytucyjny ...*, s. 274 i nast.

<sup>31</sup> BVerfGE t. 36, s. 1 i nast.

<sup>32</sup> Por. K. Stern, *Das Staatsrecht ...*, s. 143.

<sup>33</sup> BVerfGE t. 5, s. 128 i nast.

<sup>34</sup> Por. B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein, *Kommentar ...*, s. 1029.

bardziej, że art. 146 nie wyklucza możliwości stopniowego zjednoczenia Niemiec, tzn. przyłączenia na mocy artykułu 23 "innych części Niemiec" do RFN i przekształcenia w ten sposób Ustawy Zasadniczej w konstytucję ogólnoniemiecką<sup>35</sup>.

## 2. Konstytucja NRD

O ile konstytucja NRD z 7 października 1949 r. stała na stanowisku jedności niemieckiej, to stosowne postanowienia zostały mocno zrelatywizowane w konstytucji NRD z 6 kwietnia 1968 r. i całkowicie zlikwidowane nowelizacją z 7 października 1974 r. Konstytucja NRD w obecnym brzmieniu nie zawiera żadnych przepisów, które byłyby adekwatne do zrealizowania zjednoczenia Niemiec<sup>36</sup>.

Zmiany rewolucyjne w NRD w ostatnich, miesiącach, ugruntowane wynikami wyborów z 18 marca 1990 r., w podstawowych dziedzinach burzyły dotychczasowy porządek konstytucyjny. Zmierzają one bowiem jednoznacznie do: a) wprowadzenia parlamentarnego ustroju demokratycznego, b) gospodarki rynkowej, c) zjednoczenia Niemiec<sup>37</sup>.

Tym samym - szczególnie w kontekście zjednoczenia Niemiec - powstało zagadnienie konieczności jej zmiany. W takim przypadku - stosownie do art. 106 w powiązaniu z artykułem 62 ust. 2 - konieczna byłaby większość dwóch trzecich posłów do Izby Ludowej. Z drugiej natomiast strony podnosi się, że zmiany rewolucyjne spowodowały w efekcie, iż obecna konstytucja stała się bezprzedmiotowa<sup>38</sup>. Izba Ludowa

---

<sup>35</sup> Tamże.

<sup>36</sup> Por. R. Scholz, *Mit dem Grundgesetz haben wir und für die deutsche Einheit entschieden*, Die Welt z 27 marca 1990 r.

<sup>37</sup> Por. J. Isensee, *Die junge Demokratie der DDR im Netz der alten SED-Verfassung?*, Die Welt z 9 kwietnia 1990 r.

<sup>38</sup> Por. na przykład: H.H. Klein, *Die Verfassung der DDR ist obsolet*, Frankfurter Allgemeine Zeitung z 11 kwietnia 1990 r.

nie jest więc związana klauzulą dwóch trzecich przy podejmowaniu decyzji dotyczącej "przystąpienia" do RFN<sup>39</sup>. Wydaje się, że dyskusja ta jest bezzasadna.

Zmiany rewolucyjne w NRD w istocie bowiem spowodowały, że znaczna część postanowień konstytucji, szczególnie o charakterze ideologicznym, stała się bezprzedmiotowa. Istota zmian rewolucyjnych polega na tym właśnie, że burzą one dotychczasowy porządek konstytucyjny - co nie wpływa jednak na podmiotowość prawnomiędzynarodową państwa. Wybrana w demokratycznych wyborach 18 marca 1990 r. Izba Ludowa NRD, wykonując *pouvoir constituant*, ma pełną swobodę w kształtowaniu porządku konstytucyjnego państwa. Może więc dokonać zmiany dotychczasowej konstytucji przestrzegając jej przepisów; może przyjąć nową konstytucję. W każdym razie - jeśli chodzi o wyrażenie przez NRD woli zjednoczenia Niemiec, formy i treści tego zjednoczenia - musi "być w pełni respektowany porządek konstytucyjny NRD"<sup>40</sup> (co *notabene* zakłada też artykuł 23 konstytucji). Izba Ludowa może więc wprowadzić stosowne zmiany do starej konstytucji, może przyjąć nową konstytucję, która zawierać będzie stosowne postanowienia, może też podjąć postanowienie o zjednoczeniu, a w okresie przejściowym zachować postanowienia organizacyjne dotychczasowej konstytucji, może wreszcie - tworząc landy - nadać im uprawnienia do podejmowania w tej mierze decyzji samodzielnej.

### **3. Modele zjednoczenia Niemiec z punktu widzenia Ustawy Zasadniczej RFN**

#### **a) Pozorna sprzeczność między artykułem 23 i 146 UZ**

Początkowo dyskusja nad modelem zjednoczenia Niemiec - z punktu widzenia Ustawy Zasadniczej RFN - zdominowana została przeciwstawieniem

---

<sup>39</sup> Por. M. Kriele, *Zwei Drittel? Nicht nötig*, Die Welt z 29 marca 1990 r.

<sup>40</sup> Por. wypowiedź H. von Mangoldt'a podczas konferencji "Quo vadis Germania?", Frankfurter Allgemeine Zeitung z 7 kwietnia 1990 r.

drogi określonej w artykule 23, możliwościom wyznaczonym przez artykuł 146<sup>41</sup>. Zasadniczą różnicę widzi się w tym, że zjednoczenie Niemiec w drodze artykułu 23 UZ, a więc poprzez przystąpienie NRD do RFN, zachowuje podmiotowość prawnomiędzynarodową Republiki Federalnej Niemiec (przy upadku NRD jako podmiotu prawa międzynarodowego). Tym samym zachowane zostaje członkostwo Republiki Federalnej Niemiec w organizacjach międzynarodowych (przede wszystkim we Wspólnotach zachodnioeuropejskich), jej zobowiązania międzynarodowe, itp. Droga natomiast poprzez artykuł 146 UZ - a więc przyjęcie nowej ogólnoniemieckiej konstytucji "przez Naród Niemiecki w drodze swobodnej decyzji" - zakładałaby powstanie w miejsce dwóch państw niemieckich nowego podmiotu prawa międzynarodowego ze wszelkimi tego konsekwencjami w sferze stosunków międzynarodowych.

Tego rodzaju argumentacja nie jest jednak jasna. O formie zjednoczenia z prawnomiędzynarodowego punktu widzenia decyduje bowiem wola zainteresowanych państw - czy decydują się one stworzyć nowy podmiot prawa międzynarodowego, czy też jedno z nich przyłącza się do drugiego, tracąc tym samym swoją dotychczasową podmiotowość prawnomiędzynarodową, a państwo drugie zachowuje swoją podmiotowość, poszerzając -formalnie rzecz biorąc - swoje terytorium.. Decydujące znaczenie ma więc fakt, że dwa państwa niemieckie wybrały wariant, zakładający przyłączenie się NRD do Republiki Federalnej Niemiec z zachowaniem podmiotowości prawnomiędzynarodowej tej ostatniej. Przepisy konstytucyjne odgrywają tutaj rolę subsydiarną, choć niewątpliwie mogą ułatwiać ten proces z punktu widzenia prawa konstytucyjnego. Artykuł 146 UZ bynajmniej nie zakłada upadku podmiotowości prawnomiędzynarodowej RFN. Stwierdza on jedynie, że moc obowiązującą traci ustawa Zasadnicza z chwilą przyjęcia konstytucji ogólnoniemieckiej. Może się to z powodzeniem odbyć z zachowaniem podmiotowości prawnomiędzynarodowej RFN, zmiany bowiem konstytucji wcale nie muszą prowadzić do upadku państwa. Znaczenie

---

<sup>41</sup> Por. M. Kittner, *Rechtsfragen der Vereinigung ...*, s. 154 i nast.; J. Isensee, *DDR-Verfassung nicht mehr gültig*, Frankfurter Allgemeine Zeitung z 6 kwietnia 1990 r.



artykułu 23 UZ polega natomiast na tym, że w płaszczyźnie konstytucyjnoprawnej RFN tworzy przesłanki włączenia NRD do porządku państwowego Republiki Federalnej Niemiec. Niemniej bowiem istotną kwestią dla obu państw niemieckich (jak zachowanie podmiotowości prawnomiędzynarodowej RFN) jest zachowanie przez zjednoczone Niemcy również porządku konstytucyjnego, systemu prawnego i gospodarczego Republiki Federalnej Niemiec.

### **b) Warianty „pośrednie”**

Podjęcie podstawowej decyzji w sprawie przystąpienia NRD do RFN - por. porozumienie koalicyjne głównych sił politycznych w NRD<sup>42</sup> - nadało powyższej kontrowersji inne wymiary; sprowadziło też spór wyłącznie do płaszczyzny konstytucyjnoprawnej.

Punktem wyjścia jest przyłączenie się NRD do RFN, co w płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej oznacza, że upada podmiotowość NRD a zachowana zostaje podmiotowość RFN. Konstytucyjnoprawne możliwości przyłączenia się NRD do RFN - w prawie konstytucyjnym RFN - tworzy artykuł 23 UZ. Nie wyklucza to jednak zmian w prawie konstytucyjnym RFN (zjednoczonych Niemiec). Możliwe są tu dwa warianty:

**Po pierwsze** - Ustawa Zasadnicza przejmie z chwilą przystąpienia NRD do RFN funkcję konstytucji ogólnoniemieckiej. Demokratyczna legitymacja Izby Ludowej i wyłonionego rządu NRD sprawia, że spełnione będą przesłanki "swobodnego samostanowienia" w rozumieniu preambuły ustawy Zasadniczej, czy "swobodnej decyzji" w rozumieniu artykułu 146 UZ. Zakłada to naturalnie dokonanie zmian w Ustawie Zasadniczej (o czym w dalszych punktach). Istotne jest jednak w związku z tym, że ustawodawca będzie związany klauzulami ograniczającymi możliwości zmiany Ustawy Zasadniczej, zawartymi w jej artykule 79. W myśl tego artykułu Ustawa Zasadnicza

---

<sup>42</sup> Die Welt z 14 kwietnia 1990 r.

może zostać zmieniona jedynie w drodze ustawy wyraźnie ją zmieniającej lub uzupełniającej, przyjętej głosami dwóch trzecich członków *Bundestagu* i *Bundesratu*. Możliwość zmiany nie obejmuje struktury federalnej RFN, związanych z tym kompetencji ustawodawczych landów oraz określonych w Ustawie Zasadniczej praw zasadniczych.

**Po drugie** - możliwe jest, że po zjednoczeniu Niemiec i po pierwszych ogólnoniemieckich wyborach, parlament spełni funkcję konstytuancy i uchwali nową konstytucję ogólnoniemiecką. Podstawę takiego działania stanowiłby artykuł 146 UZ<sup>43</sup>, a decyzje w sprawie nowej konstytucji mogłyby zapaść zwykłą większością głosów. Konstytuanta nie byłaby bowiem związana klauzulami zawartymi w artykule 79 UZ, a jedynie "standardami minimum gwarancji wolnościowo-demokratycznych".

Zasadnicza różnica między obu tymi wariantami tkwi zatem w tym, że w pierwszym przypadku w bardzo znacznym stopniu gwarantowany jest obecny porządek państwowy RFN, przyjęcie natomiast drugiej możliwości mogłoby prowadzić do istotnych zmian w tym zakresie, a także do pewnej destabilizacji konstytucyjnoprawnej. Jak już wspomniano, jednoznacznym trendem w obu państwach niemieckich jest zachowanie porządku w zjednoczonych Niemczech zasadzającego się na Ustawie Zasadniczej. Stąd też realistyczny jest wariant drugi.

## **IV Prawne problemy procesu zjednoczenia Niemiec**

### **1. Przykład Kraju Saary**

Mimo istotnych różnic jakościowych, określone przesłanki "przystąpienia" na mocy artykułu 23 UZ wynikają z doświadczeń włączenia Kraju Saary do RFN. Włączenie to było następstwem

---

<sup>43</sup> Por. R. Scholz, *Mit dem Grundgesetz ...*; Ch. Starck, *Das Grundgesetz für Deutschland - Schritt für Schritt*, Frankfurter Allgemeine Zeitung z 5 kwietnia 1990 r.

referendum z 23 października 1955 r., w którym dwie trzecie głosujących wypowiedziało się przeciwko "europejskiemu statusowi" Kraju Saary. 14 grudnia 1956 r. Landtag Kraju Saary postanowił o przystąpieniu do RFN, a 23 grudnia 1956 r. uchwalono w RFN "ustawę o włączeniu Kraju Saary"<sup>44</sup>; w § 1 ust. 1 tej ustawy stwierdzono - "Ustawy Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec obowiązuje również w Kraju Saary od chwili wejścia w życie niniejszej ustawy" (1 stycznia 1957 r.).

Tym niemniej proces włączania Kraju Saary do RFN przebiegał przy licznych zastrzeżeniach prawnomiędzynarodowych, konstytucyjnoprawnych i legislacyjnych, które przez kilka lat w znaczny sposób ograniczały pełne obowiązywanie Ustawy Zasadniczej w Kraju Saary oraz licznych ustaw federalnych<sup>45</sup>.

Istotne zastrzeżenia zawierał układ z 27 października 1956 r. między RFN a Francją<sup>46</sup>, na mocy którego na prawie trzy lata utrzymano jeszcze unię gospodarczą i walutową między Francją i Krajem Saary, co łączyło się z licznymi ograniczeniami kompetencji ustawodawczych federacji. Liczne zastrzeżenia, dotyczące sfery ustawodawczej, zawierała sama ustawy z 23 grudnia 1956 r. Obejmowały one regulacje w okresie przejściowym, dotyczące ujednoczenia prawa, regulacji spraw własnościowych., przepisów przejściowych regulujących sprawy waluty, własności kopalni, ubezpieczeń społecznych, prawa pracy, itp.

Doświadczenia te pokazują, że proces zjednoczenia (przystąpienia) na mocy art. 23 UZ jest skomplikowany i długotrwały ("bynajmniej nie jest "rozwiązaniem prostym")<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> BGB1. 1956 I, s. 1011.

<sup>45</sup> Por. W. Henn, *Erfahrungen mit Artikel 23 am Beispiel Saarland*, Frankfurter Allgemeine Zeitung z 11 kwietnia 1990 r.

<sup>46</sup> BGB1. 1956 II, s. 1587.

<sup>47</sup> Por. W. Henn, *Erfahrungen ...*. Również: L. Ring-Eifel, *Erfolgsmodell Saarland*, Rheinischer Merkur z 6 kwietnia 1990 r.

Z doświadczeń włączenia Kraju Saary do RFN wynika również istotny wniosek konstytucyjnoprawny. Liczne regulacje okresu przejściowego, ograniczające obowiązywanie Ustawy Zasadniczej, uważano bowiem za zgodne z nią, a za podstawę konstytucyjnoprawną tych. regulacji przejściowych uważano art. 23 UZ<sup>48</sup>. W myśl takiej interpretacji art. 23 UZ nie nakazuje "nadania Ustawie Zasadniczej mocy obowiązującej" natychmiast z chwilą przystąpienia, lecz dopuszcza regulacje przejściowe, nie przewidując zresztą żadnych ograniczeń w czasie<sup>49</sup>.

Ma to istotne znaczenie dla przystąpienia NRD do REN z punktu widzenia zachodnioniemieckiego prawa konstytucyjnego, które tym samym dopuszcza konieczne ograniczenia, modyfikacje, regulacje przejściowe.

## 2. Regulacje zasadnicze

Prawne aspekty procesu zjednoczenia Niemiec muszą być uregulowane w czterech zasadniczych płaszczyznach:

- 1) w stosunkach między RFN i NRD,
- 2) w prawie konstytucyjnym RFN,
- 3) między obu państwami niemieckimi (przede wszystkim RFN) a Wspólnotami zachodnioeuropejskimi co do objęcia obszaru NRD integracją zachodnioeuropejską,
- 4) w stosunkach między obu państwami niemieckimi (zjednoczonymi Niemcami) a czterema mocarstwami z okresu II wojny światowej co do zniesienia tzw. praw i odpowiedzialności czterech mocarstw za Niemcy jako całość.

---

<sup>48</sup> Por. Bundestag - Drucksache II (zu 3001, s. 2).

<sup>49</sup> Por. M. Kittner, *Rechtsfolgen der Vereinigung ...*, s. 156.

## **2.1. Zjednoczenie Niemiec a stosunki NRD-RFN w okresie przejściowym**

Przystąpienie NRD do RFN z prawnego punktu widzenia zawiera w istocie rzeczy szereg zasadniczych działań:

### **a) Akt przystąpienia**

Artykuł 23 UZ nie pozostawia wątpliwości co do tego, że akt przystąpienia zależy od woli NRD (w orzeczeniu FTK z 31 lipca 1973 r. mówi się o koniecznym „procesie z dziedziny prawa państwowego” w NRD). Rozwój polityczny w NRD nie pozostawia już wątpliwości co do tego, że główne siły polityczne w tym państwie opowiadają się za zjednoczeniem na podstawie art. 23 UZ. W porozumieniu koalicyjnym<sup>50</sup> stwierdzono jednoznacznie, iż chodzi o "szybkie i odpowiedzialne urzeczywistnienie jedności Niemiec po negocjacjach z Republiką Federalną na podstawie art. 23 w stosunku do całej NRD". Wyżej wspomniano już, że wybrana demokratycznie Izba Ludowa ma pełną swobodę co do kształtowania porządku konstytucyjnego i sposobu wyrażenia woli przystąpienia. Może więc wchodzić w grę wyrażenie woli przystąpienia w imieniu całej NRD (co sugerują postanowienia porozumienia koalicyjnego), może też chodzić o przystąpienie poszczególnych Landów w NRD po ich utworzeniu, co zakładałoby jednak uprzednie nadanie im stosownej kompetencji w nowej konstytucji NRD.

Sam akt przystąpienia należy rozumieć dynamicznie: od wyrażenia woli politycznej (co już nastąpiło w porozumieniu koalicyjnym) i pozwala podjąć stosowne negocjacje, aż do jego wyrazu formalnego, który nie jest jeszcze określony. Postulat, aby akt formalny miał jak najszerszą legitymację demokratyczną jest jednoznaczny.

RFN natomiast - z konstytucyjnoprawnego punktu widzenia - nie może przeszkadzać przystąpieniu i musi stwarzać ku temu dogodne warunki.

---

<sup>50</sup> Por. Die Welt z 14 kwietnia 1990 r.

## **b) Porozumienia między NRD i RFN**

Równoległe muszą być prowadzone negocjacje między obu państwami, w wyniku których ustalone zostaną porozumienia regulujące takie sprawy jak obowiązywanie niektórych, działów prawa RFN w NRD, ustalenie koniecznych okresów przejściowych, określenie działów prawa NRD, które mają pozostać w mocy i ewentualnie na jaki okres, wprowadzenie przepisów dostosowawczych w NRD. Pierwszym tego rodzaju porozumieniem będzie układ w sprawie unii walutowej, gospodarczej i socjalnej. Dopiero po uregulowaniu zasadniczych spraw w tych porozumieniach, które z prawnego punktu widzenia będą miały charakter umów międzynarodowych, możliwy będzie formalny akt przystąpienia ze strony NRD.

## **c) Ustawa włączająca NRD do RFN**

Po formalnym "akcie przystąpienia" konieczne będzie wydanie w RFN ustawy - analogicznie jak to miało miejsce w odniesieniu do Kraju Saary - "o włączeniu NRD". Ustawa ta rozciągać będzie obowiązywanie Ustawy Zasadniczej również na obszar NRD. W "akcie przystąpienia" oraz w tej ustawie określony zostanie zapewne dzień, w którym Ustawa Zasadnicza zacznie obowiązywać na obszarze NRD. Dzień ten będzie jednocześnie momentem upadku NRD jako podmiotu prawa międzynarodowego.

Ustawa o włączeniu - stanowiąca konstytucyjnoprawną podstawę zjednoczenia - spełniać musi również szereg innych zasadniczych funkcji. Musi ona bowiem zawierać szczegółowe przepisy na okres przejściowy, odpowiadające uprzednio uzgodnionym porozumieniom między obu państwami niemieckimi, porozumieniom ze Wspólnotami europejskimi oraz porozumieniom, podjętym w ramach rozmów "2 + 4".

#### **d) Federalna struktura zjednoczonych Niemiec**

Przystąpienie NRD do RFN na mocy art. 23 UZ zakłada zachowanie porządku państwowego RFN, w tym przede wszystkim jej federalnej struktury (która należy do materii wyłączonych z możliwości zmiany Ustawy Zasadniczej). Po przystąpieniu NRD mogłaby uzyskać status Landu. Wyraźnie rysuje się jednak inny wariant. Porozumienie koalicyjne głównych sił politycznych w NRD wskazuje na konieczność powrotu do federalnej struktury tego państwa i utworzenie Landów w miarę możliwości według stanu z 1952 r. Po przystąpieniu do RFN ewentualna korekta w tej mierze podlegać będzie rygorom artykułu 29 UZ (w drodze ustawy federalnej zatwierdzonej przez referendum ludowe).

#### **e) Harmonizacja przepisów prawnych**

Zjednoczenie pociągnie za sobą konieczność harmonizacji przepisów prawnych, tak po stronie RFN jak i - przede wszystkim - na obszarze NRD. Abstrahując od istotnych zmian w samym pojmowaniu istoty swojej państwowości (o czym w następnym punkcie), w RFN będą zapewne konieczne pewne zmiany Ustawy Zasadniczej. W okresie przejściowym art. 23 stworzy legitymację konstytucyjnoprawną dla różnego rodzaju regulacji odbiegających od postanowień Ustawy Zasadniczej. Konieczną będą niezależnie od tego i inne zmiany - głównie co do regulacji finansowych - które z powodzeniem można będzie przeprowadzić w okresie przejściowym<sup>51</sup>.

Znacznie bardziej skomplikowany jest ten problem w odniesieniu do NRD, na obszar której - po przyłączeniu - zostanie rozciągnięty system prawny RFN. Zważywszy, że zachowana zostanie federalna struktura państwa, inaczej będzie przebiegać harmonizacja przepisów na szczeblu federalnym, inaczej zaś na szczeblu Landów.

---

<sup>51</sup> Por. Ch. Starck, *Das Grundgesetz für Deutschland* ....

Prawo federalne (tak ustawodawstwo jak i przepisy administracyjne) obowiązuje jednolicie w całej federacji, zostanie więc rozciągnięte również na obecny obszar NRD. Już zresztą obecnie, przy wprowadzaniu poszczególnych porozumień między NRD i RFN, konieczne będzie wprowadzenie obowiązywania niektórych działów prawa RFN w NRD. Tak na przykład wprowadzenie unii walutowej i gospodarczej wymaga wprowadzenia w NRD zachodniemieckiego prawa cywilnego, handlowego i gospodarczego.

Landy natomiast zachowują wyłączną kompetencję ustawodawczą (i związaną z tym kompetencję administracyjną) w szeregu sprawach - przede wszystkim oświaty, wychowania, szkolnictwa, nauki, radia i telewizji, prawa wodnego, dróg, porządku publicznego, prawa budowlanego, częściowo ochrony zdrowia<sup>52</sup>. W tych dziedzinach Landy mają niczym nie ograniczoną kompetencję stanowienia prawa. Landy obecnego obszaru NRD będą więc mogły sięgnąć do dotychczasowego prawa NRD, do wzorów z Landów RFN, czy też do własnych regulacji ,nawiązujących do miejscowych tradycji.

## **2.2. Zmiany w prawie konstytucyjnym RFN**

Zjednoczenie Niemiec prowadzić musi siłą rzeczy przede wszystkim do zmiany w pojmowaniu istoty państwa niemieckiego. Osiągnięty bowiem zostaje ten punkt, który w prawie konstytucyjnym wyznaczał przejściowość, tymczasowość Ustawy Zasadniczej i jednocześnie "dopełnia" terytorialnie państwo niemieckie, czujące się dotychczas pod względem terytorialnym tylko "częściowo identyczne". Dopełniona przystąpieniem NRD Republika Federalna Niemiec nabiera - w znaczeniu prawa konstytucyjnego - jakości suwerena ogólnoniemieckiego, władnego podjąć ostateczne decyzje we wszystkich sprawach dotyczących całych Niemiec, w tym również kwestii terytorialnych. Oznaczać to w następstwie musi, że bezprzedmiotowe stają się wszelkie

---

<sup>52</sup> Por. H. Laufer, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, München 1977, s. 64 i nast.



konstytucyjnoprawne i ustawowe zastrzeżenia, które do tej pory wyrażać miały tę "tymczasowość".

Zjednoczenie Niemiec powinno więc wyrazić się w sferze niemieckiego prawa krajowego generalnie w następujących zmianach dotychczas obowiązującego prawa RFN:

**Po pierwsze** - w zmianie preambuły do Ustawy Zasadniczej, w szczególności jej zdania ostatniego, w myśl którego "Cały Naród Niemiecki pozostaje wezwany do dopełnienia dzieła jedności i wolności Niemiec w drodze swobodnego samostanowienia";

**Po drugie** - zmiany artykułu 23 Ustawy Zasadniczej, tak aby określał on wyłącznie Landy w których obowiązuje konstytucja. Zdanie drugie, nawiązujące do możliwości przystąpienia "innych części Niemiec", powinno zostać skreślone jako bezprzedmiotowe;

**Po trzecie** - skreślenie artykułu 146 Ustawy Zasadniczej, bowiem z chwilą przystąpienia NRD do RFN Ustawa Zasadnicza przejmuje funkcję konstytucji ogólnoniemieckiej, a niezbędne zmiany zostaną w Ustawie Zasadniczej wprowadzone w drodze artykułu 79 UZ;

**Po czwarte** - zmiany wymaga system prawa o obywatelstwie RFN, który dotychczas - nawiązując do terytorium Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r. - przyznawał tzw. niemiecką przynależność państwową wszystkim zamieszkałym na tym obszarze, którzy w 1945 r. tę przynależność państwową posiadali oraz ich zstępny. Obywatelstwo niemieckie musi natomiast obejmować efektywnych obywateli RFN i byłych obywateli NRD (którzy z mocy prawa zachodniemieckiego posiadali tzw. niemiecką przynależność państwową). Siłą rzeczy likwidacji powinien podlegać art. 116 ust. 1 UZ, w myśl którego "Niemcem w rozumieniu niniejszej Ustawy Zasadniczej (...) jest każdy, kto posiada niemiecką przynależność państwową lub jako uciekinier albo wypędzony narodowości niemieckiej lub też jego współmałżonek albo

potomek znalazł przyjęcie na obszarze Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r.”;

**Po piąte** - zmianie lub likwidacji powinny ulec wszelkie klauzule w ustawach RFN oraz aktach prawnych niższego rzędu, przyjmujące za punkt wyjścia tymczasowy charakter regulacji terytorialnych w Europie Środkowej (takie jak - "obszary niemieckie chwilowo pod obcą administracją", "obszary niemieckie pod radziecką lub polską administracją", "obszary niemieckie na wschód od linii Odry Nysy"<sup>53</sup>. Dotyczy to również związanej z tymi klauzulami praktyki (orzecznictwa sądowego, praktyki administracyjnej, itp.).

### **2.3. Zjednoczenie Niemiec a integracja zachodnioeuropejska**

Zjednoczenie Niemiec w wyniku przystąpienia NRD do RFN, a więc z zachowaniem podmiotowości prawnomiędzynarodowej RFN, rozwiązuje też zasadniczo z prawnego punktu widzenia kwestie włączenia obszaru NRD do Wspólnot zachodnioeuropejskich. Zachowane bowiem zostaje członkostwo RFN we Wspólnotach (por. artykuł 227 układu EWG) i tym samym nie jest konieczne podejmowanie procedury właściwej dla przyjęcia nowego państwa (artykuł 237 układu EWG)<sup>54</sup>. Bezprzedmiotowe staje się tym samym zastrzeżenie zgłoszone do protokołu przez RFN 28 lutego 1957 r. w sprawie stosowania traktatów rzymskich w przypadku zjednoczenia Niemiec (ich "sprawdzenie")<sup>55</sup> oraz liczne rozważania doktrynalne, dotyczące wzajemnego stosunku

---

<sup>53</sup> Por. *Zbiór przepisów prawnych ogłoszonych w Federalnym Dzienniku Ustaw Republiki Federalne Niemiec dotyczących Polski i innych państw socjalistycznych 1949-1980*. Zebrał i opracował R. Jasica, Warszawa 1981. Szerzej: L. Janicki, *Republika Federalna Niemiec wobec ...*.

<sup>54</sup> Por. Wywiad z M. Bangemannem, wiceprzewodniczącym Komisji Wspólnot, Rheinischer Merkur z 6 kwietnia 1990 r.

<sup>55</sup> Bundestag - Drucksache. 2. Wahlperiode, Nr. 3660, s. 11.

konstytucyjnego wymogu zjednoczeniowego i opcji integracyjnej konstytucji RFN<sup>56</sup>.

Tym niemniej istotne problemy mogą wyniknąć przy rozciąganiu prawa Wspólnot na obszar NRD. Prawo wtórne (stanowione przez Wspólnoty), obowiązujące bezpośrednio w sferze wewnętrznej państw członkowskich oraz prawo federalne wydane w celu realizacji dyrektyw obejmie bowiem automatycznie obszar NRD z chwilą przystąpienia. W szeregu dziedzinach - głównie w odniesieniu do rolnictwa - konieczne będą uregulowania przejściowe i wyjątkowe, ustanowione przez Wspólnoty. Równoległe więc z procesem zjednoczenia między obu państwami niemieckimi konieczne są negocjacje ze Wspólnotami, celem uzgodnienia koniecznych porozumień<sup>57</sup>.

#### **2.4. Zniesienie praw i odpowiedzialności czterech mocarstw**

Formalnie rzecz biorąc, zasadniczym zadaniem rozmów "2 + 4" jest podjęcie decyzji, które skonsumują prawa i odpowiedzialności czterech mocarstw "za Niemcy jako całość", choć naturalnie ich znaczenie polityczne jest znacznie szersze. Wskazać można -w interesującym nas zakresie - na sprawy następujące:

**Po pierwsze** - rozmowy "2 + 4" i osiągnięte w ich trakcie wyniki stanowiąc będą niejako ogólnopolityczną przesłankę dla postępu w procesie zjednoczenia Niemiec, choć jest oczywiste, że - z drugiej strony - rozmowy te stoją pod naciskiem faktycznego rozwoju procesu zjednoczenia;

**Po drugie** - bez wątpienia również zniesienie kompetencji czterech mocarstw nie będzie aktem jednorazowym, lecz konieczne tu będą

---

<sup>56</sup> Por. na przykład: D. Blumenwitz, *Europäische Einigung und Wiedervereinigung Deutschland - ein Konzept im Widerspruch?*, Politische Studien 1989 (40), s. 26 i nast.

<sup>57</sup> Por. Ch. Starck, *Das Grundgesetz für Deutschland ...*

rozwiązania na okres przejściowy, szczególnie jeśli chodzi o zniesienie okupacyjnego statusu Berlina Zachodniego;

**Po trzecie** - z prawnego punktu widzenia chodzi o całkowite "wyczyszczenie" zjednoczonych Niemiec ze wszelkich zaszczości statusu okupacyjnego. Nawet jeśli zostanie zagwarantowane uprzywilejowane stanowisko czterech mocarstw w określonych dziedzinach w okresie przejściowym, to zasadzać się ono będzie już nie na statusie okupacyjnym, lecz na traktatowym porozumieniu między mocarstwami a dwoma państwami niemieckimi (zjednoczonymi Niemcami);

**Po czwarte** - uzgodnienia "2 + 4" dotyczące miejsca zjednoczonych Niemiec w europejskim systemie bezpieczeństwa zostaną zapewne wplecione w ramy "KBWE 2".

## V Wnioski

### 1. Sprawa granicy polsko-niemieckiej

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego zjednoczenie Niemiec polegać będzie na przyłączeniu się NRD do RFN. Zachowana więc zostanie podmiotowość prawnomiędzynarodowa RFN, NRD upadnie natomiast jako podmiot prawa międzynarodowego. Jeśli chodzi więc o granicę polsko - niemiecką, zjednoczone Niemcy - jako identyczne z RFN - związane pozostaną układem normalizacyjnym z 7 grudnia 1970 r.<sup>58</sup>. Związane też będą - *ipso iure* - postanowieniami granicznymi układu zgorzeleckiego z 6 lipca 1950 r. Zasady sukcesji co do traktatów ustalających granice są w tej mierze jednoznaczne.

Te ogólne zasady nie wystarczają jednak w odniesieniu do granicy polsko-niemieckiej. Powodują to czynniki, o których była już mowa:

---

<sup>58</sup> Por. Th. Oppermann, *Artikel 23 und die Oder-Neisse-Grenze*, Frankfurter Allgemeine Zeitung z 11 kwietnia 1990 r.

a) Zjednoczone Niemcy będą identyczne - z punktu widzenia podmiotowości prawnomiędzynarodowej - z Republiką Federalną Niemiec. Nie można jednak zapomnieć, że RFN pojmuje się w swoim prawie konstytucyjnym jako państwo identyczne z Rzeszą Niemiecką, podmiotem prawa międzynarodowego, mającym istnieć nieprzerwanie od 1871 r. W efekcie zjednoczone Niemcy będą identyfikować się z tym niemieckim podmiotem prawa międzynarodowego. Mimo dyskusji, sięga się często w doktrynie, praktyce konstytucyjnej i ustawodawstwie RFN w tym kontekście do obszaru Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r.;

b) W interpretacji układu normalizacyjnego z 7 grudnia 1970 r. istnieją zasadnicze różnice między stanowiskiem polskim i Republiki Federalnej Niemiec. Według stanowiska RFN dopiero przyszły ogólnoniemiecki suweren może podjąć ostateczne decyzje co do prawnego charakteru wschodniej granicy Niemiec, a do tej chwili granice te mają charakter prowizorium prawnego.

c) W takim też duchu interpretowane są w RFN prawa i odpowiedzialności czterech mocarstw za "Niemcy jako całość", które mają rozciągać się na obszar Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r. i tym samym uzasadniać prowizoryczność dotychczasowych uregulowań granicznych.

Wniosek generalny, jaki w związku z tym wyciągany jest w doktrynie RFN brzmi następująco: zjednoczone Niemcy, podejmując decyzje graniczne, nie będą związane postanowieniami granicznymi traktatów zawartych przez dwa państwa niemieckie z Polską<sup>59</sup>.

W tym świetle szczególne uzasadnienie znajduje postulat polski, aby zawrzeć ze zjednoczonymi Niemcami traktat potwierdzający prawnomiędzynarodowy charakter granicy polsko-niemieckiej w jej obecnym przebiegu.

---

<sup>59</sup> Por. J. Abr. Frowein, *Rechtliche Probleme ...*, s. 325-326.

## 2. Stanowisko czterech mocarstw w związku z traktatem polsko-niemieckim

W związku z traktatem polsko-niemieckim, a w szczególności jego postanowieniami dotyczącymi granicy polsko-niemieckiej, stanowisko powinny zająć również cztery mocarstwa (w ramach rozmów sześciu państw). Uzasadnienie zajęcia przez nie stanowiska w tej mierze wynika z kilku względów:

a) cztery mocarstwa posiadają określone prawa i odpowiedzialności "są Niemcy jako całość"; niektóre akty prawa międzynarodowego - na przykład tzw. układ niemiecki - łączy te prawa z kwestią regulacji granic Niemiec;

b) jak już wspomniano, w praktyce konstytucyjnej RFN (również w doktrynie zachodnioniemieckiej) uważa się, że te „prawa i odpowiedzialności” rozciągają się na obszar Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r.

Są to argumenty przytaczane w RFN na rzecz wykazania prowizorycznego charakteru - z prawnego punktu widzenia - uregulowań granicznych z Polską. Celem rozmów "2 + 4" jest m.in. zniesienie praw i odpowiedzialności czterech mocarstw "za Niemcy jako całość". Winna tu istnieć całkowita jasność również co do tego, że w żadnym przypadku kwestie te nie dotyczą statusu prawnego granicy polsko-niemieckiej. Nie chodzi więc o jakiegokolwiek szczególne gwarancje, lecz o stwierdzenie w związku z traktatem, iż chodzi o granicę państwową między Polską a Niemcami, która stanowi istotny składnik pokojowego porządku w Europie. Byłby to istotny czynnik, tworzący wraz z traktatem całkowitą jasność prawną co do granicy polsko-niemieckiej<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Por. Opinia Rady Legislacyjnej z 30 marca 1990 r. w sprawie granicy polsko-niemieckiej w związku ze zjednoczeniem Niemiec.

### **3. Skutki prawnomiedzynarodowego charakteru granicy polsko-niemieckiej w prawie krajowym zjednoczonych Niemiec**

Zjednoczenie Niemiec dokona się przy zachowaniu również porządku prawnego RFN. Fakt dokonania zjednoczenia Niemiec i potwierdzenia prawnomiedzynarodowego charakteru granicy polsko-niemieckiej powinien wyrzucić skutki w sferze wewnętrznej zjednoczonych Niemiec w dwóch zasadniczych płaszczyznach:

**po pierwsze** - powinno zmienić się samo pojmowanie istoty państwowości niemieckiej, jako państwa zasadzającego się na zrealizowanym prawie do samostanowienia narodu niemieckiego i "dopełnionego" terytorialnie (tym samym zniknąć powinny wszelkie klauzule, wskazujące na "prowizoryczny" charakter państwa niemieckiego);

**po drugie** - towarzyszyć temu powinny zmiany w prawie krajowym zjednoczonych Niemiec, eliminujące wszelkie postanowienia i klauzule, wynikające z założenia prowizoryczności uregulowań granicznych (przede wszystkim chodzi tu o kwestię tzw. niemieckiej przynależności państwowej i instytucji "Niemca" w rozumieniu art. 116 ust. 1 UZ).

Skuteczność postanowień traktatu polsko-niemieckiego w sferze niemieckiego prawa krajowego ma zasadnicze znaczenie dla przyszłości stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami.

### **4. Problem sukcesji co do traktatów w przypadku zjednoczenia Niemiec**

Zjednoczenie Niemiec w drodze przystąpienia NRD do RFN spowoduje wygaśnięcie podmiotowości prawnomiedzynarodowej NRD, RFN zachowa w tej mierze ciągłość; w stosunku do jej zobowiązań prawnomiedzynarodowych nie będzie więc większych problemów. W myśl artykułu 29 wiedeńskiej konwencji o prawie umów międzynarodowych z 1969 r. traktaty wiążą państwo w zasadzie co do

całego terytorium. Możliwe są tu odstępstwa, które państwa regulują w drodze porozumienia. Będzie to z pewnością konieczne przy rozciąganiu umów międzynarodowych. RFN na obszar NRD w okresie przejściowym, szczególnie zaś co do traktatów Wspólnot zachodnioeuropejskich<sup>61</sup>.

Inaczej sprawa przedstawia się w odniesieniu do zobowiązań traktatowych NRD, która wraz z formalnym aktem przystąpienia do RFN przestanie istnieć jako podmiot prawa międzynarodowego. W RFN odzywają się głosy<sup>62</sup>, iż w takim przypadku wygasną automatycznie zobowiązania traktatowe NRD. Pogląd taki zasadza się na koncepcjach klasycznego prawa międzynarodowego. Nowe tendencje w prawie międzynarodowym, które znalazły wyraz w konwencji wiedeńskiej z 1978 r. w sprawie sukcesji w odniesieniu do traktatów, zmierzają do zagwarantowania interesów społeczności międzynarodowej. Problematiczna jest bowiem koncepcja, w myśl której jednoczące się państwa uwalniałyby się od wiążących je zobowiązań ze szkodą dla innych państw. Zakłada się więc domniemanie obowiązywania traktatów oraz możliwość negocjacji z zainteresowanymi państwami co do ich dalszego losu<sup>63</sup>.

Z praktycznego punktu widzenia jest to dla Polski jedna z najistotniejszych spraw związanych ze zjednoczeniem Niemiec, jeśli zważymy dotychczasowe powiązania - szczególnie gospodarcze - z NRD. W każdym razie kwestia ta musi być rozstrzygnięta w rokowaniach z obu państwami niemieckimi i w ramach rozmów "2 + 4" przed formalnym zjednoczeniem Niemiec, w miarę faktycznego procesu ich jednoczenia się.

25 kwietnia 1990 r.

---

<sup>61</sup> Por. J. Abr. Frowein, *Rechtliche Probleme ...*, s. 234.

<sup>62</sup> Por. R., Dolzer, *Die Zukunft der völkerrechtlichen Verträge der DDR*, Frankfurter Allgemeine Zeitung z 27 marca 1990 r.

<sup>63</sup> Por. artykuł 31 ust. 1 wiedeńskiej konwencji o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów. W tym duchu - W. Poeggel, *Die Vereinigung ist keine "Gebietsübertragung"*, Frankfurter Allgemeine Zeitung z 19 kwietnia 1990 r.



## **26. Traktat „dwa plus cztery” z 12 września 1990 r. a granica polsko-niemiecka**

(w:) Państwo i Prawo 1990, nr 12 (strony 16-22).

### **I. Uwarunkowania**

Podpisany 12 IX 1990 w Moskwie przez dwa państwa niemieckie i cztery mocarstwa Traktat o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec (zwany dalej Traktatem albo Traktatem „2+4”), wieńczący konferencję „2+4”, ma bardzo istotne znaczenie dla potwierdzenia definitywnego, prawnomiędzynarodowego charakteru istniejącej granicy polsko-niemieckiej. W aspekcie merytorycznym, Traktat wyjaśnia jednoznacznie, że żadnych podstaw prawnych nie mają wysuwane dotąd w RFN zastrzeżenia, iż z ostatecznym ustaleniem granic Niemiec - w tym przede wszystkim granicy polsko-niemieckiej - należy poczekać do traktatu pokoju czy też uregulowania pokojowego. W aspekcie proceduralnym Traktat zawiera zobowiązanie, że zjednoczone Niemcy i Polska potwierdzą istniejącą między nimi granicę w traktacie prawnomiędzynarodowym. Tym samym Traktat jest ważnym etapem w tworzeniu prawnych podstaw polsko-niemieckiej wspólnoty interesów.

Polska zawarła co prawda w przeszłości traktaty w sprawie granicy z obu państwami niemieckimi. W układzie zgorzeleckim (6 VII 1950) z NRD stwierdzono jednoznacznie, że „...ustalona i istniejąca granica, „stanowi granicę państwową między Polską a Niemcami”. Podobnie w układzie normalizacyjnym (7 XII 1970) z RFN stwierdzono, że „...istniejąca linia graniczna... stanowi zachodnią granicę państwową” Polski. W myśl zwyczajowej normy prawa międzynarodowego traktaty graniczne podlegają w przypadku jednoczenia się państw sukcesji z mocy prawa (por. art.

11 konwencji z 22 VIII 1978 o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów). Tak więc również zjednoczone Niemcy związane są z mocy prawa cytowanymi wyżej postanowieniami układu zgorzeleckiego i układu normalizacyjnego. W nowej sytuacji politycznej, w obliczu nowych perspektyw stosunków polsko-niemieckich chodziło jednak również o to, by stosunki między Polską a zjednoczonymi Niemcami nie były obciążone żadnymi dwuznacznosciami w sprawach podstawowych, w tym przede wszystkim w sprawie statusu prawnego granicy polsko-niemieckiej.

Tego rodzaju różnorakie dwuznacznosci wynikały dotąd ze stanowiska RFN. Polegały one generalnie na tym, iż w myśl stanowiska prawnego RFN dopiero zjednoczone Niemcy w przyszłym traktacie pokoju czy też uregulowaniu pokojowym miałyby podjąć ostateczną decyzję co do granic. Postanowienia układu zgorzeleckiego i układu normalizacyjnego miałyby - w myśl tego stanowiska - stanowić jedynie regulację prowizoryczną (*modus vivendi*) do czasu podjęcia decyzji ostatecznej przez zjednoczone Niemcy, przy czym decyzja taka musiałaby zapaść przy współudziale czterech mocarstw. W tym duchu Federalny Trybunał Konstytucyjny RFN stwierdził w orzeczeniu z 7 VII 1975: „...ze względu na odpowiedzialność czterech mocarstw za Niemcy jako całość żadne decyzje co do statusu terytorialnego Niemiec, uprzedzające uregulowania w traktacie pokoju, nie mogą być podjęte bez zgody czterech mocarstw”.

Niezależnie więc od solidności argumentacji polskiego stanowiska prawnego, dążenie do ugruntowania jednoznacznych podstaw prawnych i politycznych dla budowy przyszłych stosunków polsko-niemieckich legło u podstaw dwóch propozycji Polski, zgłoszonych na początku 1990 r.: 1) udziału Polski w tych częściach konferencji „2 + 4”, które dotyczyć miały kwestii bezpieczeństwa Polski, w tym naturalnie przede wszystkim sprawy granicy polsko-niemieckiej; 2) zawarcia ze zjednoczonymi Niemcami traktatu

dwustronnego, w którym potwierdzony zostałby definitywnie prawnomiędzynarodowy charakter istniejącej granicy polsko-niemieckiej.

## II. Etapy

Postanowienia dotyczące granic Niemiec zawarte w Traktacie są więc wynikiem działań dwutorowych: z jednej strony zmierzających do zagwarantowania, że zjednoczone Niemcy zawrą z Polską traktat o potwierdzeniu definitywnego prawnomiędzynarodowego charakteru granicy polsko-niemieckiej, z drugiej zaś strony zmierzających do położenia kresu wszelkim dwuznacznościom związanym z traktatem pokoju czy uregulowaniem pokojowym, w których to kwestiach - w związku z prawami i odpowiedzialnością czterech mocarstw za Niemcy jako całość - właściwa była konferencja „2 + 4”. Tym samym niezbędny był też w odnośnym zakresie udział Polski. Można tu wyodrębnić generalnie trzy etapy: 1) uzgodnienia dotyczące zawarcia przez Polskę i zjednoczone Niemcy traktatu o potwierdzeniu definitywnego prawnomiędzynarodowego charakteru granicy polsko-niemieckiej; 2) jednobrzmiące rezolucje *Bundestagu* i *Volkskammer* z 21 VI 1990 oraz *Bundesratu* z 22 VI 1990; 3) uzgodnienia przyjęte w ramach konferencji „2 + 4” podczas spotkania paryskiego 17 VII 1990 z udziałem Polski.

Ad 1. **Uzgodnienia dotyczące traktatu.** Propozycja polska w tej mierze znalazła potwierdzenia w rezolucji *Bundestagu* z 8 III 1990 oraz w rezolucji Izby Ludowej NRD z 12 IV 1990. 27 IV 1990 Polska przedłożyła obu państwom niemieckim projekt traktatu „o podstawach stosunków między Rzeczypospolitą Polską a Niemcami”, którego zasadniczą substancję stanowiły postanowienia dotyczące granicy polsko-niemieckiej. 30 IV tekst projektu przekazano również czterem mocarstwom. W maju (3, 18 i 29) odbyły się trzy rundy rozmów przedstawicieli ministerstw spraw zagranicznych Polski, NRD i RFN, których podstawą był m.in.

polski projekt traktatu. Rozmowy te przyczyniły się do wyjaśnienia stanowisk, miały też wpływ na treść rezolucji przyjętych przez parlamenty obu państw niemieckich.

Ad 2. **Rezolucje parlamentów.** Dnia 21 VI *Bundestag* i Izba Ludowa przyjęły jednobrzmiące rezolucje w sprawie granicy polsko-niemieckiej. 22 VI analogiczną rezolucję przyjął *Bundesrat*. Rezolucje te zostały oficjalnie notyfikowane rządowi polskiemu, który zajął w tej sprawie stanowisko 3 VII. Rezolucje miały bardzo pozytywne znaczenie. Oba parlamenty wyraziły w nich bowiem jednoznaczną wolę polityczną, że „przebieg granicy pomiędzy zjednoczonymi Niemcami a Rzeczpospolitą Polską będzie ostatecznie potwierdzony traktatem prawnomiędzynarodowym”. W rezolucjach nawiązywano też bezpośrednio do umów międzynarodowych, już zawartych między Polską a dwoma państwami niemieckimi (m.in. do układu zgorzeleckiego i układu normalizacyjnego) potwierdzając w ten sposób ogólne zasady sukcesji państw co do umów granicznych. Wreszcie rezolucje zawierały szereg ważnych postanowień merytorycznych: potwierdzały one nienaruszalność granicy polsko-niemieckiej teraz i w przyszłości oraz zobowiązania do nieograniczonego poszanowania suwerenności i integralności terytorialnej przez Polskę i zjednoczone Niemcy, potwierdzały, że w stosunkach polsko-niemieckich nie ma żadnych roszczeń terytorialnych i że roszczenia takie nie będą wysuwane również w przyszłości. W ten sposób rezolucje spełniły ważną rolę, szczególnie w przygotowaniach do spotkania paryskiej konferencji „2 + 4” z udziałem Polski.

Ad 3. **Udział Polski w konferencji „2 + 4”.** Dnia 14 III 1990 r. po spotkaniu przedstawicieli ministerstw spraw zagranicznych państw uczestniczących w konferencji „2 + 4” podano do wiadomości zaproszenie dla Polski do udziału w konferencji, w częściach dotyczących szczególnie sprawy granicy. Formalne zaproszenie dla K. Skubiszewskiego wystosował minister spraw zagranicznych H.-D. Genscher, jako gospodarz spotkania konferencji w Bonn 5 V 1990.

Polski minister został zaproszony do udziału w spotkaniu konferencji w Paryżu 17 VII, podczas którego miała być omawiana sprawa granic zjednoczonych Niemiec. 4 VII natomiast odbyła się w Berlinie konferencja przygotowawcza do szczytu paryskiego na szczelbu dyrektorów politycznych ministerstw spraw zagranicznych, w której wzięła udział również delegacja polskiego MSZ.

Podczas spotkania konferencji „2+4” w Paryżu (17 VII) z udziałem ministra Skubiszewskiego uzgodniono pięć zasad uregulowania kwestii granicy. Przyjęto też inne jeszcze uzgodnienia, które jak dotychczas nie zostały opublikowane. Pięć zasad wprowadzono następnie *expressis verbis* do podpisanego 12 IX w Moskwie Traktatu o ostatecznym uregulowaniu w odniesieniu do Niemiec (art. I, którego pięć ustępów odpowiada pięciu uzgodnionym w Paryżu zasadom). Pozostałe natomiast przyjęte w Paryżu uzgodnienia mają w odniesieniu do Traktatu „2+4” wagę „kontekstu” w rozumieniu art. 31 ust. 1 i 2 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 V 1969. Chodzi tu bowiem o uzgodnienia „dotyczące traktatu, osiągnięte między wszystkimi stronami w związku z zawarciem traktatu” (art. 31 ust. 2 a) lub o dokumenty „sporządzone przez jedną ze stron lub więcej w związku z zawarciem traktatu, a przyjęte przez inne strony jako dokument odnoszący się do traktatu” (art. 31 ust. 2 b). Traktat „2+4” musi być więc interpretowany w ich kontekście. Wynika to również jednoznacznie z art. I ust. 5 tego Traktatu (zasada piąta uzgodnień paryskich), stosownie do którego rządy Francji, ZSRR, W. Brytanii oraz Stanów Zjednoczonych „przyjmują w sposób formalny odpowiednie zobowiązania i oświadczenia rządów Republiki Federalnej Niemiec i Niemieckiej Republiki Demokratycznej oraz oświadczają, że ich urzeczywistnienie potwierdza definitywny charakter granic zjednoczonych Niemiec”.

### **III. Postanowienia Traktatu „2 + 4”**

Traktat ma znaczenie co do granicy polsko-niemieckiej w trzech zasadniczych sprawach.

## A. Zastrzeżenie związane z „uregulowaniem pokojowym”.

Postanowienia Traktatu wyjaśniają jednoznacznie, iż nie istnieją żadne argumenty natury prawnej, które uzasadniałyby twierdzenie, że ostateczny charakter granic Niemiec - w tym przede wszystkim granicy polsko-niemieckiej - miałby zostać ustalony dopiero w hipotecznym traktacie pokoju ze zjednoczonymi Niemcami, czy też w toku jakiegoś innego uregulowania pokojowego (*peace settlement*). Z postanowień Traktatu wynika jednoznacznie, że granice zjednoczonych Niemiec mają z prawnomiędzynarodowego punktu widzenia charakter definitywny.

**Po pierwsze**, w Traktacie (art. I ust. I, zdanie I i 2) zostało jednoznacznie stwierdzone, że zjednoczone Niemcy obejmują obszar RFN, NRD i całego Berlina, a ich definitywnymi granicami zewnętrznymi są granice NRD i RFN w dniu wejścia w życie ostatecznego uregulowania. Sformułowania te potwierdzają zasadę powszechnego prawa międzynarodowego, iż w przypadku jednoczenia się państw traktaty graniczne z mocy prawa przechodzą na państwo sukcesora, czyli - wyrażając tę zasadę językiem potocznym - że jednoczyć się można na tym terytorium, które jednoczące się państwa posiadają.

**Po drugie**, w art. I ust. I zdanie 3-cie stwierdzono, że „potwierdzenie ostatecznego charakteru granic stanowi istotny element pokojowego porządku w Europie”. Określenie „porządek pokojowy” ma naturalnie znaczenie szersze niż traktat pokojowy czy uregulowanie pokojowe. Tym niemniej wskazuje ono, że zastrzeżenie związane z traktatem pokoju lub uregulowaniem pokojowym nie jest już aktualne. W stanowisku oficjalnym RFN wielokrotnie bowiem podkreślano w przeszłości, że porządek pokojowy w Europie powstanie, gdy zjednoczone Niemcy zaakceptują samodzielnie swoje granice. Stwierdzenie, że granice zjednoczonych Niemiec stanowią „istotny element pokojowego porządku w Europie”, sprawę w tym

kontekście ostatecznie wyjaśnia. By jednak nie było tutaj żadnych wątpliwości, w Paryżu ustalono w sposób wiążący, iż żaden traktat pokojowy czy uregulowanie pokojowe w rachubę nie wchodzi. Cztery mocarstwa stwierdziły też (art. I ust. 5), że z „odpowiednich zobowiązań i oświadczeń” wynika potwierdzenie ostatecznego charakteru granic zjednoczonych Niemiec.

**Po trzecie**, w art. I ust. 3 Traktatu zostało zawarte stwierdzenie, że „zjednoczone Niemcy nie mają żadnych roszczeń terytorialnych wobec innych państw i nie będą takich roszczeń wysuwać również w przyszłości”. Nie jest to co prawda sformułowanie nowe (podobne zawarte jest w układzie normalizacyjnym Polski z RFN oraz w układzie ZSRR-RFN z 12 VIII 1970, lecz w Traktacie wyrażone zostało w imieniu zjednoczonych Niemiec i bez żadnych zastrzeżeń jednostronnych (jak pamiętamy, w myśl jednostronnej interpretacji RFN oba wspomniane wyżej układy stwarzały zobowiązania jedynie dla samej RFN, na czas jej istnienia, a nie w stosunku do przyszłych zjednoczonych Niemiec).

**Po czwarte**, w Traktacie mówi się o „potwierdzeniu ostatecznego charakteru granic” (art. I ust. 1) lub o „potwierdzeniu definitywnego charakteru granic Niemiec” (art. I ust. 5). Nie są to sformułowania przypadkowe. Chodzi tu bowiem o potwierdzenie granic istniejących i ustalonych z punktu widzenia prawa międzynarodowego. W tym kontekście Traktat potwierdza definitywny charakter granic zjednoczonych Niemiec i powszechnie przyjęte zasady sukcesji w odniesieniu do traktatów granicznych. Ma więc on znaczenie - z prawnego punktu widzenia - deklaratoryjne. Z drugiej jednak strony Traktat kładzie kres wszelkim dwuznacznościom prawnym i politycznym, jakie do tej pory były w RFN w tej mierze podnoszone.

**Po piąte**, w Traktacie mówi się o granicach zjednoczonych Niemiec, nie wymieniając - poza art. I ust. 2 - granicy polsko-niemieckiej. Takie ujęcie również nie jest przypadkowe.

Dwuznaczności formułowane w RFN nawiązywały do granic Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 XII 1937, dotyczyły więc co prawda przede wszystkim istniejącej granicy polsko-niemieckiej, ale nie tylko. Chodziło również o granice byłych Prus Wschodnich; rozbieżności istniały też co do pewnych odcinków granic niemieckich w Europie Zachodniej. Stąd też z jednoznacznego nawiązania do definitywnego charakteru granic zjednoczonych Niemiec wynika, że wszelkie takie dwuznaczności są bezprzedmiotowe.

## **B. Zawarcie traktatu między Polską a zjednoczonymi Niemcami o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej**

Potwierdzenie istniejącej granicy polsko-niemieckiej w traktacie między Polską a suwerennymi, zjednoczonymi Niemcami ma uzasadnienie tak polityczne, jak i prawne. Chodzi przede wszystkim o zlikwidowanie wszelkich dwuznaczności w tej mierze, wynikających z dotychczasowej pozycji prawnej RFN. Ustalenia przyjęte w Paryżu (zasada 2), przejęte następnie do Traktatu „2 + 4” (art. I ust. 2), stanowią wynik kilkumiesięcznych uzgodnień na szczeblu dyplomatycznym oraz ewolucji wewnątrzpolitycznej w RFN.

W artykule I ust. 2 Traktatu stwierdzono, że „zjednoczone Niemcy i Rzeczpospolita Polska potwierdzą istniejącą pomiędzy nimi granicę w traktacie prawnomiędzynarodowym”. Znaczenie tego sformułowania ująć można w następujących punktach.

**Po pierwsze** - zostało uzgodnione, że Polska i zjednoczone Niemcy w traktacie dwustronnym potwierdzą istniejącą między nimi granicę. W Paryżu zostało też wiążąco ustalone, że traktat o granicy niemiecko-polskiej zostanie podpisany i przedłożony do ratyfikacji parlamentowi ogólnoniemieckiemu w możliwie najkrótszym czasie po zjednoczeniu i przywróceniu suwerenności Niemiec. W ten sposób uzgodniono, że u progu zjednoczenia Niemiec położony



zostanie kres wszelkim prawnopolitycznym dwuznacznościom, podnoszonym dotąd w RFN w odniesieniu do granicy polsko-niemieckiej, co jest niezbędne dla rozbudowy polsko-niemieckiej wspólnoty interesów. Z uzgodnień powyższych wynika, że traktat powinien zostać zawarty w „możliwie najkrótszym czasie”, a więc bez zbędnej zwłoki.

**Po drugie** - chodzi tu o traktat potwierdzający istniejącą granicę polsko-niemiecką. O ile Traktat z 12 IX 1990 potwierdza definitywny charakter granic zjednoczonych Niemiec i zasady sukcesji co do umów granicznych w przypadku jednoczenia się państw, to traktat między Polską a zjednoczonymi Niemcami będzie miał znaczenie analogiczne w odniesieniu do stosunków dwustronnych. W traktacie tym ma być potwierdzony definitywny charakter już istniejącej granicy polsko-niemieckiej. W znaczeniu prawnym traktat taki granicy więc nie utworzy (nie będzie miał w tej mierze znaczenia konstytucyjnego, lecz potwierdzi ostateczny charakter granicy już ustalonej i istniejącej.

**Po trzecie** - stwierdzenie, że „zjednoczone Niemcy i Rzeczpospolita Polska potwierdzą istniejącą pomiędzy nimi granicę w traktacie prawnomiędzynarodowym”, zawarte w Traktacie „2 + 4”, stanowi tym samym istotną część „aspektów zewnętrznych” jakie muszą być załatwione, w związku ze zjednoczeniem Niemiec. Wykonanie tego zobowiązania stanowi część składową „ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec”.

**Po czwarte** - sformułowania art. 1 ust. 2 Traktatu stanowią też część uzgodnionej politycznej procedury dalszego postępowania, w której zawarcie traktatu o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej ma stanowić podstawę dla globalnego traktatu między Polską a Niemcami o współpracy i dobrym sąsiedztwie. Traktat taki -

zasadzający się na Wspólnym Oświadczeniu premiera T. Mazowieckiego i kanclerza H. Kohla z 14 XI 1989 - stworzyć ma szerokie prawnomiędzynarodowe ramy dla przyszłych stosunków polsko-niemieckich.

### **C. Skuteczność podjętych ustaleń w niemieckim prawie krajowym**

Ze wspomnianych wyżej względów jest to sprawa o bardzo istotnym znaczeniu dla stosunków polsko-niemieckich. Traktat „2+4” zawiera w tej mierze postanowienia o podstawowym znaczeniu. Art. I ust. 4 Traktatu (4 zasada przyjęta w Paryżu) stwierdza mianowicie: „Rządy Republiki Federalnej Niemiec i Niemieckiej Republiki Demokratycznej zapewnią, że konstytucja zjednoczonych Niemiec nie będzie zawierać żadnych postanowień, które byłyby sprzeczne z niniejszymi zasadami. Dotyczy to zgodnie z powyższymi postanowieniami zawartymi w preambule oraz w art. 23 zdanie 2 i art. 146 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec”.

W związku z tymi postanowieniami zauważyć należy co następuje:

**Po pierwsze**, prawo krajowe jest sprawą wewnętrzną państwa, państwo jednak, stanowiąc swe prawo, musi szanować suwerenność innych państw oraz dostosować swe prawo do zaciągniętych zobowiązań prawnomiędzynarodowych. Stąd też postanowienia art. I ust. 4 Traktatu przyjęły formę zobowiązań NRD i RFN.

**Po drugie**, wskazanie na „niniejsze zasady” oznacza, że konstytucja zjednoczonych Niemiec nie może zawierać postanowień, które relatywizowałyby ostateczny charakter granic zjednoczonych Niemiec. Taka bowiem jest zasadnicza

substancją postanowień art. I Traktatu (zasad uzgodnionych w Paryżu).

**Po trzecie**, zdanie pierwsze art. I ust. 4 Traktatu ma charakter generalny, stwierdza, że „konstytucja zjednoczonych Niemiec nie będzie zawierać żadnych postanowień, które byłyby sprzeczne z niniejszymi zasadami”. Zdanie drugie podaje przykład postanowień, gdzie takie zmiany są konieczne. W traktacie między NRD i RFN z 31 VIII 1990 o ustanowieniu jedności Niemiec zostały uzgodnione odnośne zmiany w ustawie zasadniczej (art. 4). Nie oznacza to jednak, że wszystkie problemy zostały wyczerpane, by wskazać tylko na artykuł 116 ustawy zasadniczej, dotyczący kwestii obywatelstwa.

**Po czwarte**, w art. I ust. 4 Traktatu mowa jest jedynie o konstytucji zjednoczonych Niemiec. Nie może ulegać wątpliwości, że również pozostałe niemieckie prawo krajowe - podległe konstytucji - nie może zawierać żadnych postanowień sprzecznych z potwierdzeniem definitywnego charakteru granic zjednoczonych Niemiec.

#### **IV. Zakończenie**

Traktat o ostatecznym uregulowaniu w odniesieniu do Niemiec ma zasadnicze znaczenie co do potwierdzenia definitywnego prawnomiędzynarodowego charakteru istniejącej granicy polsko-niemieckiej.

1. Traktat ten wyjaśnia jednoznacznie, że nie ma żadnych podstaw prawnych, aby twierdzić, że granice Niemiec zostaną ostatecznie ustalone w traktacie pokoju czy uregulowaniu pokojowym. Traktat potwierdza, że granice zjednoczonych Niemiec, tożsame z zewnętrznymi granicami NRD i RFN, mają charakter definitywny.

2. Traktat potwierdza definitywny charakter istniejących i ustalonych granic Niemiec, stosownie do zasady prawa międzynarodowego, w myśl której państwo powstałe w wyniku zjednoczenia z mocy prawa związane jest traktatami dotyczącymi jego granic. Traktat „2 + 4” nie konstytuuje więc granic zjednoczonych Niemiec w rozumieniu prawnym, potwierdza on definitywny charakter istniejących granic ustalonych już wcześniej w rozumieniu prawa międzynarodowego.

3. Traktat zawiera zobowiązanie Niemiec do dostosowania swej konstytucji a tym samym również podległego konstytucji niemieckiego prawa krajowego do definitywnego charakteru granic zjednoczonych Niemiec w rozumieniu prawa międzynarodowego.

4. Traktat stwierdza, że Polska i zjednoczone Niemcy potwierdzą istniejącą między nimi granicę w traktacie międzynarodowym. Traktat ten miał zostać zawarty w możliwie najkrótszym czasie po zjednoczeniu Niemiec, a więc bez zbędnej zwłoki. Wykonanie tych postanowień należy do kompletu problemów objętych Traktatem, zamykającym ostatecznie tzw. okres powojenny w dziejach Europy.

W dniu 14 XI 1990 w Warszawie ministrowie spraw zagranicznych RP i RFN podpisali Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy. W traktacie tym oba państwa potwierdzają (art. 1) istniejącą między nimi granicę w nawiązaniu do umów zawartych w tej mierze między Polską a obu państwami niemieckimi, oświadczają (art. 2), że granica ta jest nienaruszalna, zobowiązują się do bezwzględnego poszanowania ich suwerenności i integralności terytorialnej oraz oświadczają (art. 3), że nie mają żadnych roszczeń terytorialnych i takich roszczeń nie będą podnosić w przyszłości.

## 27. Polska – Niemcy. Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy

(w:) Państwo i Prawo 1991, nr 9 (strony 26-33).

Dnia 17 czerwca 1991 r. szefowie rządów i ministrowie spraw zagranicznych Polski i Niemiec podpisali Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. W związku z jego podpisaniem ministrowie spraw zagranicznych wymienili jednobrzmiące listy<sup>1</sup>. Listy te stanowią - z prawnomiędzynarodowego punktu widzenia - tzw. kontekst (stosownie do art. 31 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 V 1969); muszą więc być uwzględniane przy interpretacji Traktatu.

Zawarty Traktat zamyka okres budowy podstaw prawnych i politycznych polsko-niemieckiej wspólnoty interesów. Momentem zasadniczym w tym procesie było położenie kresu różnego rodzaju zastrzeżeniom i wątpliwościom, zgłaszanym w RFN do prawnego charakteru granicy polsko-niemieckiej. Sprawą tą została jednoznacznie załatwiona w Traktacie o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec, który zakończył konferencje „2+4” (postanowienia tego traktatu dotyczące granicy zjednoczonych Niemiec - art. I - zostały uzgodnione w Paryżu 17 VII 1990 z udziałem polskiego ministra spraw zagranicznych)<sup>2</sup> oraz w Traktacie między Polską a Republiką Federalną Niemiec (taką nazwę zachowały zjednoczone Niemcy) o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy, podpisanym 14 XI 1990.

---

<sup>1</sup> Teksty zob. *Polska-Niemcy. Dobre sąsiedztwo i przyjazna współpraca*. Wybór dokumentów i opr. J. Barcz, Warszawa 1991.

<sup>2</sup> J. Barcz, *Traktat „dwa plus cztery” z 12 września 1990 r. a granica polsko-niemiecka*, PiP nr 12/1990, s. 16 i n.

## 1. Koncepcja, przebieg negocjacji

Koncepcja zawarcia między Polską a zjednoczonymi Niemcami kompleksowego traktatu, który regulowałby zasadnicze przesłanki prawne i polityczne stosunków, pojawiła się już w polskim projekcie traktatu, przedstawionym dwu państwom niemieckim 27 IV 1990. Podstawową treść projektu stanowiły przede wszystkim - stosownie do ówczesnej propozycji polskiej - postanowienia dotyczące potwierdzenia przez zjednoczone Niemcy istniejącej granicy polsko-niemieckiej. Tym niemniej proponowano również regulacje takich spraw, jak zasady stosunków gospodarczych, stosunków w dziedzinie kontaktów międzyludzkich (punktem odniesienia projektu były postanowienia wspólnego oświadczenia z 14 XI 1989) oraz sprawy sukcesji umów zawartych między Polską i NRD przez zjednoczone Niemcy.

Początkowo koncepcja ta odrzucona była przez stronę niemiecką, co np. znalazło wyraz podczas 3 rund rozmów w maju 1990 r. - wówczas między trzema państwami: RP – NRD - RFN. Powrócił do niej kanclerz Kohl w przemówieniu w Bundestagu z okazji uchwalenia rezolucji w sprawie potwierdzenia granicy polsko-niemieckiej 21 VI 1990. Stwierdził wówczas, że zasadne byłoby zawarcie szerokiego traktatu „o przyjaznych stosunkach” między zjednoczonymi Niemcami a Polską, przy czym widział w takim traktacie miejsce – obok potwierdzenia granicy polsko-niemieckiej - przede wszystkim dla zagwarantowania praw członków mniejszości niemieckiej w Polsce.

Sama koncepcja szerokiego traktatu pokrywała się z wyobrażeniami strony polskiej, tym niemniej istotne było nieobciążanie sprawy potwierdzenia istniejącej granicy polsko-niemieckiej (ta sprawa musiała być załatwiona bezzwłocznie u

progu zjednoczenia Niemiec) trudnymi negocjacjami nad szerokim traktatem, szczególnie nad regulacją sprawy mniejszości.

W ten sposób powstała myśl zawarcia dwóch odrębnych traktatów: niezwłocznie po zjednoczeniu Niemiec traktatu o potwierdzeniu istniejącej granicy polsko-niemieckiej, a - niezależnie od tego - szerokiego traktatu, który regulowałby prawne podstawy stosunków. Znalazło to wyraz w uzgodnieniach paryskiego szczytu konferencji „2+4” 17 VII 1990. W ustaleniach paryskich (powtórzonych następnie w Traktacie o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec – art. I ust 2 stwierdzono, że „Zjednoczone Niemcy i Rzeczpospolita Polska potwierdzą istniejącą między nimi granicę w układzie wiążącym z punktu widzenia prawa międzynarodowego”. W Paryżu minister spraw zagranicznych RFN złożył też oświadczenie (do którego przyłączył się minister spraw zagranicznych NRD), że „traktat o granicy polsko-niemieckiej zostanie podpisany i przedłożony do ratyfikacji parlamentowi ogólnoniemieckiemu w możliwie najkrótszym czasie po zjednoczeniu i przywróceniu suwerenności Niemiec”. Oświadczenie to zostało przyjęte przez pozostałych uczestników konferencji i ma znaczenie kontekstu przy interpretacji Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec (art. I ust. 5). Niezależnie od tego ministrowie spraw zagranicznych ustalili szybkie podjęcie negocjacji nad drugim - szerokim traktatem.

W dniach 30-31 X 1990 odbyła się runda negocjacyjna, podczas której ustalono tekst traktatu o potwierdzeniu istniejącej granicy polsko-niemieckiej; wstępnie przedyskutowano wówczas założenia szerokiego traktatu (otrzymał on roboczą nazwę - „Traktat o dobrym sąsiedztwie i partnerskiej współpracy”; ostateczną nazwę - „Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy” - ustalono

podczas VI rundy, 22-24 IV 1991 w Bonn). W 1990 r. odbyły się jeszcze dwie rundy negocjacji: 26-27 XI w Bonn (II runda) i 10-11 XII w Warszawie (III runda). Podczas tych rund wymieniono teksty projektów traktatu oraz wstępnie przeprowadzono negocjacje nad większością artykułów. Otwarta pozostawała jedna z najtrudniejszych spraw - uregulowanie praw i obowiązków członków mniejszości. Sprawa ta miała być przedmiotem IV rundy w Bonn, którą planowano, początkowo na 10-11 I 1991. Zarówno wydarzenia na arenie międzynarodowej (wojna o Kuwejt i zaostrzenie się sytuacji w państwach nadbałtyckich), jak i wydarzenia w obu państwach (wybory, kształtowanie się rządu w zjednoczonych Niemczech) sprawiły, że termin tej rundy był przez stronę niemiecką przekładany. Wpływ na to miały też bez wątpienia dyskusje w Niemczech nad zakresem praw członków mniejszości w Polsce, wywołane roszczeniami Związku Wypędzonych, znacznie wykraczającymi poza standardy międzynarodowe.

Wynikiem spotkania premiera Bieleckiego i kanclerza Kohla, 5 III 1991, była m.in. decyzja przyspieszenia negocjacji, tym bardziej że nie został już dotrzymany terminarz uzgodniony przez premiera Mazowieckiego i kanclerza Kohla podczas spotkania 8 XI 1990, według którego szeroki traktat wraz z traktatem o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej miał być przedłożony parlamentom obu państw do procedury zatwierdzającej do końca lutego 1991 r.

IV runda negocjacji odbyła się 19-20 III 1991 w Bonn, a V runda 4-6 IV w Warszawie. Obie poświęcone były postanowieniom traktatu nt. mniejszości; dokonano też przeglądu części postanowień będących już uprzednio przedmiotem negocjacji. VI runda zakończyła merytoryczne negocjacje nad całością traktatu. Ich wyniki zatwierdzone, zostały przez ministrów spraw zagranicznych Skubiszewskiego i Genschera podczas spotkania w Weimarze



27 IV 1991. Tekst traktatu został parafowany przez przewodniczących delegacji 6 VI 1991 w Warszawie i podpisany 17 VI 1991 w Bonn przez szefów rządów i ministrów spraw zagranicznych obu państw.

## **2. Zasadnicze postanowienia**

Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy składa się z obszernej preambuły, 38 artykułów i formuły końcowej. Wymiana listów ministrów spraw zagranicznych obejmuje 5 merytorycznych punktów.

a) Preambuła Traktatu - w 10 akapitach - wskazuje na najistotniejsze przesłanki polityczne, określające kształt i przyszłość stosunków między Polską a Niemcami: dążenie do zamknięcia bolesnych rozdziałów przeszłości i zdecydowanie nawiązania do dobrych tradycji, uwzględnienie historycznych zmian w Europie, w szczególności zjednoczenia Niemiec i głębokich przemian politycznych, gospodarczych i społecznych w Polsce, konieczność stworzenia sprawiedliwego i trwałego pokojowego ładu europejskiego, budowę Europy zjednoczonej na zasadzie przestrzegania praw człowieka, demokracji i idei państwa prawa, znaczenie porozumienia i pojednania między Polakami i Niemcami dla zachowania pokoju w Europie. Preambuła odwołuje się też do Traktatu o potwierdzeniu istniejącej granicy polsko-niemieckiej, podpisanego 14 XI 1990.

W nawiązaniu do postanowień preambuły określono cel stosunków między Polską a Niemcami, polegający na ich kształtowaniu „w duchu dobrego sąsiedztwa i przyjaźni”, „osiągnięcia trwałego porozumienia i pojednania”, stworzenia Europy „w której przestrzegane są prawa człowieka i podstawowe wolności, a granice utracą dzielący charakter, również w wyniku przewyciężenia różnic

gospodarczych i społecznych" (art. 1). Następnie (w art. 2) określone zostały zasady, jakimi oba państwa kierują się w swych stosunkach, a także w sprawach pokoju, bezpieczeństwa i współpracy w Europie; wskazano przy tym na cel nadrzędny, polegający na „zachowaniu i umocnieniu pokoju oraz skutecznym zapobieganiu wszelkim wojnom”, podkreślono konieczność kierowania się prawem międzynarodowym, postanowieniami KBWE, przestrzegania w szczególności zasad suwerennej równości, integralności terytorialnej, nietykalności granic, niezawisłości politycznej, zakazu użycia siły lub groźby jej użycia, swobodnego stanowienia narodów o swym losie, potępienie totalitaryzmu, nienawiści rasowej, uznanie mniejszości jako naturalnego pomostu między narodem polskim i niemieckim, bezpośrednie obowiązywanie powszechnych norm prawa międzynarodowego w prawie krajowym. W art. 3 określono mechanizm intensywnych konsultacji politycznych na wszystkich szczeblach administracji państwowej oraz poparcie dla współpracy parlamentów (art. 4).

b) W dziedzinie bezpieczeństwa i rozbrojenia Traktat odnosi się do 3 zasadniczych spraw:

**Po pierwsze**, potwierdza zasadę zakazu użycia siły lub groźby jej użycia oraz zasadę pokojowego rozstrzygnięcia sporów. Traktat nie zawiera natomiast tzw. negatywnej klauzuli bezpieczeństwa, stosownie do której w przypadku dokonania agresji na jedną ze stron traktatu, druga strona zobowiązuje się nie udzielać agresorowi żadnej pomocy (klauzula taka zawarta jest na przykład w art. 3 ak. 3 układu między ZSRR i RFN o dobrym sąsiedztwie, partnerstwie i współpracy). Przesłanką zrezygnowania z tej klauzuli było założenie, że nie jest ona potrzebna wśród państw znajdujących się w jednym kręgu bezpieczeństwa.

**Po drugie**, Traktat określa wspólny cel działania na rzecz umocnienia stabilności i zwiększenia bezpieczeństwa w Europie (art. 6), opowiedzenie się za redukcją sił zbrojnych, do możliwie najniższego poziomu, umożliwiającego obronę, lecz nie dającego możliwości ataku, angażowania się - także wspólnego - na rzecz rozszerzania środków budowy zaufania i stabilizacji, a także innych politycznych środków kontroli zbrojeń.

**Po trzecie**, Traktat formułuje obowiązek nawiązania kontaktu (art. 7) w przypadku zaistnienia sytuacji, stanowiącej zagrożenie lub naruszenie pokoju.

c) W Traktacie w kilku miejscach podkreślona została waga przyłączenia się Polski do Wspólnot Europejskich. W art. 8 ust. 3 RFN stwierdziła wyraźnie, że „odnosi się pozytywnie do perspektywy przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Wspólnoty Europejskiej, gdy tylko powstaną ku temu przesłanki”. Jest to istotne wsparcie dla celu strategicznego polskiej polityki zagranicznej.

W Traktacie (art. 9) oba państwa zobowiązują się do rozszerzania i wzbogacania stosunków gospodarczych we wszystkich dziedzinach; stwierdza się, że proces przeobrażeń gospodarczych w Polsce musi być wsparty współpracą międzynarodową, a RFN wyraża gotowość udzielenia takiego wsparcia. Oba państwa zobowiązują się w szczególności do rozwijania współpracy inwestycyjnej i kapitałowej oraz kooperacji przemysłowej przedsiębiorstw polskich i niemieckich, głównie małych i średnich.

W dziedzinie współpracy finansowej podkreślono znaczenie normalnych stosunków finansowych i kredytowych jako ważnego czynnika w procesie przeobrażeń gospodarczych w Polsce - w tym kontekście wskazano na znaczenie gwarancji kredytowych (art. 10 ust. 1). Oba państwa podkreśliły

gotowość współpracy w ramach międzynarodowych instytucji finansowych; uznano też, że rozwiązanie problemu polskiego zadłużenia stanowi istotny warunek powodzenia reform w Polsce - zapowiedziano kontynuację współpracy w tej dziedzinie.

d) Traktat określa podstawy prawne i polityczne stosunków między Polską a Niemcami również w następujących dziedzinach (artykuły 11 - 36): rolnictwa, współpracy regionalnej i przygranicznej, gospodarki przestrzennej i planowania przestrzennego, zabezpieczenia społecznego, współpracy naukowej i technicznej, ochrony środowiska naturalnego, pomocy w przypadku klęsk i ciężkich wypadków, transportu i telekomunikacji, ruchu osobowego i turystyki, mniejszości narodowych, współpracy kulturalnej, nauki języka polskiego w RFN i języka niemieckiego w Polsce, współpracy naukowej i w dziedzinie szkolnictwa, kształcenia zawodowego, dbania o wspólne dziedzictwo kultury europejskiej, stosunków społecznych, współpracy młodzieżowej, środków masowego przekazu, pielęgnowania grobów, rozwijania obrotu prawnego, ochrony zdrowia, współpracy w ramach organizacji międzynarodowych. W art. 35 ustanowiona została wspólna nagroda „za szczególne zasługi dla rozwoju stosunków polsko-niemieckich”.

W postanowieniach końcowych stwierdza się, że Traktat nie jest wymierzony przeciw komukolwiek i nie narusza zobowiązań międzynarodowych obu państw (art. 37), i że wchodzi w życie w dniu wymiany dokumentów ratyfikacyjnych, co nastąpić ma w Warszawie (art. 38). Traktat obowiązuje przez 10 lat. Ulega następnie automatycznemu przedłużaniu na okresy 5 letnie, jeżeli żadne z państw nie wypowie go w drodze notyfikacji na rok przed upływem danego okresu obowiązywania.

### 3. Problemy szczególnie trudne

a) W dyskusjach prasowych i politycznych na plan pierwszy wysuwa się kwestia mniejszości niemieckiej w Polsce. Nie można jednak zapominać, że w RFN mieszka ponad milion osób pochodzenia polskiego.

Negocjacje o tyle były ułatwione, iż sam przełom w podejściu do problemu znalazł wyraz już we wspólnym oświadczeniu z 14 XI 1989. Ze strony polskiej od początku reprezentowano jasne stanowisko, że to, co stanowi standard międzynarodowy, może w Traktacie znaleźć odzwierciedlenie. Przyjęcie tego założenia jako wspólnej idei negocjacyjnej umożliwiło pomyślne przedyskutowanie odpowiednich postanowień Traktatu. Po stronie niemieckiej nie nawiązano do skrajnych postulatów Związku Wypędzonych, wykraczających poza standardy międzynarodowe (uznanie podwójnego obywatelstwa, stworzenie niezależnego organu rozstrzygającego spory, daleko idąca autonomia Śląska). Dwa obszerne artykuły (art. 20 i 21) określają prawa członków mniejszości i odnośne zobowiązania państw, przy czym te prawa i obowiązki są realizowane „zgodnie ze standardami międzynarodowymi dotyczącymi mniejszości”. Zasadniczą podstawą tych postanowień, jest deklaracja kopenhaska z 29 VI 1990 oraz zalecenia Rady Europy nr 1134 z 1990 r.

Zarówno ze względu na uwarunkowania historyczne, jak i na przejawiającą się ostatnio aktywność Związku Wypędzonych dla Polski znaczenie istotne miało jasne określenie klauzuli lojalności obywatelskiej. Artykuł 22 określa klauzulę lojalności jednoznacznie, w sposób zgodny ze standardami międzynarodowymi. Chodzi tu o dwa postanowienia:

**Po pierwsze**, art. 22 ust. 1 stwierdza, że „żadnego z zobowiązań wynikających z art. 20 i 21 nie można

interpretować jako pociągającego za sobą prawo do angażowania się w jakąkolwiek działalność lub prowadzenia jakichkolwiek działań wbrew celom i zasadom Karty NZ, innym zobowiązaniom wynikającym z prawa międzynarodowego lub wbrew postanowieniom Aktu Końcowego KBWE, łącznie z zasadą integralności terytorialnej państw". Postanowienia te odpowiadają punktowi 37 deklaracji kopenhaskiej.

**Po drugie**, art. 22 ust. 2 zawiera jednoznaczną klauzulę lojalności obywatelskiej, podkreślając, że każda osoba należąca do mniejszości zobowiązana jest „jak każdy obywatel, lojalnie postępować wobec odnośnego państwa, kierując się obowiązkami wynikającymi z ustawodawstwa tego państwa". Postanowienia te nawiązują do dokumentów Rady Europy oraz ONZ.

„Opis” mniejszości był bez wątpienia problemem najtrudniejszym. Trudności dotyczyły tak „opisu” mniejszości niemieckiej w Polsce, jak i polskiej w RFN.

Trudności w „opisie” mniejszości niemieckiej wynikają z brzmienia art. 116 ust. 1 konstytucji RFN, w myśl którego „Niemcem” jest ten, kto ma obywatelstwo niemieckie, a to obywatelstwo z kolei zachowują wszystkie osoby, które je miały w 1945 r. i zamieszkują w granicach Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 XII 1937 oraz ich zstępni. Nie trzeba szerzej udowadniać, że w takim znaczeniu wyróżnikiem „Niemca” jest nie kryterium stosowane przy określeniu mniejszości (narodowość, język, kultura, religia), lecz kryterium formalnoprawne i to wnoszące do dyskusji elementy polityczne dla Polski nie do zaakceptowania. Z tego względu pojęcie mniejszości niemieckiej, aby mogło znaleźć się w Traktacie, musiało zostać jednoznacznie „opisane”, zgodnie z praktyką międzynarodową. W art. 20 ust. 1 zd. 1 stwierdza się, że „członkowie mniejszości niemieckiej w Rzeczypospolitej Polskiej”, to „osoby posiadające polskie

obywatelstwo, które są pochodzenia niemieckiego albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji niemieckiej". W Traktacie wskazano więc jednoznacznie na powszechnie przyjęte kryteria wyróżniające mniejszość narodową.

Trudności z kolei przy „opisie” osób pochodzenia polskiego zamieszkałych w RFN wynikają z niejednorodności tej grupy: część to stara emigracja, mająca obywatelstwo niemieckie, stosunkowo słabo reprezentująca jednak swoje interesy (w związku z czym po stronie niemieckiej negowano adekwatność pojęcia mniejszości w odniesieniu do tych osób); część - ponad 200 tysięcy osób - to emigracja nowa, nie mająca uregulowanego prawa pobytu w RFN i obywatelstwa niemieckiego, a więc z punktu widzenia prawa niemieckiego - cudzoziemcy. Przyjęte rozwiązanie jest elastyczne i obejmuje zasadniczo obie te grupy. W art. 20 ust. I jest mowa o „osobach w Republice Federalnej Niemiec, posiadających niemieckie obywatelstwo, które są polskiego pochodzenia albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji polskiej”. We wspomnianej natomiast wymianie listów ministrów spraw zagranicznych zawarte jest (pkt. 1) następujące oświadczenie: „Rząd Republiki Federalnej Niemiec oświadcza, iż podejmie starania celem stworzenia możliwości, aby także żyjące w Republice Federalnej Niemiec osoby polskiego pochodzenia lub przyznające się do języka, kultury lub tradycji polskiej nie objęte postanowieniami artykułu 20 ustęp I mogły korzystać w daleko idącym zakresie z praw wymienionych w artykule 20 i możliwości wymienionych w artykule 21”.

b) W Traktacie nie ma postanowień dotyczących odszkodowań dla zamieszkałych w Polsce ofiar zbrodni nazistowskich. Związek polityczny natomiast między tym problemem i traktatem regulującym kompleksowo stosunki polsko-niemieckie jest oczywisty. Zasadnicze rozbieżności stanowisk prawnych sprawiły, że rozwiązanie problemu na płaszczyźnie prawnej nie

jest możliwe. Należało natomiast poszukać rozwiązania politycznego, na mocy którego zamieszkałe w Polsce ofiary zbrodni nazistowskich otrzymałyby pomoc finansową. Rozwiązanie takie jest koniecznym dopełnieniem głębokich procesów zachodzących w stosunkach polsko-niemieckich. Kształt takiego rozwiązania zarysował się podczas spotkania (8 XI 1990) premiera Mazowieckiego i kanclerza Kohla, a potwierdzony został podczas spotkań premiera Bieleckiego z kanclerzem Kohlem 5 III i 17 VI 1991. Generalnie sprowadza się ona do dwóch ustaleń:

**po pierwsze**, że w ogóle dojdzie do rozstrzygnięcia, na mocy którego ofiary zbrodni nazistowskich otrzymają pomoc;

**po drugie**, że decyzje w tej sprawie zapadną jednocześnie z zawarciem Traktatu, czyli najpóźniej w chwili jego wejścia w życie.

Od strony organizacyjnej rozwiązanie to wyglądać ma następująco: określona suma ryczałtowa zostanie przekazana na mocy porozumienia prawnomiędzynarodowego stronie polskiej, suma ta stanowić ma kapitał zakładowy fundacji powołanej w Polsce, która zajmie się rozdziałem środków dla szczególnie pokrzywdzonych ofiar zbrodni nazistowskich.

#### **4. Inne porozumienia podpisane 17 VI 1991 r.**

Dnia 17 VI - wraz z Traktatem - podpisane zostały 3 ważne porozumienia konkretyzujące postanowienia Traktatu:

- a) umowa międzyrządowa o polsko-niemieckiej współpracy młodzieży,
- b) umowa międzyrządowa o utworzeniu Polsko-Niemieckiej Rady Ochrony Środowiska,



- c) umowa (zawarta w formie wymiany not między ministrami spraw zagranicznych) o utworzeniu Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej do spraw Współpracy Regionalnej i Przygranicznej.

Ad a) Umowa ta konkretyzuje postanowienia art. 30 ust. 2 Traktatu oraz uzupełnia umowę międzyrządową o wymianie młodzieży, podpisaną 10 XI 1989 r. Na jej podstawie utworzono wspólną organizację - „Polsko-Niemiecką Współpracę Młodzieżową” (*Jugendwerk*), finansowaną w częściach równych przez oba rządy. Instytucja ta ma wspierać generalnie kontakty młodzieży polskiej i niemieckiej. W ten sposób współpraca polsko-niemiecka w tej dziedzinie otrzymuje jakościowo nową formę, wzorowaną na podobnej organizacji funkcjonującej w stosunkach niemiecko-francuskich.

Ad b) Umowa ta nawiązuje do art. 16 Traktatu oraz zmierza do rozbudowania współpracy prowadzonej na podstawie umowy o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska, podpisanej 10 XI 1989. Na jej podstawie minister ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa RP i minister środowiska, ochrony przyrody i bezpieczeństwa reaktorów RFN utworzyli „Polsko-Niemiecką Radę Ochrony Środowiska”. Zadaniem Rady jest wypracowywanie wytycznych i głównych kierunków konkretnej współpracy w tej dziedzinie, popieranie współpracy przy zwalczaniu zanieczyszczeń środowiska w regionie przygranicznym, rozwijanie uzgodnionych strategii dla regionalnej i międzynarodowej polityki ochrony środowiska, działanie na rzecz rozwoju technologii ochrony środowiska, kształcenia i wychowania ekologicznego.

Ad c) Rozwijanie współpracy regionalnej i przygranicznej należy do priorytetów w stosunkach polsko-niemieckich. Daje temu wyraz Traktat w art. 12. Konkretna współpraca -

szczególnie na obszarach przygranicznych - zaczęła się intensywnie rozwijać już pod koniec 1990 r. Od początku 1991 r. trwały prace nad powołaniem wspólnej komisji w tej dziedzinie. Zakończyły się one w połowie kwietnia 1991 r. Utworzona na podstawie umowy Komisja międzyrządowa ma dwa zasadnicze zadania: ułatwianie badania i rozwiązywania problemów w obszarze przygranicznym, oraz wspieranie kontaktów między państwowymi i niepaństwowymi podmiotami na obszarach po obu stronach granicy, a także wspieranie kontaktów i współpracy regionalnych, komunalnych i innych instytucji, zrzeszeń i podmiotów obu państw wykraczających poza obszar przygraniczny.

## **5. Zakończenie**

W podsumowaniu można stwierdzić co następuje:

a) Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy kończy proces budowy podstaw prawnych i politycznych stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami. Proces ten przebiegał w 3 zasadniczych etapach: zmian politycznych koncepcji stosunków, które znalazły wyraz we wspólnym oświadczeniu z 14 XI 1989; potwierdzenia przez zjednoczone Niemcy prawnomiędzynarodowego charakteru istniejącej granicy polsko-niemieckiej; prawnomiędzynarodowego skonkretyzowania podstaw stosunków Polski z Niemcami (traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy).

b) Traktat ma charakter europejski. Wyraża się to co najmniej w 3 aspektach; w Traktacie znajduje wyraz europejska opcja polskiej polityki; Traktat wyraża europejski charakter stosunków polsko-niemieckich i wskazuje, że dobre stosunki między Polską a zjednoczonymi Niemcami są istotną przesłanką procesu jednoczenia się Europy; wiele trudnych spraw w stosunkach polsko-niemieckich zostało w Traktacie

rozwiązanych stosownie do standardów europejskich (np. problem mniejszości, określenie kierunku współpracy w dziedzinie obrotu prawnego, współpracy w dziedzinie ochrony dziedzictwa kulturalnego).

## **28. Współpraca regionów transgranicznych na przykładzie RFN. Wnioski dla polsko-niemieckiej współpracy regionów przygranicznych**

(w:) Studia i Materiały PISM, Warszawa 1991.

### **SPIS RZECZY**

#### **Wprowadzenie**

#### **Rozdział I**

##### **Współpraca regionów przygranicznych w świetle prawa RFN**

1. Federalna struktura RFN
2. Przekazanie praw zwierzchnich instytucjom międzypaństwowym w myśl artykułu 24 ustęp I Ustawy Zasadniczej
3. Uwarunkowania prawne współpracy regionów przygranicznych
4. Spis ważniejszych umów międzynarodowych zawartych przez kraje RFN

#### **Rozdział II**

##### **Współpraca regionów przygranicznych w pracach Rady Europy**

1. Pierwsze prace Rady Europy
2. Europejska konwencja ramowa o przygranicznej współpracy między związkami i władzami terytorialnymi
3. Biuro Studiów i Dokumentacji Współpracy Przygranicznej Związków i Władz Terytorialnych
4. Współpraca na szczeblu rządowym

#### **Rozdział III**

##### **Współpraca regionów przygranicznych w pracach Wspólnot Europejskich**

#### **Rozdział IV**

##### **Współpraca w regionie alpejskim**

#### **Rozdział V**

##### **Trójstonna współpraca niemiecko-francusko-szwajcarska w regionie Górnego Renu**

1. Rządowa Komisja do spraw rozważania i rozwiązywania problemów sąsiedzkich (*Commission Tripartite*)

2. Komitety regionalne (*Comites de caractere regional*)
3. Władze regionalne (*les autorites regionales*)

## **Rozdział VI**

### **Trójstronna współpraca niemiecko-francusko-luksemburska w regionie Saar-Lor-Lux**

1. Komisja Rządowa
2. Komisja Regionalna
3. Międzyregionalna Rada Parlamentarna

## **Rozdział VII**

### **Niemiecko-holenderska współpraca przygraniczna na przykładzie Euregio**

1. Rada Euregio
2. Grupa robocza Euregio
3. Sekretariat Euregio

## **Podsumowanie**

1. Znaczenie polsko-niemieckiej współpracy regionów przygranicznych
2. Ramy prawne współpracy regionów przygranicznych
3. Wnioski cc do prawnych form polsko-niemieckiej współpracy regionów przygranicznych
4. Przystąpienie Polski do Europejskiej konwencji ramowej o przygranicznej współpracy między związkami i władzami terytorialnymi z 21 maja 1980 r.

**Aneks:** Tekst Europejskiej Konwencji ramowej o przygranicznej współpracy między związkami i władzami terytorialnymi z 21 maja 1980 roku w tłumaczeniu z języka niemieckiego na język polski

## **Wprowadzenie**

Współpraca regionalna, w tym współpraca regionów przygranicznych, znajduje się na liście priorytetów w stosunkach polsko-niemieckich. Dali temu wyraz premier Tadeusz Mazowiecki i kanclerz federalny Helmut Koni podczas spotkania w Słubicach i Frankfurcie nad Odrą 8 listopada 1990 roku. W negocjowanym

traktacie o partnerskiej współpracy i dobrym sąsiedztwie z pewnością znajdą się postanowienia popierające współpracę regionalną, w tym regionów przygranicznych oraz zapowiadające zawarcie w tym celu odrębnego porozumienia i powołanie mieszanej komisji rządowej. Prace nad powołaniem takiej komisji i zawarciem stosownego porozumienia rozpoczęły się w grudniu 1990 roku. 14 i 15 stycznia 1991 roku spotkała się w Szczecinie polsko-niemiecka grupa ekspertów, która uzgodniła ogólne założenie mieszanej komisji rządowej do spraw współpracy regionalnej. Komisja zajmowałaby się zarówno współpracą regionów położonych w Polsce i w RFN, jak i współpracą regionów przygranicznych. W tej dziedzinie ułatwiałaby ona rozwiązywanie problemów sąsiedzkich oraz popierała kontakty i porozumienie między jednostkami państwowymi i niepaństwowymi na obszarze wzdłuż granicy polsko-niemieckiej.

Współpraca regionów przygranicznych (*grenzüberschreitende Zusammenarbeit, la cooperation transfrontaliere, Co-operation transfrontier*)<sup>1</sup> obejmuje obszary rozciągające się wzdłuż granic państwowych, przy czym nie jest łatwe określenie ich zasięgu geograficznego. W zależności od specyfiki współpracy, charakteru państwa (państwo jednolite czy złożone), jego podziału administracyjnego zasięg terytorialny takiej współpracy może być różny. Różne również występują w tej współpracy podmioty - państwa, części składowe państw federalnych (landy, kantony, regiony autonomiczne), władze administracji lokalnej, związki samorządowe, rozmaitego rodzaju organizacje i instytucje. Współpraca ta przebiega zatem w różnorodnych "płaszczyznach i odpowiednio do tego różne są też jej formy prawne - umowy międzynarodowe, porozumienia prawa prywatnego, prawa publicznego, a także różnego rodzaju ustalenia nie mające charakteru prawnego.

---

<sup>1</sup> Por. U. Beyerlin, *Co-operation between Local or Regional Authorities*, w: *Encyclopedia of Public International Law*, 1983, s. 350 i nast.; tenże: *Dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit als transnationales Rechtsphänomen*, *Archiv des Völkerrechts*, Bd. 27, H. 3, s. 286 i nast.

W państwach Europy Zachodniej współpraca regionów przygranicznych ma długoletnie tradycje. Natomiast chyba największe doświadczenia w tej dziedzinie mają regiony położone wzdłuż granicy północnej, zachodniej i południowej RFN. Współpraca regionów przygranicznych stała się też przedmiotem zainteresowania Rady Europy i Wspólnot Europejskich.

Obecnie, gdy w ramach rozbudowy podstaw prawnych polsko-niemieckiej wspólnoty interesów rozważa się również określenie prawnych i organizacyjnych podstaw dla takiej współpracy, warto sięgnąć do istniejących doświadczeń.

## **Rozdział I**

### **Współpraca regionów przygranicznych w świetle prawa RFN**

#### **1. Federalna struktura RFN**

Federalna struktura RFN ma między innymi istotny wpływ na wewnętrzny podział kompetencji co do prowadzenia spraw zagranicznych (tzw. *auswärtige Gewalt*)<sup>2</sup>. Według postanowień artykułu 32 ustęp I Ustawy Zasadniczej (dalej: UZ) "Utrzymywanie stosunków z państwami zagranicznymi jest sprawą Federacji"<sup>3</sup>. Obejmuje ono - według ogólnie uznanego w RFN stanowiska - w zasadzie cały obszar "spraw z zakresu stosunków zewnętrznych państwa". Chodzi tu więc przede wszystkim o akty prawne podejmowane w stosunkach z innymi państwami - zawieranie i

---

<sup>2</sup> Por. J. Barcz, *System prawny RFN wobec norm prawa międzynarodowego. Doktryna i praktyka konstytucyjna*, Warszawa 1986, s. 127 i nast.

<sup>3</sup> *Tłumaczenie postanowień Ustawy Zasadniczej według; Ustawa Zasadnicza (konstytucja) Republiki Federalnej Niemiec*. Wydanie tekstowe w wersji niemieckiej i polskiej (red. L. Janicki), Poznań 1989.

wypowiadanie umów międzynarodowych, uznawanie państw i rządów, nawiązywanie stosunków dyplomatycznych, itp.<sup>4</sup>.

Z artykułu 32 ustęp 1 UZ wynika zatem, że Federacja posiada kompetencje nie tylko no zawieranie umów międzynarodowych, lecz również posiada wyłączną kompetencję do regulowania wszelkich innych spraw rozciągających się na "utrzymywanie stosunków z państwami zagranicznymi". Artykuł 32 ustęp 1 UZ uzasadnia kompetencję Federacji w dziedzinie "utrzymania stosunków z państwami zagranicznymi", wykraczającą poza jej kompetencję ustawodawczą i administracyjną<sup>5</sup>.

W przeciwieństwie do tego landy generalnie wyłączone są z dziedziny stosunków międzynarodowych, z wyjątkiem uprawnienia do zawierania umów międzynarodowych na warunkach określonych w artykule 32 ustęp 3 UZ: "U zakresie swoich kompetencji ustawodawczych kraje mogą za zgodą Rządu Federalnego zawierać układy z państwami zagranicznymi". Postanowienia te stanowią wyjątek od ogólnego domniemania na rzecz kompetencji Federacji w dziedzinie "utrzymania stosunków z państwami zagranicznymi". Z artykułu 32 ustęp 3 UZ wywieść można jedynie uprawnienie landów do ograniczonego utrzymywania kontaktów międzynarodowych, koniecznych do zawarcia umowy międzynarodowej, choć w ostatnich latach aktywność landów na arenie międzynarodowej bardzo wzrosła, prowadząc do licznych konfliktów kompetencyjnych z Federacją<sup>6</sup>.

Stosownie do postanowień artykułu 32 ustęp 3 UZ zdolność traktatowa landów obejmuje:

---

<sup>4</sup> Por. A. Bleckmann, *Grundgesetz und Völkerrecht*, Berlin 1975, s. 203 i nast.

<sup>5</sup> Por. Th. Maunz, G. Dürig, H. Herzog, *Grundgesetz. Kommentar*, München-Berlin 1968, Art. 32 Rdnr. 11.

<sup>6</sup> Por. J. Barcz, *Kraje RFN a Wspólnoty zachodnioeuropejskie*, Sprawy Międzynarodowe 1989, nr 11 s. 125 i nast.



- wszystkie sprawy z zakresu ich kompetencji ustawodawczej (w praktyce - w związku z przejmowaniem przez Federację takich kompetencji - w grę wchodzi, sprawy z dziedziny oświaty, szkolnictwa, policji, prawa komunalnego i ochrony zdrowia),
- sprawy objęte tak zwaną konkurencyjną kompetencją ustawodawczą Federacji w zakresie, w jakim zostały do tego wyraźnie upoważnione przez ustawę federalną (por. artykuł 71 UZ).

Mimo że artykuł 32 ustęp 3 UZ nie wspomina o kompetencji landów do zawierania porozumień administracyjnych, powszechnie uznaje się kompetencję w tym zakresie<sup>7</sup>. Landy mogą zawierać porozumienia administracyjne w sprawach administracyjnych wynikających z ich wyłącznej kompetencji ustawodawczej oraz wynikających z konkurencyjnej kompetencji ustawodawczej, dopóty Federacja z niej nie skorzysta. W innych sprawach administracyjnych domniemanie generalnie przemawia na rzecz kompetencji landów (kompetencja Federacji musi być wyraźnie określona w Ustawie Zasadniczej).

Landy RFN wykazują dużą aktywność w zawieraniu umów międzynarodowych. Szczególnie aktywne są tu siłą rzeczy, landy "graniczne", takie jak Bawaria, Badenia-Wirtembergia, Kraj Saary, Północna Nadrenia-Westfalia, Nadrenia-Palatynat, a zawierane przez nie umowy międzynarodowe dotyczą przede wszystkim współpracy przygranicznej"<sup>8</sup>.

W każdym razie Ustawa Zasadnicza określa kompetencje w dziedzinie "utrzymywania stosunków z państwami zagranicznymi" jedynie w odniesieniu do Federacji i landów, nie przewidując jakiegokolwiek dalej idącej decentralizacji tych kompetencji. Gminy,

---

<sup>7</sup> Por. A. Bleckmann, *Grundgesetz und Völkerrecht*, Berlin 1975, s. 204.

<sup>8</sup> Spis takich umów - zob. punkt 4 rozdziału I niniejszego opracowania.

miasta, związki jednostek terytorialnych nie posiadają zatem w myśl Ustawy Zasadniczej kompetencji w stosunkach międzynarodowych"<sup>9</sup>.

## **2. Przekazywanie praw zwierzchnich instytucjom międzypaństwowym w myśl artykułu 24 ustęp 1 Ustawy Zasadniczej**

Zasadności takich kompetencji, przynajmniej do tworzenia wspólnych organów przez jednostki administracyjne regionów przygranicznych, poszukuje się niekiedy w artykule 24 ustęp I UZ. W myśl tego artykułu:

"Federacja może przekazać w drodze ustawy prawa zwierzchnie instytucjom międzypaństwowym."<sup>10</sup>.

Wskazuje się w związku z tym, iż w grę mogą wchodzić tu nie tylko organizacje o charakterze *stricte* międzypaństwowym, a także organy stworzone przez jednostki terytorialne państw, przy czym po stronie niemieckiej musiałyby one posiadać upoważnienia na mocy ustawy federalnej do "przekazania" określonych kompetencji takim organom<sup>11</sup>. Tego rodzaju interpretacja jest jednak mocno wątpliwa, a mianowicie z tego względu, że artykuł 24 ustęp I UZ wyraźnie zastrzega możliwość przekazania praw zwierzchnich dla Federacji i to w drodze ustawy. Ustawodawca wymaga zatem, aby przeniesienie praw zwierzchnich nastąpiło na podstawie ustawy federalnej<sup>12</sup>, nie zezwalając na przeniesienie praw zwierzchnich w drodze innych aktów prawnych, a także na upoważnienie władzy

---

<sup>9</sup> Por. U. Beyerlin, *Dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit ...*, s. 305.

<sup>10</sup> Tamże, s. 309.

<sup>11</sup> W literaturze polskiej na temat artykułu 24 ustęp I UZ -zob. J. Barcz, *Między konstytucją a ponadnarodowością. Opcja integracyjna konstytucji RFN*, Warszawa 1990.

<sup>12</sup> Por. Th. Maunz, G. Dürig, H. Herzog, *Grundgesetz. Kommentar ...*, art. 24.

wykonawczej (na podstawie artykułu 30 ustęp I, zdanie I UZ) do podjęcia stosownych działań"<sup>13</sup>. Również taka interpretacja jest wątpliwa, biorąc pod uwagę sam charakter instytucji międzypaństwowej w rozumieniu artykułu 24 ustęp I UZ. Artykuł 24 ustęp I UZ nie określa co prawda bliżej pojęcia instytucji międzypaństwowej, do jej cech konstytutywnych zalicza się jednak, między innymi utworzenie na mocy umowy międzynarodowej w drodze współdziałania podmiotów prawa międzynarodowego<sup>14</sup>.

Choć instytucja międzypaństwowa w rozumieniu artykułu 24 ustęp I UZ nie musi posiadać podmiotowości prawnomiędzynarodowej, to jednak z pewnością nie może być organizacją zasadzającą się na prawie jednego państwa. W tej kwestii wypowiedział się jednocześnie Federalny Trybunał Konstytucyjny RFN w orzeczeniu w sprawie Kehler-Hafen<sup>15</sup>. Trybunał stwierdził, że wspólna administracja portu w Kehl, utworzona na mocy porozumienia między Badenią, w myśl badeńskiego prawa krajowego, nie jest instytucją międzypaństwową w rozumieniu artykułu 24 ustęp I UZ. Trybunał podkreślił przy tym, że do instytucji międzypaństwowych nie można zaliczyć organów podlegających prawu jednego państwa, nawet jeżeli zapewniony jest w nich wpływ obywateli państw obcych:

"W wyniku zapewnienia wpływu zagranicznego na wyrażanie wspólnej woli w ramach organizacji publiczno-prawnej, podporządkowanej niemieckiemu porządkowi prawnemu, organizacja ta nie staje się instytucją międzypaństwową, do której cech charakterystycznych należy właśnie to, że nie podlega ona prawu pojedynczego państwa".

---

<sup>13</sup> Por. K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, München 1977, Bd. I, s. 394; D. Rojahn, *Der Gesetzvorbehalt für die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen*, Juristenzeitung 1979, s. 121 i nast.

<sup>14</sup> Por. A. Bleckmann, *Grundgesetz und Völkerrecht*, Berlin 1975, s. 229.

<sup>15</sup> Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, t. 2, s. 347 i nast.

Artykuł 24 ustęp I UZ nie stwarza zatem podstawy prawnej do działań niemieckich jednostek i związków terytorialnych, mających na celu utworzenie wspólnych instytucji z jednostkami lub związkami terytorialnymi państwa sąsiedzkiego. Może on natomiast tworzyć podstawę prawną do stosowanych działań Federacji i utworzenia wraz z państwem sąsiedzkim instytucji posiadającej określone prawa zwierzchnie.

### **3. Uwarunkowania prawne współpracy regionów przygranicznych**

Prawo niemieckie nie zawiera norm przyznających jednostkom terytorialnym wyraźnej kompetencji do prowadzenia współpracy z jednostkami terytorialnymi państwa sąsiedzkiego. Podział kompetencji w ramach "utrzymywania stosunków z państwami zagranicznymi" jest jasny, obejmuje jedynie Federację i landy; artykuł 24 ustęp I UZ w żadnym przypadku nie tworzy tu jakiegokolwiek podstawy prawnej. W tej dziedzinie konstytucja nie przyznaje jednostkom terytorialnym wyraźnych kompetencji; kompetencje takie nie wynikają, również z konstytucyjnego prawa zwyczajowego. Także prawo federalne i prawo landów żadnych takich kompetencji nie zawiera<sup>16</sup>. Określone kompetencje niemieckich jednostek terytorialnych do współpracy przygranicznej można ewentualnie wywieść z niektórych umów międzynarodowych i tak zwanych ustaw dotyczących układów (*Vertragsgesetze*). Generalną kompetencję w tej mierze przyznaje jednostkom terytorialnym państw Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z 15 października 1985 roku (weszła w życie w RFN 1 września 1988 roku)<sup>17</sup>. Artykuł 10 ustęp 3 Karty stwierdza: "Komunalne jednostki terytorialne mają prawo do współpracy z komunalnymi jednostkami terytorialnymi innych państw w ramach

---

<sup>16</sup> Por. U. Beyerlin, *Dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit ...*, s. 306.

<sup>17</sup> Bundsgesetzblatt (dalej: BGBl.) 1988 II, s. 653.

warunków określonych ustawą"<sup>18</sup>. Na mocy ustawy z 22 stycznia 1987 roku<sup>19</sup> przepisy te zostały transformowana do prawa niemieckiego. Tym niemniej - jak wynika z treści artykułu 10 ustęp 3 Karty - nie tworzą one żadnych nowych uprawnień dla komunalnych jednostek terytorialnych. Artykuł 10 ustęp 3 Karty odsyła bowiem do warunków określonych prawem krajowym danego państwa<sup>20</sup>.

Z braku jasno przyznanych kompetencji do prowadzenia współpracy z jednostkami terytorialnymi innych państw nie wynika jednak, aby niemieckie jednostki terytorialne takiej współpracy nie mogły prowadzić. Mogą one z powodzeniem podejmować współpracę w tej dziedzinie, o ile prawo niemieckie takiej współpracy wyraźnie nie wyklucza. W szczególności muszą być brane pod uwagę dwie okoliczności:

- **Po pierwsze** - jednostki terytorialne - prowadząc współpracę przygraniczną - muszą działać zgodnie z prawem (por. artykuł 20 ustęp 3 UZ), w szczególności zaś nie mogą podejmować działań z dziedziny wykonywania władzy w stosunkach zewnętrznych (*auswärtigs Gewalt*). Zgodność działań jednostek terytorialnych z prawem podlega nadzorowi ze strony landów. Najczęściej stosowana jest kontrola prewencyjna, to znaczy udzielania przez właściwe władze państwowe zgody na wszelkie porozumienia czy tworzenie wspólnych organów przez niemieckie i zagraniczne jednostki terytorialne;
- **Po drugie** - porozumienia jednostek terytorialnych, które ingerują w sferę prawną, w szczególności zaś w stosunki między państwem a obywatelem, wymagają w każdym przypadku

---

<sup>18</sup> "Die kommunalen Gebietskörperschaften sind berechtigt im Rahmen der vom Gesetz vorgeschriebenen Bedingungen mit den kommunalen Gebietskörperschaften anderer Staaten zusammenzuarbeiten".

<sup>19</sup> BGBl. 1987 II, s. 66 i nast.

<sup>20</sup> Por. U. Beyerlin, *Dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit ...*, s. 307-308.

wyraźnego upoważnienia ustawowego.

#### **4. Spis ważniejszych umów międzynarodowych zawartych przez kraje RFN<sup>21</sup>**

##### **a). Badenia-Wirtembergia**

- układ z 2 kwietnia 1951 roku między badeńskim Ministerstwem Finansów a francuską Administracją mostami i drogami o budowie drogowego mostu pomocniczego na Renie między Strasburgiem i Kehl,
- porozumienie z 5 czerwca 1954 roku między krajem Badenią-Wirtembergią a kantonem Thurgau o łowach wodnych na Untersee i Renie,
- porozumienie z 1 listopada 1957 roku między krajem Badenią-Wirtembergią a Szwajcarią o połowach w jeziorach zaporowych na Renie przy elektrowni Rheinau,
- porozumienie z 27 października 1960 roku między krajem Badenią-Wirtembergią, Wolnym Państwem Bawarią, Republiką Austrii i Szwajcarią o ochronie przed zanieczyszczeniami Jeziora Bodeńskiego,
- porozumienie z 30 września 1966 roku między krajem Badenią-Wirtembergią a Department du Bas-Rhin o wspólnym utrzymaniu i wykorzystaniu dla ruchu drogowego trzech wspólnie sfinansowanych przejść na Renie: śluzy Marcko-Isheim-Sasbach, promu Gerstheim-Ottenheim, promu Drusenheim-Greffen,
- układ z 30 marca/11 lipca 1972 roku między krajem Badenią-

---

<sup>21</sup> Spis wg: *Grundgesetz - Kommentar*, hrsg. von Ingo von Münch, München 1983, Bd. 2, s. 349 i nast.

Wirtembergią a kantonem Basel-Stadt o korzystaniu przez pacjentów z Badenii-Wirtembergii ze szpitala w kantonie Basel-Stadt,

- układ z 17 sierpnia 1976 roku między krajem Badenią-Wirtembergią a kantonem Schaffhausen o likwidacji ścieków z Bibertal i Hegau,
- układ z 2 listopada 1977 roku między krajem Badenią-Wirtembergią a Szwajcarią o rybołówstwie na Untersee i Seerhein;

#### **b). Bawaria**

- porozumienie z 16 października 1950 roku między rządem bawarskim a austriackim rządem federalnym o odprowadzeniu wody z obszarów Rissbach, Dürrach i Walchensee,
- układ z 16 października 1950 roku między rządem bawarskim a austriackim rządem federalnym o austriacko-bawarskiej elektrowni,
- porozumienie z 15 marca 1951 roku między rządem kraju Bawaria a Republiką Austrii o wypasie bydła w Alpach,
- układ z 13 lutego 1952 r. między rządem republiki Federalnej Niemiec, Wolnego Państwa Bawarii i Republiką Austrii o elektrowni Jochenstein na Dunaju,
- układ z 25 marca 1957 roku między Wolnym Państwem Bawarią a rządem federalnym Republiki Austrii o uregulowaniu użytkowania elektrowni wodnej Sallach,
- porozumienie z 27 października 1960 roku między krajem Badenią-Wirtembergią, Wolnym Państwem Bawarią, Republiką

Austrii i Szwajcarią o ochronie przed zanieczyszczeniem Jeziora Bodeńskiego;

#### **c). Wolne Hanzeatyckie Miasto Hamburg**

- układ z 2 grudnia 1971 roku między Senatem Wolnego Hanzeatyckiego Miasta Hamburga a rządem Republiki Liberii o medycznej stacji badawczej w Liberii;

#### **d). Północna Nadrenia-Westfalia**

- układ z 3 lutego 1971 roku między rządami kraju Północnej Nadrenii-Westfalii , kraju Nadrenii-Palatynatu i Królestwa Belgii o współpracy w sprawie utworzenia i określenia parku narodowego na obszarach Mordeifel/Schneifel/Hohes Venn-Eifel,
- układ z 30 marca 1976 roku między rządem kraju Północnej Nadrenii-Westfalii a rządem Królestwa Holandii o współpracy w sprawie utworzenia i określenia parku narodowego "Naas-Schwalm-Nette";

#### **e.) Nadrenia-Palatynat**

- układ z 25 kwietnia 1950 roku między rządem krajowym Nadrenii-Palatynatu a rządem Wielkiego Księstwa Luksemburg o wzniesieniu elektrowni wodnej na tamie Rosport-Ralingen,
- porozumienie z 14 stycznia 1956 roku między krajem Nadrenią-Palatynatem a Wielkim Księstwem Luksemburg o budowie mostu granicznego na Our i Sauer,
- układ z 10 lipca 1958 roku między krajem Nadrenią-Palatynatem a Wielkim Księstwem Luksemburg o wzniesieniu



urządzeń elektrowni wodnej na Our,

- porozumienie z 11 lipca 1959 roku między rządem kraju Nadrenii-Palatynatu, rządem Kraju Saary i rządem Wielkiego Księstwa Luksemburg o odbudowie i utrzymaniu mostów granicznych,
- układ z 17 kwietnia 1964 roku między krajem Nadrenią-Palatynatem a Wielkim Księstwem Luksemburg o utworzeniu wspólnego parku narodowego,
- układ z 3 lutego 1971 roku między rządami kraju Nadrenii-Westfalii, kraju Nadrenii-Palatynatu i Królestwa Belgii o współpracy w sprawie utworzenia oraz określenia parku narodowego na obszarach Nordeifel/Schneifel/Hohes Venn-Eifel,
- układ z 17 października 1974 roku między Wielkim Księstwem Luksemburg a krajem Nadrenią-Palatynatem o wspólnym wypełnianiu zadań związanych z gospodarką wodną przez gminy i inne jednostki,
- układ z 24 listopada 1975 roku między krajem Nadrenią-Palatynatem, Krajem Saary, Republiką Federalną Niemiec i Wielkim Księstwem Luksemburg o nowym uregulowaniu spraw rybołówstwa na wodach znajdujących się pod zwierzchnictwem tych państw;

#### **f). Kraj Saary**

- porozumienie między ministrem finansów i leśnictwa Kraju Saary a Directeur General des Impots ou Ministere des Finances francais o wykonaniu artykułu 34 załącznika 4 do układu z 27 października 1956 roku między Republiką Francuską a Republiką Federalną Niemiec o uregulowaniu

problemu Saary,

- porozumienia z 11 lipca 1959 roku między rządem Kraju Saary, rządem kraju Nadrenii-Palatynatu i rządem Wielkiego Księstwa Luksemburg o odbudowie i utrzymaniu mostów granicznych,
- układ ze stycznia 1966 roku między Krajem Saary a Republiką Francuska o finansowaniu Instytutu Francuskiego na Uniwersytecie Saary,
- układ z 24 listopada 1975 roku między Krajem Saary, krajem Nadrenią-Palatynatem, Republiką Federalną Niemiec i Wielkim Księstwem Luksemburg o nowym uregulowaniu spraw rybołówstwa na wodach znajdujących się pod wspólnym zwierzchnictwem tych państw,
- porozumienie administracyjne z 12 września/29 października 1979 roku między premierem Kraju Saary a ministrem spraw wewnętrznych Republiki Francuskiej o budowie mostu drogowego na Saarze między Grossbittersdorf i Kleinbittersdorf.

## **Rozdział II**

### **Współpraca regionów przygranicznych w pracach Rady Europy**

#### **1. Pierwsze prace Rady Europy**

Rada Europy już w latach pięćdziesiątych zaczęła zajmować się współpracą regionów przygranicznych<sup>22</sup>, dążąc do zapobiegania ich marginalizacji w procesie integracji Europy Zachodniej<sup>23</sup>. Trzy

---

<sup>22</sup> Por. U. Beyerlin, *Dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit ...*, s. 300 i nast.

<sup>23</sup> *Les Travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine de la coopération transfrontalière*. Note du Secretariat General preparee par la Direction de

zasadnicze dokumenty wyrażają zainteresowanie Rady Europy tą dziedziną:

**po pierwsze** - rezolucja 15 (1969) Konferencji europejskiej władz lokalnych w sprawie integracji regionów przygranicznych (1969 rok); rezolucja ta wyrażała poparcie dla współpracy regionów przygranicznych i inicjatyw w tej dziedzinie;

**po drugie** - zalecenie 470 (1966) Zgromadzenia konsultacyjnego w sprawie projektu konwencji o współpracy europejskich władz lokalnych (*convention relatif a la cooperation des pouvoirs locaux europeens*)<sup>24</sup>, projekt ten został przedłożony Komitetowi Ministrów i przez Komitet odrzucony;

**po trzecie** - rezolucja (74) 8 Komitetu Ministrów w sprawie współpracy jednostek lokalnych w regionach przygranicznych, w której Komitet poparł współpracę międzynarodową, szczególnie dwustronną, w tej dziedzinie.

Istotnym impulsem była rezolucja 472 (1971) Zgromadzenia Parlamentarnego z 22 stycznia 1971 roku, zobowiązująca do zorganizowania sympozjum europejskich władz lokalnych w sprawie współpracy przygranicznej. Pierwsze takie sympozjum (*Confrontation europeenne des regions frontalières*) odbyło się w 1972 roku w Strasburgu. Zostało ono zorganizowane wspólnie przez Zgromadzenie konsultacyjne i Stałą konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (*Conference permanente de Pouvoirs Locaux et Regionaux de l'Europe – CPLRE*). W deklaracji końcowej tego sympozjum zwrócono uwagę na sprawy o zasadniczym znaczeniu, a mianowicie na określenie obszaru re-

---

l'Environnement et des Pouvoirs Locaux. Symposium sur cooperation transfrontaliere en Europe, Colloque d'experts (Strasbourg, 3-4 decembre 1986).

<sup>24</sup> Por. L. Sibille, *Rapport sur un projet de convention relative a la cooperation europeenne de pouvoirs locaux*, CE, Assemblée Consultative, Doc. 2109, 26.9.1966.

gionów przygranicznych, współpracę na takim obszarze w ramach instytucji pozarządowych, w końcu na formy, szczebel i metody współpracy przygranicznej.

Drugie takie sympozjum odbyło się w 1975 roku w Innsbrucku. W oparciu o raport V. von Malchusa<sup>25</sup> poddano wówczas analizie dotychczasowe doświadczenia współpracy regionów przygranicznych, a wyniki tej analizy posłużyły Zgromadzeniu Parlamentarnemu do wydania 28 czerwca 1976 roku zalecenia 784, w którym między innymi podtrzymano propozycję opracowania ramowej konwencji o współpracy przygranicznej w Europie. Ideę taką poparli również ministrowie odpowiedzialni za instytucje lokalne, zgromadzeni w 1975 roku w Paryżu. Podkreślili oni, iż chodzi o "określenie ogólnych podstaw prawnych współpracy, na których mogłaby się zasać dwustronna".

Projekt takiej konwencji (*Convention-cadre europeenne sur la cooperation transfrontaliere des autorites ou collectivites locales*) przedłożony został podczas konferencji ministrów odpowiedzialnych za instytucje lokalne w listopadzie 1976 roku w Atenach, a następnie skierowany do Komitetu Ministrów Rady Europy z poleceniem ostatecznego opracowania i przedłożenie państwom członkowskim do podpisu. Po zakończeniu prac w ramach Konferencji władz lokalnych i regionalnych Europy i Komitetu Ministrów, projekt został przyjęty przez Zgromadzenie Parlamentarne i przedłożony do podpisu państwom członkowskim Rady Europy podczas czwartej konferencji ministrów odpowiedzialnych za instytucje lokalne 21 maja 1980 roku w Madrycie.

W myśl artykułu 9 ustęp 2 konwencja ta weszła w życie po złożeniu czwartego dokumentu ratyfikacyjnego (stało się to 22

---

<sup>25</sup> AS/Coll/Front/75/1.

grudnia 1981 roku). Konwencja otwarta jest również w stosunku do państw nie będących członkami Rady Europy, pod warunkiem zaproszenia takiego państwa przez Komitet Ministrów do przystąpienia, a zaproszenie takie wymaga wyrażonej zgody każdego z państw, które konwencję ratyfikowało (artykuł 10 ustęp I). Według stanu na rok 1989 stronami konwencji są: Norwegia (12 sierpnia 1980 roku), Dania (2 kwietnia 1981 roku), Szwecja (24 kwietnia 1981 roku), Republika Federalna Niemiec (21 września 1981 roku), Holandia (26 października 1981 roku), Szwajcaria (3 marca 1982 roku), Austria (19 października 1982 roku), Irlandia (3 listopada 1982 roku), Luksemburg (30 marca 1983 roku), Liechtenstein (26 stycznia 1984 roku), Francja (14 lutego 1984 roku), Włochy (29 marca 1985 roku), Belgia (6 kwietnia 1987 roku), Portugalia (10 stycznia 1989 roku), Hiszpania - jedynie podpisała konwencję (1 października 1986 roku)<sup>26</sup>.

## **2. Europejska konwencja ramowa o przygranicznej współpracy między związkami i władzami terytorialnymi**

Konwencja ramowa (*Convention-cadre europeenne sur la cooperation transfrontaliere des collectivites ou autorites territoriales*) składa się z właściwego tekstu konwencji (13 artykułów) oraz z załącznika, zawierającego wzorcowe umowy, porozumienia i statuty dla różnych form współpracy regionów przygranicznych. Zawarte w konwencji zobowiązania nie są jednoznaczne i w zasadzie - jeśli chodzi o jej treść normatywną, to z konwencji można wywieść jedynie, że państwo strona konwencji powinno popierać podporządkowane sobie jednostki terytorialne przy rozwijaniu współpracy przygranicznej z jednostkami terytorialnymi państwa sąsiedzkiego<sup>27</sup>.

W myśl artykułu I konwencji:

---

<sup>26</sup> CE, Doc. Transfront /09/ 2.

<sup>27</sup> Por. U. Beyerlin, *Dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit ...*, s. 300 i nast.

"Każda z Umawiających się Stron zobowiązuje się ułatwiać i wspierać współpracę przygraniczną związków i władz terytorialnych podlegających jej właściwości ze związkami i władzami terytorialnymi podlegającymi właściwości innej Umawiającej się Strony. Będzie ona czyniła starania na rzecz zawarcia niezbędnych w tym celu porozumień, przy poszanowaniu konstytucyjnoprawnych postanowień każdej ze Stron konwencji".

Generalnie konwencja określa bliżej dwie zasadnicze formy współpracy przygranicznej<sup>28</sup>:

**po pierwsze** - procedurę uzgodnieniową (*la concertation*), polegającą na wymianie informacji i koordynacji, celem określenia kierunków działania w dziedzinie współpracy przygranicznej (por. na przykład - artykuły 6,7,8 konwencji);

**po drugie** - zawieranie umów lub porozumień, zmierzających do stworzenia różnego rodzaju powiązań natury prawnej w dziedzinie współpracy przygranicznej (por. artykuł 2 ustęp 1 konwencji).

Załącznik zawiera wzorcowe umowy, porozumienia i statuty; wzorce te nie są wiążące dla państw stron konwencji. Służą one "jedynie jako punkt odniesienia i nie posiadają charakteru wiążącego" (artykuł 3 ustęp 1 konwencji).

---

<sup>28</sup> *Les Travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine de la cooperation transfrontaliere ...*, s. 10.

Załącznik zawiera dwie zasadnicze grupy porozumień wzorcowych:

- porozumienia międzypaństwowe:
  - 1) o wspieraniu współpracy przygranicznej (l.l),
  - 2) o regionalnych przygranicznych uzgodnieniach (1.2),
  - 3) o lokalnych przygranicznych uzgodnieniach (1.3),
  - 4) o lokalnej współpracy przygranicznej władz lokalnych (1.4),
  - 5) o organach współpracy przygranicznej władz lokalnych (1.5);
  
- wzory porozumień, umów i statutów dla współpracy przygranicznej związków i władz terytorialnych:
  - 1) porozumienie o utworzeniu grupy do spraw uzgodnień między władzami lokalnymi (2.1),
  - 2) porozumienie w sprawie koordynacji przy realizacji lokalnych przygranicznych problemów o charakterze publicznym (2.2),
  - 3) porozumienie o utworzeniu przygranicznych stowarzyszeń prawa prywatnego (2.3),
  - 4) umowa ("prawa prywatnego") o zagwarantowaniu dostaw i świadczeń między lokalnymi jednostkami w obszarach przygranicznych (2.4),
  - 5) umowa ("prawa publicznego") o zagwarantowaniu dostaw i świadczeń między związkami w obszarach przygranicznych (2.5),
  - 6) porozumienie o utworzeniu organów przygranicznej współpracy międzykomunalnej (2.6).

W myśl artykułu 8 ustęp 2 konwencji zawarte w niej propozycje mogą być rozszerzane. W grudniu 1982 roku Komitet Ministrów przyjął wzorzec porozumienia między związkami i władzami lokalnymi lub regionalnymi w sprawie ochrony cywilnej i

wzajemnej pomocy w przypadku katastrof w obszarze przygranicznym<sup>29</sup>.

Konwencja ramowa sumuje określone wzorce co do prawnych i strukturalnych ram współpracy regionów przygranicznych. Z początkiem lat osiemdziesiątych rozpoczęła się natomiast nowa fala działań w ramach Rady Europy, obejmująca konkretyzację poszczególnych dziedzin współpracy przygranicznej. Ważne znaczenie miała w tej mierze konferencja europejska regionów przygranicznych, która odbyła się w Broken (RFN) we wrześniu 1984 roku oraz Europejska Karta Regionów Przygranicznych (*la Charte europeenne des Regions frontalières et transfrontalières*), przyjęta 19 listopada 1981 roku przez Stowarzyszenie Europejskich Regionów Przygranicznych (*l'Association des Regions frontalières europeennes*). Szczególną uwagę zwrócono przy tym na problemy gospodarki przestrzennej w regionach przygranicznych, rozwoju ekonomicznego i polityki regionalnej, problem zatrudnienia w strefie przygranicznej, transportu, ochrony środowiska naturalnego, współpracy kulturalnej, ochrony cywilnoprawnej, rozwiązywania innych kwestii dnia codziennego<sup>30</sup>.

### **3. Biuro Studiów i Dokumentacji Współpracy Przygranicznej Związków i Władz Terytorialnych**

Począwszy od 1973 roku (zalecenie 693/1973) wskazywano na konieczność stworzenia systemu informacji o współpracy regionów przygranicznych<sup>31</sup>. Druga konferencja ministrów odpowiedzialnych za jednostki terytorialne, która odbyła się w 1976 roku

---

<sup>29</sup> CE, Doc. Transfront /Office/ 83/ 4.

<sup>30</sup> Por. *Les Travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine de la cooperation transfrontalière ...*, s. 20 i nast.

<sup>31</sup> Tamże, s. 13 i nast.



w Atenach, przyjęła projekt konwencji ramowej oraz wskazała między innymi na konieczność stworzenia stałego systemu wzajemnego informowania się państw o realizacji konwencji, jak też wymiany odnośnych doświadczeń i dokumentacji. Stosowne zobowiązania zawiera artykuł 6 i 7 konwencji ramowej<sup>32</sup>.

W grudniu 1982 roku Sekretarz Generalny Rady Europy utworzył w ramach Dyrekcji do Spraw Środowiska i Władz Lokalnych (*la Direction de l'Environnement et des Pouvoirs Locaux*) Biuro Studiów i Dokumentacji Współpracy Przygranicznej Związków i Władz Terytorialnych (*Le Bureau d'étude et de documentation pour la cooperation transfrontaliere des autorites et collectivitees territoriales*).

Biuro to spełnia dwa zasadnicze zadania:

**po pierwsze** - prowadzi studia i badania dla Stałej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych oraz innych instytucji zajmujących się sprawami współpracy przygranicznej, szczególnie zaś w dziedzinie ustawodawstwa, wzorców porozumień; Biuro analizuje istniejącą praktykę, spełnia również ważną rolę w przygotowaniu różnych wersji językowych dokumentów;

**po drugie** - zbiera dokumentację, w tym przede wszystkim prowadzi zbiór porozumień z dziedziny współpracy przygranicznej, informacje o pracach na temat oraz wydaje biuletyn informacyjny (*Bulletin d'information sur la cooperetion transfrontaliere*).

Niezależnie od tego w 1987 roku powołano "*ad hoc Intergovernmental Committee on Transfrontier Co-operation*", a Stała Konferencja Władz Lokalnych i Regionalnych dąży do utworzenia

---

<sup>32</sup> Por. załącznik.

"European Centre for Transfrontier Co-operation" oraz "European Council of Transfrontier Co-operation"<sup>33</sup>.

#### 4. Współpraca na szczeblu rządowym

W ramach Rady Europy współpraca przygraniczna jest też przedmiotem prac gremiów na szczeblu rządów państw członkowskich. Prace konferencji ministrów odpowiedzialnych za jednostki terytorialne przyczyniły się w sposób istotny do wypracowania konwencji ramowej i są kontynuowane po jej wejściu w życie.

W szczególności w 1982 roku konferencja zajęła się (5-7 października w Lugano) bilansem współpracy między regionami przygranicznymi w państwach członkowskich Rady Europy. Od 1970 roku prowadzi prace konferencja ministrów odpowiedzialna za gospodarkę przestrzenną (*la Conference europeenne des Ministres responsables de l'aménagement territoire*).

Przyczyniła się ona do powstania szeregu dwustronnych komisji rządowych do spraw gospodarki przestrzennej w regionach przygranicznych (w 1971 roku komisja belgijsko-luksemburska, w 1971 roku komisja belgijsko-niemiecka, w 1973 roku komisja niemiecko-szwajcarska, w 1973 roku komisja niemiecko-austriacka, w 1973 roku komisja francusko-szwajcarska, w 1975 roku komisja francusko-niemiecko-szwajcarska<sup>34</sup>).

---

<sup>33</sup> Por. U. Beyerlin, *Dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit ...*, s. 303.

<sup>34</sup> Już uprzednio istniały takie komisje: od 1969 roku komisja francusko-niemiecko-luksemburska, od 1967 roku komisja niemiecko-holenderska i od 1970 roku komisja francusko-belgijska.

## Rozdział III

### Współpraca regionów przygranicznych w pracach Wspólnot Europejskich

Wspólnoty Europejskie zajęły się bliżej współpracą regionów przygranicznych w połowie lat siedemdziesiątych<sup>35</sup>. W 1976 roku Parlament Europejski przedłożył projekt rozporządzenia Rady o tworzeniu związków regionów przygranicznych. Związki takie miałyby się składać z pogranicznych jednostek terytorialnych, osób prawnych i - co najistotniejsze - miałyby posiadać własną kompetencję do prowadzenia określonych spraw, czyli niejako dysponować własnymi prawami zwierzchnimi (na wzór instytucji międzypaństwowej w rozumieniu artykułu 24 ustęp I UZ) w skali regionu granicznego<sup>36</sup>. Propozycja ta nie doczekała się jednak realizacji ze względu na istotne kontrowersje natury prawnej - szczególnie podnoszone ze strony Komisji Wspólnot<sup>37</sup>.

Z początkiem lat osiemdziesiątych Wspólnoty Europejskie w ramach polityki regionalnej, zaczęły zwracać coraz większą uwagę na popieranie współpracy regionów przygranicznych<sup>38</sup>. I tak w 1981 roku Komisja Wspólnot, nawiązując do programu współpracy regionów przygranicznych wzdłuż granicy niemiecko-holenderskiej Ems-Dollart, zaleciła Holandii i REN rozszerzenie tego programu, a także współpracę innych regionów wzdłuż

---

<sup>35</sup> Por. M. G. Schneider, *Presentation des travaux des Communautés Europeennes*, w: *Symposium sur la cooperation transfrontaliere en Europe ...*, Rapport, s. 8 i nast.

<sup>36</sup> EP, Dok. 355/70 z 25 października 1976 r.

<sup>37</sup> Por. U. Beyerlin, *Dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit ...*, s. 303.

<sup>38</sup> Por. G. Linazasoro, *La cooperation transfrontaliere dans les Communautés Europeennes: Bilan et perspectives*, Revue du Marche Comroun 1988, s.142 i nast.

granicy<sup>39</sup>. Zachętom tym towarzyszyło wsparcie finansowe dla konkretnych projektów w ramach regionów Ems-Dollart, Euregio Maas-Rhein, Euregio, Saar-Lor-Lux, krajów Beneluxu<sup>40</sup>.

Zwiększone zainteresowanie Wspólnot współpracę regionów przygranicznych znalazło wyraz w rozporządzeniu Rady nr 1787/84 z 19 czerwca 1984 roku, w myśl którego Komisja powinna zwracać szczególną uwagę na popieranie współpracy regionów przygranicznych w ramach wspierania "narodowych programów o znaczeniu wspólnym"<sup>41</sup>. W rozporządzeniu wskazuje się też na potrzebę skorelowania działań odgórnych (wsparcie finansowe) w ramach polityki regionalnej z działaniami oddolnymi.

Nowego wymiaru nabiera współpraca regionów przygranicznych w świetle perspektywy i tworzenia - na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego<sup>42</sup> - wspólnego rynku wewnętrznego, począwszy od 1991 roku. Dotychczasowe regiony przygraniczne staną się bowiem - w procesie tworzenia jednolitego rynku wewnętrznego - z regionów peryferyjnych centralnymi<sup>43</sup>. 25 lipca 1990 roku Komisja Wspólnot skonkretyzowała możliwości pomocy finansowej dla regionów przygranicznych w ramach programu Interreg<sup>44</sup>. Zasadni-

---

<sup>39</sup> CE, Doc. AS/CPL/Front. (B7) 10.

<sup>40</sup> Por. M.V. von Malchus, *Les resultats et les lacunes de la cooperation transfrontaliere – l'incidence de la frontiere sur certains secteurs*, w: CE, 4e Conference europeenne des regions frontaliere, Saragosse, 23-26 mars 1987, Strasbourg 1989, Rapport de conference, s. 21.

<sup>41</sup> ABl. EG, nr L 169 z 28 czerwca 1984 r., s. 5.

<sup>42</sup> J. Barcz, A. Koliński, *Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 1990.

<sup>43</sup> Por. M. G. Schneider, *Presentation des travaux ...*, s. 9.

<sup>44</sup> *Communication C/90/3 aux Etats membres fixant les orientations pour des programmes operationnels que les Etats membres sont invites a etablir dans le cadre d'une initiative communautaire concernant les zones frontaliere (Interreg)*, Journal Officiel des Communautes europeennes, nr C 215/4 z 30 sierpnia 1990 r.

czym celem Interreg jest dopomożenie regionom przygranicznym w dopasowaniu się do nowych warunków, jakie powstaną po utworzeniu jednolitego rynku wewnętrznego - dotyczy to zarówno regionów przygranicznych "wewnątrz" Wspólnot, jak i na ich granicach zewnętrznych.

W grę wchodzi trzy zasadnicze formy działań:

**po pierwsze** - pomoc i wsparcie działania na rzecz realizacji programów współpracy regionów przygranicznych,

**po drugie** - działania na rzecz polepszenia przepływu informacji przez granice, między regionami przygranicznymi, między odnośnymi instytucjami publicznymi, prywatnymi, itp.,

**po trzecie** - tworzenie wspólnych struktur instytucjonalnych i administracyjnych celem wspierania tej współpracy.

W szczególności, jeśli chodzi o regiony położone "wewnątrz" Wspólnot Europejskich wspierane są następujące projekty i dziedziny: studia dotyczące rozwoju całego regionu wzdłuż granicy, rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, przede wszystkim pod względem przepływu technologii i rozwoju handlu, rozwój turystyki, zaopatrzenia regionu w gaz i elektryczność, rozwój telekomunikacji, zapobieganie zanieczyszczeniu środowiska, rozwój agrokultury, opieki weterynaryjnej, kontaktów organizacji zawodowych, instytucji publicznych, prywatnych, rozwój środków transportu, współpracy w dziedzinie kształcenia, szczególnie kształcenia zawodowego oraz rozwiązywanie kwestii bezrobocia.

Popieranie współpracy regionów położonych wzdłuż granicy zewnętrznej Wspólnot Europejskich obejmuje przede wszystkim:

---

ulepszanie infrastruktury, szczególnie komunikacyjnej regionu przygranicznego z "wnętrzem" Wspólnot; polepszanie zaopatrzenia w wodę, gaz, elektryczność; zapobieganie i kontrolę zanieczyszczenia środowiska naturalnego oraz poszukiwanie odpowiednich rozwiązań w tej dziedzinie; popieranie rozwoju średnich i małych przedsiębiorstw, spółdzielni, w szczególności w dziedzinie transferu technologii i marketingu; popieranie turystyki; popieranie rozwoju agrokultury; popieranie działań na rzecz kształcenia i doksztalcania zawodowego, przede wszystkim w odniesieniu do osób zagrożonych bezrobociem, w tym w związku z wprowadzeniem jednolitego rynku wewnętrznego.

W latach 1990-1993 Wspólnoty Europejskie przeznaczyły sumę 800 milionów ECU na tego rodzaju pomoc w ramach programu Interreg.

## **Rozdział IV**

### **Współpraca w regionie alpejskim**

W regionie alpejskie działają trzy wspólnoty robocze regionów granicznych, nie zasadzające się na żadnym akcie o charakterze prawnym; ich współpraca wynika ze wspólnych doświadczeń historycznych, powiązań kulturalnych, wspólnych interesów ekonomicznych. Skupiają one różne jednostki terytorialne państw alpejskich - landy, kantony, prowincje, regiony autonomiczne.

Najstarszą z nich jest Wspólnota Robocza ARGE ALP; utworzona 13 października 1972 roku<sup>45</sup>. W jej skład wchodzi: ze strony niemieckiej Bawaria (Badenia-Wirtembergia - jako obserwator), ze strony austriackiej landy Salzburg, Tyrol i Vorarlberg, ze strony szwajcarskiej kantony Grisons, St. Gall i Tessin (jako obserwator)

---

<sup>45</sup> Por. M.F. Staudigl, *Les Communautés de travail de l'Arc alpin: l'ARGE ALP*, w: *CE, Symposium sur la cooperation transfrontaliere ...*, Rapport, s. 21.

oraz trzy włoskie regiony autonomiczne. Wspólnota ta zajmuje się głównie sprawami transportu w Alpach i ochrony środowiska naturalnego oraz intensyfikacją informacji o środowisku i parkach narodowych, a także współpracą kulturalną.

Pozostałe dwie wspólnoty nie obejmują niemieckich jednostek i związków terytorialnych. Są to:

- Wspólnota Robocza Alpen Adria<sup>46</sup>, założona 20 listopada 1978 roku; skupia ona cztery autonomiczne regiony włoskie, jugosłowiańskie republiki Słowenię i Kroację oraz landy austriackie Karyntię, Styrię, Górną Austrię, Burgenland i cztery regiony węgierskie;
- Wspólnota Robocza Alp Zachodnich COTRAO<sup>47</sup>, utworzona 2 kwietnia 1982 roku, skupiająca szwajcarskie kantony Genf, Waadt i Wallis, włoskie regiony autonomiczne Piemont, Ligurię i Vallee d'Aoste oraz francuskie regiony Rhone-Alpes i prowincję Alpes-Cote d'Azur.

Przedmiot działalności wspólnot jest bardzo rozległy i obejmuje wszystkie kwestie, interesujące regiony pod warunkiem przestrzegania ich kompetencji określonych prawem krajowym poszczególnych państw. Ze względu na specyfikę regionu są to przede wszystkim sprawy transportu i komunikacji, ochrony środowiska naturalnego, agrokultury, spraw socjalnych, urbanistycznych i współpracy kulturalnej.

Wspólnoty mają podobne - bardzo uproszczone - struktury organizacyjne. Najwyższym organem w każdej z nich jest zgro-

---

<sup>46</sup> Por. M.R. Unkart, *Les Communautés de travail de l'Arc alpin: l'Alpen-Adria*, w: tamże, s. 22.

<sup>47</sup> Por. M.E. Martinengo, *Les Communautés de travail de l'Arc alpin: COTRAD*, w: tamże, s. 22.

madzenie szefów rządów wchodzących w grę landów, kantonów czy regionów autonomicznych. Szefowie rządów podejmują uchwały, przygotowane przez wspólne komisje czy grupy robocze. Obsługę administracyjną zapewnia w przypadku ARGE ALP specjalna komórka, utworzona w urzędzie rządu landu Tyrolu.

15 stycznia 1988 roku trzy wspólnoty alpejskie podpisały deklarację, wyrażającą zamiar ich ścisłej współpracy w celu wzmocnienia pozycji regionu alpejskiego na arenie europejskiej<sup>48</sup>.

## **Rozdział V**

### **Trójstronna współpraca niemiecko-francusko-szwajcarska w regionie Górnego Renu**

W skład regionu Górnego Renu wchodzi: po stronie szwajcarskiej kanton Bazylea-miasto (Basel-Stadt) i Bazylea-okolice (Basel-Landschaft), po stronie francuskiej region Alzacji (departamenty Bas-Rhin i Haut-Rhin), a po stronie niemieckiej region środkowy Górnego Renu (Region Mittlerer Oberrhein), region południowy Górnego Renu (Region Südlicher Oberrhein) i powiat Lörrach (należące do landu Badenii-Wirtembergii) oraz region południowy Palatynatu (Region Südpfalz), należący do landu Nadrenii-Palatynatu.

Początki współpracy w tym regionie sięgają szwajcarskiej "Grupy roboczej regionu Bazylei". W 1971 roku utworzono Stałą Konferencję niemiecko-francusko-szwajcarską do spraw koordynacji regionalnej (*Conference Tripartite*), składająca się z przedstawicieli lokalnych i regionalnych jednostek oraz związków trzech państw. 22 października 1975 roku Szwajcaria, Francja i Republika Federalna Niemiec zawarły - w drodze wymiany not - umowę międzynarodową, na mocy której utworzono Rządową komisję do

---

<sup>48</sup> CE, Doc. Transfront /88/ 8.



spraw rozważania i rozwiązywania problemów sąsiedzkich (*Commission Tripartite*)<sup>49</sup>.

Umowa z 22 października 1975 roku określa trzy szczeble współpracy w regionie Górnego Renu<sup>50</sup>:

1. Rządowa komisja do spraw rozważania i rozwiązywania problemów sąsiedzkich (*Commission Tripartite*)

Komisja jest organem międzyrządowym. W jej skład wchodzi delegacje trzech państw, powołane przez rządy (jedna delegacja nie może liczyć więcej niż ośmiu członków - por. punkt 4 umowy). Komisja obraduje zasadniczo raz w roku, kolejno w każdym z państw. Jej kompetencje obejmują opracowanie zaleceń w stosunku do właściwych władz trzech państw oraz przygotowywanie stosownych porozumień (por. punkt 3 umowy). Natomiast zakres przedmiotowy kompetencji Komisji obejmuje (por. punkt 2 umowy):

- przestrzenne zagospodarowanie terenu, między innymi wymianę informacji w celu koordynowania planów zagospodarowania przestrzennego,
- ochronę środowiska, w szczególności przeciwdziałanie zanieczyszczeniu środowiska, zwalczanie przeciążenia hałasem, przeciwdziałanie szkodom leśnym,
- regionalną politykę gospodarczą, w tym popieranie rozwoju kontaktów, harmonizację przepisów w dziedzinie działalności

---

<sup>49</sup> BGBl. 1976 II, s. 194 i nast.

<sup>50</sup> Por. M.H.K. Schneider, *La cooperation intergouvernementale dans le cadre de la Commission intergouvernementale franco-germano-suisse et de ses comites regionaux*, w: *CE, Symposium sur la cooperation transfrontaliere en Europe*, Iere partie, Colloque d'experts ..., s. 63 i nast.

gospodarczej,

- kwestie zaopatrzenia w energię,
- usprawnienie komunikacji, między innymi uzgadnianie lokalnych połączeń komunikacyjnych, ich powiązanie z trasami krajowymi i międzynarodowymi, organizację transportu lokalnego,
- współpracę środków masowego przekazu i wymianę informacji,
- sprawy zatrudnienia i socjalne, w tym między innymi związane z osobami często przekraczającymi granicę, przepisami podatkowymi, ubezpieczeniami, przepisami emerytalnymi oraz prawem pracy,
- tworzenie przedsiębiorstw przemysłowych i rolniczych,
- problemy zabudowy miast i osiedli, budownictwa mieszkaniowego, w tym uzgadnianie planów zagospodarowania przestrzennego, lokalizacji obiektów dużych lub uznanych za niebezpieczne,
- ochroną zdrowia, w tym korzystanie przez ludność miejscową ze szpitali i pomocy medycznej niezależnie od miejsca zamieszkania,
- szkolnictwo, kształcenie zawodowe, w tym między innymi poszerzenie programu nauczania języków obcych - ułatwianie bezpośrednich kontaktów,
- pomocy w przypadkach katastrof,
- rozwój turystyki, wypoczynku i sportu.

## 2. Komitety regionalne (*Comites de caractere regional*)

Ma mocy punktu szóstego umowy utworzono dwa komitety regionalne: jeden dla części południowej całego regionu (jest to trójstronny szwajcarsko-francusko-niemiecki komitet regionalny), drugi dla części północnej regionu (jest to dwustronny francusko-niemiecki komitet regionalny).

Komisja może zlecić komitetom opracowanie dla niej propozycji działań oraz projektów porozumień. Musi ona być na bieżąco informowana przez komitety o ich działalności, a także o działalności władz regionalnych (*les autorites regionales*), prowadzonej na wniosek komitetów.

## 3. Władze regionalne (*les autorites regionales*)

Do władz regionalnych w myśl punktu 6 e) umowy zalicza się Radę kantonu Bazylea-miasto, Radę kantonu Bazylea-okolica, rząd landu Badenii-Wirtembergii, rząd landu Nadrenii-Palatynatu, prefekta regionu Alzacji lub prefekta departamentu Haut-Rhin. Władze regionalne mogą zwracać się do rządów swych państw, aby Komisji powierzyć problemy dotyczące całego regionu, wykraczające poza kompetencje komitetów.

## Rozdział VI

### **trójstronna współpraca niemiecko-francusko-luksemburska w Regionie Saar-Lor-Lux**

Współpraca w trójkącie pogranicza niemiecko-francusko-luksemburskiego została zinstytucjonalizowana w 1971 roku<sup>51</sup>. Utworzono wówczas - bez podstawy prawnej - Mieszaną Rządową Komisję do Spraw Współpracy

---

<sup>51</sup> Por. M. Schulz-Trieglaff, *Les Commissions Saar-Lor-Lux*, w: tamże, s. 70 i nast.

Regionalnej, która z kolei powołała Komisję regionalną Saar-Lor-Lux. W skład tej ostatniej wchodził przedstawiciele francuskiego regionu Lorraine, Luksemburga, Kraju Saary oraz okręgów Trewiru i Zachodniego Palatynatu.

Współpraca ta zyskała podstawę prawną w wyniku umowy zawartej 16 października 1980 roku w formie wymiany not – między rządami Francji, Luksemburga i RFN<sup>52</sup>. W umowie tej rządy trzech państw podkreślają swoje zainteresowanie rozbudową współpracy przygranicznej, w szczególności w dziedzinie administracji, techniki, spraw socjalnych, gospodarki, kultury (por. punkt 1 umowy).

W celu realizacji takiej współpracy utworzono dwa ciała: Rządową Komisję i Komisję Regionalną (czy też raczej stworzono podstawę prawną dla działających już gremiów), których kompetencja obejmuje rozważanie problemów współpracy przygranicznej i proponowanie stosownych rozwiązań (por. punkt 2 umowy). W umowie określono też zasięg terytorialny regionu, który obejmuje: po stronie niemieckiej Kraj Saary, okręgi Trewiru i Zachodniego Palatynatu oraz powiat Birkenfeld należące do landu Nadrenii-Palatynatu; po stronie francuskiej region Lorraine, w tym departamenty Meuse, Moselle, Meurthe et Moselle i Vosges oraz cały Luksemburg.

### 1. Komisja Rządowa

Komisja Rządowa (por. punkt 3 umowy) składa się z trzech delegacji desygnowanych przez poszczególne rządy, przy czym każda z delegacji może liczyć maksimum dziesięciu członków (delegacje mogą też powoływać ekspertów). Komisja Rządowa obraduje raz do roku kolejno w każdym z państw; może ona powoływać grupy robocze.

---

<sup>52</sup> BGBl. 1980 II, s. 1426 i nast.

Komisja Rządowa rozpatruje problemy "w ich ogólnym aspekcie" (por. punkt 4 umowy). Wypracowuje ona zalecenia dla rządów oraz przygotowuje projekty porozumień.

Komisja Rządowa może zwrócić się do Komisji Regionalnej o przedłożenie jej propozycji projektów porozumień i zaleceń lub też o przedłożenie sprawozdania w określonych sprawach.

## 2. Komisja regionalna

W skład Komisji Regionalnej (por. punkt 5 umowy) wchodzi: przedstawiciel rządu Kraju Saary oraz Nadrenii-Palatynatu, przedstawiciel rządu Luksemburga, prefekt regionu Lorraine, prefekt departamentu Moselle lub jego przedstawiciel, prefekt departamentów Meuse, Meurthe et Moselle i Vosges lub ich przedstawiciele. W posiedzeniach Komisji mogą też brać udział eksperci.

Komisja regionalna obraduje według potrzeby, jednak co najmniej raz w roku. Może ona powoływać grupy robocze.

Komisja Regionalna rozważa problemy "w ich regionalnym aspekcie" (por. punkt 6 umowy). Składa ona Komisji Rządowej sprawozdanie z działalności, a w razie potrzeby przedkłada jej zalecenia.

## 3. Międzyregionalna Rada Parlamentarna

Międzyregionalna Rada Parlamentarna (*Interregionaler Parlamentarischer Rat*) regionu Saar-Lor-Lux powstała w wyniku porozumienia parlamentów Luksemburga, Kraju Saary, landu Nadrenii-Palatynatu, regionu Lorraine i belgijskiej prowincji Luksemburga z 17 lutego 1986 roku<sup>53</sup>. Rada ta ma wspierać współpracę

---

<sup>53</sup> Tekst porozumienia: CE, Doc. Transfront /Office/86/7.

przygraniczną. Nie posiada ona jednak żadnych kompetencji prawotwórczych<sup>54</sup>.

## Rozdział VII

### Niemiecko-holenderska współpraca przygraniczna na przykładzie Euregio

Współpraca regionów przygranicznych między RFN a Holandią rozwijała się stopniowo od początku lat pięćdziesiątych. W jej ramach wykształciło się pięć regionów niemiecko-holenderskich, przy czym najlepiej rozwinięte struktury wykształcił region Ems-Dollart (w którym współpracę koordynują dwie fundacje - jedna założona w Holandii na mocy prawa holenderskiego, druga po stronie niemieckiej na mocy niemieckiego prawa krajowego) oraz region noszący nazwę Euregio<sup>55</sup>.

W skład Euregio wchodzi: po stronie holenderskiej Związek Współpracy Twente (skupiający 22 gminy), Związek Współpracy Ooest-Gelderland (skupiający 15 gmin) i dziesięć innych gmin; po stronie niemieckiej Wspólnota komunalna Rhein-Ems, skupiająca 34 gminy i 4 powiaty (Kreis)<sup>56</sup>. Współpraca w ramach Euregio oceniana jest jako przykład współpracy regionów przygranicznych w skali Wspólnot Europejskich.

Strukturę organizacyjną Euregio tworzą trzy zasadnicze gremia: Rada Euregio, Grupa Robocza Euregio i Sekretariat Euregio.

---

<sup>54</sup> Por. U. Beyerlin, *Dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit ...*, s. 294, przypis 28.

<sup>55</sup> Por. *Euregio. Allgemeine Informationen*, Gronau (bez daty wydania).

<sup>56</sup> Por. H. Gerlach, *Bericht über die Regionalpolitik bezüglich der Regionen beiderseits der Binnengrenze der Gemeinschaft*, Europäisches Parlament, 1974/75 Dokument 467/4 PE 390 37 end; J. P. Delarauraz, *Bericht über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa*, Europa Rat, 1980 CPL /15/ 6 end. 63.7877 - 0912; Kommission der Europäischen Gemeinschaften. *Mitteilungen der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten zu Fragen der Bewohner von Grenzgebieten* (KOM/85/ 529 end.).

## 1. Rada Euregio

Rada Euregio utworzona została w 1978 roku. Jest ona rodzajem parlamentu regionalnego, przy czym zasiadający w niej reprezentanci nie są wybierani w wyborach bezpośrednich, lecz delegowani przez gminy, miasta i powiaty (po 25 z każdej strony). Rada obraduje cztery razy w roku.

## 2. Grupa robocza Euregio

Grupa robocza Euregio składa się z 18 urzędników jednostek tworzących region. Przygotowuje ona posiedzenia Rady, realizuje jej postanowienia, prowadzi sprawy regionu w okresie między posiedzeniami Rady. Grupa robocza spotyka się co 6-8 tygodni.

## 3. Sekretariat Euregio

Sekretariat zajmuje się bieżącymi sprawami administracyjnymi. Jego działalność została zasadniczo uproszczona po połączeniu w jeden dwóch oddzielnych sekretariatów, co nastąpiło w 1985 roku. Siedziba Sekretariatu jest Gronau (RFN).

Niezależnie od tego w ramach Euregio działają specjalistyczne grupy robocze, w szczególności do spraw gospodarki, infrastruktury połączeń komunikacyjnych, problemów socjalnych i kulturalnych, turystyki i wypoczynku. Wszystkie zasadnicze problemy ujmowane są w wieloletnich projektach<sup>57</sup>.

Koszty administracji Euregio pokrywane są z obowiązkowych opłat gmin i miast (47 centów holenderskich, względnie 44 fenigi niemieckie od osoby zamieszkałej w regionie). Natomiast realizacja konkretnych projektów pokrywana jest między innymi z funduszy przyznanych przez Fundusz rozwoju regionalnego

---

<sup>57</sup> Por. *Grenzüberschreitendes Aktionsprogramm für die Euregio*. Stichting Het Naderlands Economisch Instituut (N.E.I), Rotterdam (bez daty wydania), s. 33 i nast.

Wspólnot Europejskich oraz z dotacji rządu niemieckiego i holenderskiego.

Rozwój współpracy regionów przygranicznych w stosunkach niemiecko-holenderskich napotyka również bariery prawne - zarówno w prawie niemieckim, jak i holenderskim brak jest bowiem podstaw do znaczniejszej rozbudowy takiej współpracy. Tak na przykład w regionie Ems-Dollart dla koordynacji współpracy trzeba było utworzyć dwie oddzielne fundacje, ponieważ ani prawo holenderskie, ani prawo niemieckie nie dopuszcza możliwości utworzenia fundacji wspólnej. Inne regiony koordynują współpracę jedynie różnego rodzaju porozumieniami administracyjnymi. Natomiast Euregio wyczerpał już możliwości rozwoju określone prawem publicznym. Stąd dla dalszego rozwoju tej współpracy niezbędny jest układ międzynarodowy. Dotychczas tylko niektóre elementy współpracy przygranicznej w stosunkach niemiecko-holenderskich, takie jak ochrona wód granicznych, regulowane są umową międzynarodową, to jest układem granicznym z 1962 roku; na mocy artykułu 56 i następnych tego układu powołano Wspólną Komisję do Spraw Wód Granicznych. W 1986 roku rozpoczęto prace nad zawarciem stosownej umowy międzynarodowej między Holandią i dwoma sąsiedzkimi landami po stronie RFN - Dolną Saksonią i Północną Nadrenią-Westfalią<sup>58</sup>. Prace te zasadzają się na Europejskiej konwencji ramowej z 21 maja 1980 roku, a także nawiązują do umowy państw Beneluxu o współpracy przygranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z 12 września 1986 roku.

---

<sup>58</sup> Por. *Grenzüberschreitendes Durchführungsprogramm für die Euregio 1989-1992 (entwickelt aus dem grenzüberschreitenden Aktionsprogramm für die Euregio)*, Bureau voor Ruimtelijk Ordening van Heesewijk 1989.



Projekt umowy przewiduje dwie zasadnicze płaszczyzny współpracy:

**Po pierwsze** - zawarcie porozumień o utworzeniu komisji koordynacyjnej, odpowiadającej modelowi 1.4 konwencji ramowej ("*model - interstate agreement on contractual transfrontier co-operation*");

**po drugie** - bardziej intensywna forma współpracy polegałaby natomiast na tym, że umowa upoważniałaby instytucje prawa publicznego umawiających się stron do wspólnego tworzenia organów publicznoprawnych, które samodzielnie mogłyby spełniać określone funkcje; koncepcja taka wykracza znacznie poza model 1.5 konwencji ramowej, przewidujący jedynie możliwość współpracy instytucji jednego kraju z instytucją kraju drugiego, a nie tworzenie wspólnych instytucji publicznoprawnych<sup>59</sup>.

## Podsumowanie

### 1. Znaczenie polsko-niemieckiej współpracy regionów przygranicznych

Waga polsko-niemieckiej współpracy regionów przygranicznych znacznie wykracza poza potrzebę rozwiązania konkretnych problemów, ważnych dla miejscowej ludności. Nie przypadkowo rozwój i popieranie tej współpracy znalazły się na liście priorytetów politycznych w stosunkach polsko-niemieckich. Jej waga wynika bowiem również z uwarunkowań generalnych, z faktu, że granica polsko-niemiecka z chwilą zjednoczenia Niemiec stała się również zewnętrzną granicą Wspólnot Europejskich.

---

<sup>59</sup> Por. E.L.H. de Wilde, *Beispiels für grenzüberschreitende Zusammenarbeit im deutsch - niederländischen Grenzraum*. Referat wygłoszony w kwietniu 1989 roku podczas konferencji w Trieście (maszynopis).

Wprowadzanie we Wspólnotach, począwszy od 1992 roku jednolitego rynku wewnętrznego, wytworzy też nową sytuację dla polityki regionalnej, w tym przede wszystkim dla sytuacji regionów przygranicznych. Dotyczy to regionów przygranicznych wewnątrz Wspólnot. Staną bowiem przed nimi wielkie szansę rozwoju, ponieważ wraz z umacnianiem się jednolitego rynku wewnętrznego zanikać będzie ich dotychczasowa peryferyjna rola. Dotyczy to również regionów pogranicza Wspólnot, w tym pogranicza polsko-niemieckiego. Rozwiązywanie związanych z tymi procesami problemów ułatwić na program Interreg.

Dla Polski współpraca regionów wzdłuż granicy polsko-niemieckiej tworzy szansę konkretnego włączenia się w procesy integracyjne Wspólnot. Wspólnoty natomiast - niezależnie od kwestii związanych ze stowarzyszeniem czy zwiększeniem w przyszłości liczby swych członków - zainteresowane są rozwojem takiej współpracy, ponieważ na pograniczu muszą mieć sprawną infrastrukturę transportową, telekomunikacyjną, a także muszą chronić środowisko naturalne. Konkretnie interesy we współpracy regionów przygranicznych widzą też Niemcy. Chcą oni mieć swój udział w zachowaniu niemieckiego dorobku kulturalnego na byłych ziemiach niemieckich, a powiązania z przeszłością mogą zaowocować konkretnymi inwestycjami czy wspólnymi inicjatywami (przykładem może być wspólne finansowanie utworzenia Międzynarodowego Domu Spotkań Młodzieży w Krzyżowej, byłym majątku Helmutha Jamesa von Moltke). Na pograniczu polsko-niemieckim istnieje zatem wielopłaszczyznowa substancja zbieżnych interesów, mogących dać asumpt do konstruktywnej współpracy regionalnej.

## **2. Ramy prawne współpracy regionów przygranicznych**

Formy współpracy regionów przygranicznych z prawnego punktu widzenia można podzielić na współpracę zasadzającą się na zobowiązaniach natury prawnej oraz na formy współpracy nie

mające takiego charakteru. Do tej drugiej kategorii należą różnego rodzaju działania koordynacyjne i uzgodnieniowe, podejmowane w ramach *gentlemen's agreements*, różnych porozumień nie mających charakteru wiążącego z prawnego punktu widzenia. Strony zgadzają się tutaj na określone rozwiązanie danego problemu, nie zaciągając jednak zobowiązań natury prawnej. Do tej kategorii można też zaliczyć różne mechanizmy konsultacji, uzgodnień, ustalone co prawda w umowie międzynarodowej, lecz nie uzasadniające konkretnych praw i obowiązków. W grupie tej mieszczą się zatem, między innymi wspólnoty alpejskie: mechanizmy współpracy w regionie Górnego Renu, w regionie Saar-Lor-Lux, Euregio, itp., zaś do pierwszej kategorii należy zaliczyć większość umów międzynarodowych zawartych przez landy RFN, regulujących konkretne problemy w regionach przygranicznych; wchodzi tu również w grę różne instytucje zasadzające się na prawie prywatnym lub publicznym (na przykład wspólne oczyszczalnie ścieków). W końcu należy zauważyć, że nową jakością we współpracy regionów przygranicznych jest tworzenie - naturalnie na mocy umowy międzynarodowej - organów wspólnych, którym przyznaje się kompetencje własne, wykraczające poza formułę uzgodnieniową czy koordynacyjną (tak jak w konwencji państw Beneluksu z 1986 roku)<sup>60</sup>.

### **3. Wnioski co do prawnych form polsko-niemieckiej współpracy regionów przygranicznych**

Z dotychczasowej praktyki i rozwoju form prawnych współpracy regionów przygranicznych wynikają następujące wnioski dla współpracy polsko-niemieckiej w tej mierze:

**Po pierwsze** - we współpracy regionów przygranicznych należy sięgać do różnych instrumentów; taka dobra współpraca rozwija

---

<sup>60</sup> Convention Benelux concernant la cooperation transfrontaliere entre collectivites ou autorites territoriales.

się wielopłaszczyznowo: w drodze porozumień nieformalnych, *gentlemen's agreements*, na podstawie porozumień prawa prywatnego, prawa publicznego, w końcu umów prawnomiędzynarodowych;

**Po drugie** - rozważana obecnie forma współpracy regionalnej polsko-niemieckiej, w tym przede wszystkim regionów przygranicznych, polegać ma na powołaniu wspólnej komisji - na mocy umowy międzynarodowej - o kompetencjach analogicznych jak komisje działające w regionach Górnego Renu i Saar-Lor-Lux. Będzie to zatem organ posiadający kompetencje "uzgodnieniowe", nie mający natomiast kompetencji koordynacyjnych, czy kompetencji do tworzenia zobowiązań natury prawnej. Doświadczenia analogicznych komisji w wymienionych wyżej regionach są jednak pozytywne. Ich działalność musi być wspierana i stymulowana przez różne miejscowe wspólne grupy robocze, działające w regionach przygranicznych i tworzone przez miejscowe władze i związki;

**Po trzecie** - tworzona komisja mieści się - jak wspomniano - w tych kategoriach form współpracy regionów przygranicznych, które nie rodzą zobowiązań natury prawnej. Zawarcie takiej umowy nie może zamykać procesu tworzenia prawnych ram dla współpracy regionów pogranicza polsko-niemieckiego. Sposoby rozwiązywania konkretnych, ważnych problemów (ochrony środowiska naturalnego, ochrony czystości wód, poprawy sieci transportowej i telekomunikacyjnej, doskonalenia lokalnych przejść granicznych, zaopatrzenia w środki energii, itp.) powinny znaleźć wyraz w rozbudowie infrastruktury traktatowej. Po stronie niemieckiej partnerem takich umów może być Federacja oraz landy, przede wszystkim landy przygraniczne - Meklenburgia--Przedpomorze, Brandenburgia i Saksonia;

**Po czwarte** - nie należy tracić z oczu najbardziej nowoczesnych, prawnych form współpracy regionów przygranicznych. Po

zdobyciu zatem określonych doświadczeń i osiągnięciu dobrego stanu współpracy należałoby dążyć do zawarcia umowy międzynarodowej, przewidującej wśród form współpracy:

a) zapewnienie określonych kompetencji władzom i związkom terytorialnym w regionach przygranicznych do prowadzenia współpracy z takimi władzami i związkami w państwie sąsiedzkim (brak jest bowiem jednoznacznych norm kompetencyjnych w tej mierze zarówno w prawie RFN, jak i Polski); próbę sformułowania takiej generalnej kompetencji zawiera Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z 15 października 1985 roku, która w artykule 10 ustęp 3 przyznaje "komunalnym jednostkom terytorialnym (...) prawo do współpracy z komunalnymi jednostkami terytorialnymi innych państw w ramach warunków określonych ustawą";

b) utworzenie wspólnych polsko-niemieckich organów w regionach przygranicznych, wyposażonych w kompetencje własne; jak wspomniano postanowienia takie zawiera konwencja państw Beneluksu z 1906 roku<sup>61</sup>, w takim też kierunku zmierzają prace nad umową o współpracy w regionach przygranicznych między Holandią i dwoma sąsiedzkimi landami RFN - Dolną Saksonią i Nadrenią-Westfalią.

#### **4. Przystąpienie Polski do Europejskiej konwencji ramowej o przygranicznej współpracy między związkami i władzami terytorialnymi z 21 maja 1980 roku**

Potrzeba przystąpienia Polski do Europejskiej konwencji ramowej z 21 maja 1980 roku jest jednoznaczna. Z jednej strony ułatwi to bowiem różnego rodzaju instytucjom, organom rządowym i samorządowym włącznie się do europejskiej dyskusji nad współpracą

---

<sup>61</sup> Por. artykuł 2 ustęp 2 umowy państw Beneluksu, w myśl którego - "Les collectivities ou autorites territoriales ... peuvent, pour la concretisation de la cooperation, conclure des accords administratifs, ainsi que creer des organes communs ou des organismes publics".

regionów przygranicznych oraz szybkie skorzystanie z wieloletnich doświadczeń w tej mierze różnego rodzaju gremiów europejskich, w tym działających w ramach Rady Europy. Z drugiej zaś, nie bez znaczenia byłoby oddziaływanie czy skorzystanie z tych europejskich doświadczeń - które niejako zsumowane zostały w konwencji - w pracach prowadzonych w Polsce nad koncepcjami współpracy regionalnej, w tym współpracy regionów przygranicznych.

Nie chodzi tu tylko o taką współpracę wzdłuż granicy polsko-niemieckiej, lecz także o współpracę z naszymi południowymi i wschodnimi sąsiadami, gdzie deficyt w tej dziedzinie jest również olbrzymi. Jak wspomniano, zawartość normatywna konwencji jest nieostra, nie sposób jednak nie dostrzec, iż sumuje ona wieloletnie doświadczenia współpracy regionów przygranicznych państw Europy Zachodniej, wreszcie - co jest również bardzo istotne - konwencja ma znaczenie polityczne i psychologiczne, przygotowując grunt do rozwoju współpracy regionów przygranicznych.

O przystąpienie do konwencji można ubiegać się niezależnie od członkostwa w Radzie Europy. Warunkiem jest (artykuł 10 ustęp I) zaproszenie do przystąpienia przez Komitet Ministrów i wyrażenie zgody na takie zaproszenie przez wszystkie państwa strony konwencji. Polska może zatem wszcząć stosowne starania jeszcze przed uzyskaniem członkostwa w Radzie Europy.

\*\*\*

W załączniku do powyższej publikacji zamieszczony został tekst Europejska konwencja ramowa o przygranicznej współpracy między związkami i władzami terytorialnymi w autorskim tłumaczeniu na język polski (wówczas nie było tekstu Konwencji w języku polskim).

Obecnie tekst oficjalny w języku polskim: Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 287).

## **29. Pomoc dla ofiar prześladowania nazistowskiego (polsko-niemieckie porozumienia z 16 X 1991)**

(w:) Państwo i Prawo 1992, nr 1 (strony 49-56).

### **1. Wprowadzenie**

Dnia 16 października 1991 r. nastąpiła wymiana not o pomocy dla ofiar prześladowania nazistowskiego między pełnomocnikami szefów rządów: ministrem-szefem URM K. Żabińskim i sekretarzem stanu w bońskim MSZ, D. Kastrupem. Noty te łącznie stanowią umowę w rozumieniu prawa międzynarodowego, która weszła w życie w dniu ich wymiany.

Sprawa odszkodowań dla zamieszkałych w Polsce ofiar zbrodni hitlerowskich układała się po zakończeniu II wojny światowej wyjątkowo niekorzystnie<sup>1</sup>. Nie doszło do podpisania z Niemcami traktatu pokoju, w którym sprawy te mogłyby zostać globalnie uregulowane. W 1953 r. Polska zrzekła się - ze względu na ówczesne uwarunkowania polityczne - odszkodowań wojennych w stosunku do Niemiec (stosownie do uzgodnień sojuszniczych Polska zaspokajała swoje roszczenia odszkodowawcze z części odszkodowań należnych ZSRR). Co prawda podtrzymywane były roszczenia indywidualne obywateli polskich z tytułu zbrodni hitlerowskich<sup>2</sup> (szczegółowo w nocie rządu polskiego z 24 XI 1969 skierowanej do Sekretarza Generalnego ONZ, a także w notach kierowanych do rządu RFN w latach 1983, 1984, 1986 i 1988), ale ich zrealizowanie nie wchodziło

---

<sup>1</sup> Por. odpowiedź Ministra Spraw Zagranicznych K. Skubiszewskiego na interpelację poselską, wygłoszona na forum Sejmu 16 X 1989.

<sup>2</sup> Por. A. Klafkowski: *Podstawowe problemy likwidacji skutków wojny 1939-1945 a dwa państwa niemieckie*, Poznań 1966; tenże: *Problematyka indywidualnych odszkodowań wojennych w związku z II wojną światową*, Poznań 1991.

w grę. W stosunku do NRD sprawy ze względów politycznych nie podnoszono.

Natomiast prawo krajowe RFN (w szczególności federalna ustawa o odszkodowaniach z 29 VI 1956 - *Bundesentschädigungsgesetz*) wyłączało jednoznacznie możliwość otrzymania jakichkolwiek odszkodowań przez osoby poszkodowane zamieszkałe w Polsce — na mocy tzw. klauzuli miejsca zamieszkania i klauzuli dyplomatycznej, a po 31 XII 1969 ze wskazaniem na przedawnienie roszczeń<sup>3</sup>. Pewne świadczenia (zasiłki, a nie odszkodowania w rozumieniu prawnym) otrzymały ofiary eksperymentów pseudomedycznych w hitlerowskich obozach koncentracyjnych. W latach 1961-1971 możliwe było indywidualne dochodzenie takich świadczeń, które wypłacane były za pośrednictwem Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża w Genewie (w sumie otrzymało je 1357 obywateli polskich, w łącznej wysokości 39 440 DM); na mocy natomiast porozumienia z 16 XI 1972 RFN przekazała rządowi polskiemu 100 mln DM (plus 3 mln DM na koszty administracyjne) z przeznaczeniem na pomoc dla tej grupy poszkodowanych - łącznie udzielono pomocy około 4 tysiącom osób, pozostałą natomiast część sumy rozdysponowano w drugiej połowie lat 80-tych dla wszystkich byłych więźniów obozów koncentracyjnych (po 188 tyś. dla około 42 tyś. osób). Sposób rozdysponowania tej sumy wzbudził uzasadnione zastrzeżenia (brak jasnych kryteriów rozdziału, znaczną część świadczeń wypłacono w złotówkach, abstrahując już od tego, że w wyniku błędnych szacunków rząd polski musiał dofinansować całe przedsięwzięcie sumą 885 mln zł - w 1989 r.). Pewne świadczenia otrzymały też osoby poszkodowane — obywatele polscy narodowości żydowskiej za pośrednictwem *Jewish Material Claims against Germany*.

---

<sup>3</sup> Szczegółowo nt. federalnej ustawy o odszkodowaniach z 1956 r. zob. Das Bundesentschädigungsgesetz, München 1981 (część I), München 1983 (część II).



## 2. W poszukiwaniu nowej formuły: uwarunkowania polityczne

Istotne zmiany w stosunkach polsko-niemieckich, zapoczątkowane jesienią 1989 r., stworzyły nowe możliwości znalezienia konkretnego rozwiązania również w tej dziedzinie, zwłaszcza że chodzi tu nie tylko o problem natury prawnej, lecz kwestię mającą głębokie wymiary moralne i humanitarne. Szukając takiego rozwiązania, należało mieć na względzie co najmniej trzy istotne czynniki:

**Po pierwsze**, że nikte są szansę co do zmiany niemieckiego stanowiska prawnego. Stworzono co prawda w RFN mechanizmy udzielania pomocy również osobom poszkodowanym, które nie zostały objęte świadczeniami na mocy federalnej ustawy o odszkodowaniach, ale były to mechanizmy specjalne, nie zmieniające stanowiska zasadniczego. Utworzono w tym celu dwa fundusze celowościowe: w 1980 r. przeznaczony dla prześladowanych pochodzenia żydowskiego i w 1981 r. - obejmujący innych prześladowanych, których nie objęła federalna ustawa o odszkodowaniach<sup>4</sup>.

**Po drugie**, że świadczenia, jakie uzyskały inne państwa dla swych obywateli (np. na przełomie lat 50-tych i 60-tych RFN zawarła porozumienia w tej sprawie z jedenastoma państwami zachodnioeuropejskimi) nie stanowiły realizacji roszczeń odszkodowawczych *sensu stricto*; przeciwnie - uzgodniono określoną konkretną pomoc, abstrahując w sposób mniej lub bardziej jasny od różnych stanowisk prawnych; dotyczyło to również, jak wspomniano, pomocy (a nie odszkodowań) dla ofiar eksperymentów pseudomedycznych<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Por. *Bericht der Bundesregierung über die Wiedergutmachung und Entschädigung für nationalsozialistisches Unrecht sowie über die Lage der Sinti, Roma und verwandter Gruppen*. Deutscher Bundestag - 10. Wahlperiode - Drucksache nr 10/6287 z 31 X 1986.

<sup>5</sup> W latach 1961-1972 pomoc otrzymały ofiary eksperymentów pseudomedycznych z Jugosławii (3 mln DM), z Węgier (6,25 mln DM) i z Czechosłowacji (7,5 mln DM).

Po trzecie, że w drugiej połowie lat 80-tych zaczął rysować się pewien konsens między głównymi partiami politycznymi w RFN co do udzielenia konkretnej pomocy tym ofiarom zbrodni nazistowskich, które nie zostały objęte świadczeniami na podstawie federalnej ustawy o odszkodowaniach; dyskusję rozpoczęła pod koniec 1985 r. partia „Zielonych”, wspomagana następnie przez SPD. Na forum Bundestagu zgłoszono szereg inicjatyw ustawodawczych, doprowadzono do publicznych „przesłuchań” w tej sprawie<sup>6</sup>, w każdym razie rysujący się kompromis w RFN również zmierzał w kierunku rozwiązania pragmatycznego.

To wszystko skłaniało do wniosku, że poszukiwać należy rozwiązania politycznego (czy pragmatycznego), tzn., że niezależnie od różnic w stanowiskach prawnych obu stron znaleziono by formułę udzielenia konkretnej pomocy dla ofiar zbrodni hitlerowskich<sup>7</sup>. Do możliwości takiej nawiązał po raz pierwszy marszałek Sejmu M. Kozakiewicz w oświadczeniu z 13 XII 1989 podczas wizyty w RFN; była ona przedmiotem wstępnych rozważań ministra Skubiszewskiego w RFN w lutym 1990 r. w rozmowach z ministrem Genscherem. Rozwiązanie takie zostało skonkretyzowane przez szefów rządów obu państw 8 XI 1990 i 5 III 1991. Uzgodniono trzy zasadnicze sprawy, że w ogóle dojdzie do udzielenia ze strony Niemiec konkretnej pomocy dla zamieszkałych w Polsce ofiar zbrodni nazistowskich; że odnośne rozwiązanie sfinalizowane zostanie paralelnie do zawarcia traktatu RP - RFN o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, czyli najpóźniej w chwili wejścia w życie tego traktatu; że istotą tego rozwiązania będzie przekazanie określonej sumy ryczałtowej przez rząd federalny RFN na rzecz fundacji utworzonej w Polsce przez rząd polski, z

---

<sup>6</sup> Por. *Odszkodowania w Bundestagu dla ofiar faszyzmu (1985-1987)*, praca zb. pod redakcją J. Barcza, Warszawa 1989; J. Barcz: *Projekty ustawodawcze w Bundestagu (1985-1987) w sprawie odszkodowań dla ofiar prześladowań faszystowskich*, Przegląd Zachodni 1989, nr I, s. 127 i n.

<sup>7</sup> Por. J. Barcz: *Inicjatywy ustawodawcze „Zielonych” i SPD w sprawie odszkodowań dla ofiar zbrodni hitlerowskich*, Sprawy Międzynarodowe nr 3/1990, s. 117.

przeznaczeniem dla ofiar zbrodni hitlerowskich, i że w tym celu zawarte zostanie porozumienie między obu rządami<sup>8</sup>.

Założenia takiego porozumienia zostały uzgodnione 19 IV 1991 przez pełnomocników szefów obu państw (Żabińskiego i Kastrupa) i potwierdzone przez szefów rządów 17 VI 1991 przy okazji podpisania traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. W końcu lipca 1991 r. wymieniono projekty porozumienia, a 30 sierpnia - na szczepku ekspertów - tekst porozumienia został prawie w całości uzgodniony. Otwarta pozostawała jeszcze sprawa tzw. klauzuli końcowej (por. dalej); uzgodnienie w tej mierze zapadło w wyniku ustaleń pełnomocników szefów rządów i rozmów ministrów spraw zagranicznych (Skubiszewski - Genscher) 10 IX 1991 w Moskwie podczas spotkania przy okazji otwarcia konferencji KBWE i w końcu września 1991 r. w Nowym Yorku podczas spotkań przy okazji sesji Zgromadzenia Ogólnego NZ.

### **3. Doświadczenia umów RFN z państwami zachodnioeuropejskimi**

Postanowienia i sama formuła rozwiązania problemu zawarta w porozumieniach RFN z państwami zachodnioeuropejskimi wywarła istotny wpływ na porozumienie polsko-niemieckie z 16 X 1991.

W końcu lat 50-tych i na początku lat 60-tych RFN zawarła umowy z 11 państwami zachodnioeuropejskimi, na mocy których przyznano określone sumy dla ofiar zbrodni nazistowskich<sup>9</sup>. Strukturalnie umowy te obejmują 3 zasadnicze problemy: regulacje przekazania określonej sumy (*Leistungsklausel*), sposób podziału tej sumy

---

<sup>8</sup> Por. J. Barcz: *Polska-Niemcy. Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy*, PiP nr 9/1991, s. 31-32.

<sup>9</sup> Teksty tych umów zob. *Problem odszkodowań cywilnych za straty i szkody, poniesione wskutek prześladowań ze strony władz III Rzeszy Niemieckiej (1939-1945)*. Wybór dokumentów, część II, B. Franczyk i K. Staszko, Warszawa 1973. Na mocy tych umów przekazano: Luksemburgowi 18 mln DM, Norwegii 60 mln DM, Danii 16 mln DM, Grecji 115 mln DM, Holandii 125 mln DM, Francji 400 mln DM, Belgii 80 mln DM, Włochom 40 mln DM, Szwecji 1 mln DM, W. Brytanii 11 mln DM, Szwajcarii 10 mln DM.

(*Verteilungsklausel*) i stwierdzenie o zaspokojeniu określonych roszczeń (*Erledigungskausel*)<sup>10</sup>.

W myśl postanowień dotyczących przekazania sumy RFN świadczyła określoną sumę z pewnych względów i na określony cel, a suma ta mogła być przeznaczona tylko na ten cel. O ile w pierwszej z tych umów (z Luksemburgiem) ogólnie stwierdzono, że świadczenie następuje „ze względu na prześladowania nazistowskie”, to standardowym rozwiązaniem stała się klauzula zawarta w umowie z Norwegią - „Republika Federalna Niemiec płaci na rzecz obywateli norweskich dotkniętych prześladowaniem nazistowskim ze względów rasowych, wiary albo przekonań, którzy z powodu tych prześladowań ponieśli szkody na zdrowiu lub na wolności oraz na rzecz zstępnych osób, które zginęły w następstwie tych prześladowań” (tak w umowach z Danią, Grecją, Francją, Belgią, Włochami i W. Brytanią, w sposób zbliżony w umowach z Holandią, Szwajcarią i Szwecją). Nawet jednak tak ogólnie ujęta klauzula rozumiana była przez strony umów różnie. Żadne z państw nie akceptowało stanowiska RFN, ograniczającego „prześladowanie nazistowskie” jedynie do prześladowania ze ściśle określonych względów (tak usiłuje się interpretować federalną ustawę o odszkodowaniach), a różnica ta dotyczyła też szeregu spraw szczegółowych.

Różnice powyższe petryfikowała klauzula określająca sposób podziału przekazanej sumy, pozostawiając całkowitą swobodę decyzji w tej mierze państwu, które tę sumę otrzymało. Standardowe sformułowania zawierała umowa z Norwegią i z Danią: „Podział sumy pozostawia się kompetencji (danego) rządu”. Klauzulę tę powtarzają umowy z Grecją, Holandią, Francją, Belgią i W. Brytanią; nieco zmodyfikowaną formułę zawierają umowy z Włochami,

---

<sup>10</sup> Szczegółowa analiza tych umów zob. E. F. de la Croix: *Staatsvertragliche Ergänzungen der Entschädigung [w:] Der Werdegang des Entschädigungsrechts unter national- und völkerrechtlichem und politologischem Aspekt*, München 1985, s. 257 i n.

Szwajcarią i Szwecją (brak takiej klauzuli w umowie z Luksemburgiem).

Również klauzula dotycząca stwierdzenia o zaspokojeniu określonych roszczeń daleka jest od jednoznaczności. W formie najprostszej występuje ona w umowie z Luksemburgiem: „wraz z wypłatą świadczenia zaspokojone są wszelkie roszczenia, stanowiące przedmiot uregulowania w niniejszej umowie”. Bardziej rozbudowana jest klauzula zawarta w umowie z Norwegią (powtórzona w umowach z Danią, Grecją i Belgią), w myśl której „wraz ze świadczeniem ostatecznie uregulowane są wszelkie kwestie stanowiące przedmiot niniejszej umowy, z zastrzeżeniem ewentualnych roszczeń obywateli norweskich opartych na ustawie”. Zauważyć przy tym należy, że treść załączonych do umów oświadczeń wskazywała, iż roszczenia wynikające z prześladowania nazistowskiego nie będą więcej podnoszone. Zbliżone znaczenie miały klauzule zawarte w umowach z Włochami, Francją, W. Brytanią. Najdalej idące postanowienia zawierała umowa z Holandią (zaspokojenie wszystkich roszczeń odszkodowawczych), lecz wynikało to z kompleksowego charakteru tej umowy. Jak widać, postanowienia tej klauzuli były bardzo nieostre - cóż bowiem oznacza sformułowanie „roszczenia stanowiące przedmiot uregulowania w niniejszej umowie” czy też stwierdzenie o ostatecznym uregulowaniu „wszelkich kwestii stanowiących przedmiot niniejszej umowy”.

W tych jednak niejednoznacznościach wyrażał się uzgodniony kompromis: abstrahując od różnic w stanowiskach prawnych RFN i 11 państw, znaleziono formułę, na mocy której Niemcy świadczyły określoną sumę na rzecz osób poszkodowanych w wyniku zbrodni hitlerowskich, a suma ta rozdzielona była według własnego uznania przez zainteresowane państwa. Sens natomiast tzw. *Erledigungsklausel* sprowadzał się do uzgodnienia, iż - niezależnie od kontrowersji co do istnienia danych roszczeń z tytułu zbrodni hitlerowskich - po zawarciu umowy państwa nie będą już do tej sprawy wracały.

#### 4. Struktura porozumienia z 16 X 1991 r.

Strukturalnie, porozumienie z 16 X 1991 odpowiada porozumieniom zawartym przez rząd federalny RFN z rządami 11 państw zachodnioeuropejskich. Reguluje więc ono 3 zasadnicze problemy:

- a) przekazanie sumy ryczałtowej stronie polskiej;
- b) sposób rozdziału tej sumy;
- c) ograniczenie w dochodzeniu określonych roszczeń.

Ad a) Na mocy porozumienia (pkt 1. not) rząd federalny przekaże łącznie 500 mln DM na rzecz Fundacji „Polsko-niemieckie pojednanie”, która utworzona zostanie przez rząd polski. Ten wkład finansowy rządu federalnego RFN zostanie przekazany w 3 ratach: pierwsza, w wysokości 250 mln DM, niezwłocznie po ustanowieniu Fundacji, druga - 150 mln DM i trzecia - 100 mln DM do I VII dwóch kolejnych lat. Płatności przekazywane będą na konto Fundacji wskazane przez rząd polski (pkt 3. not).

Rozdział sumy ryczałtowej na dwie lub trzy raty występował również w umowach rządu federalnego RFN z 11 państwami zachodnioeuropejskimi. Pewnym specyficznym aspektem, związanym zresztą z samą formułą fundacji, jest możliwość otrzymania przez fundację środków również z innych źródeł. Porozumienie takiej możliwości nie wyklucza. Wręcz przeciwnie, w myśl zdania ostatniego punktu 1 not „Fundacja może otrzymywać środki również od osób fizycznych i prawnych”, a oba rządy stwierdziły, że przyjmować będą „z zadowoleniem tego rodzaju wsparcie”. W grę wchodziłyby przy tym przede wszystkim świadczenia ze strony firm niemieckich, które w okresie II wojny światowej korzystały z pracy niewolniczej obywateli polskich. Z porozumienia nie wynika jednak obowiązek dokonywania takich wpłat, nie zawiera ono również zobowiązania rządu federalnego

RFN do podejmowania działań, które miałyby do tego skłonić firmy niemieckie. Ewentualne wpłaty ze strony firm niemieckich (jak i innych podmiotów) będą miały charakter świadczeń *ex gratia*, dokonywanych ze względów humanitarnych, moralnych, wynikające z głębokich zmian w stosunkach polsko-niemieckich.

Ad b) Postanowienia porozumienia znacznie się tu różnią od porozumień RFN z 11 państwami zachodnioeuropejskimi, które pozostawiały rozdział sumy ryczałtowej do całkowitej dyspozycji rządu danego państwa.

**Po pierwsze**, przekazana przez rząd federalny RFN suma ryczałtowa nie będzie rozdzielana przez rząd polski. Jak wspomniano, rozdziałem środków wśród osób poszkodowanych w wyniku zbrodni nazistowskich zajmuje się Fundacja „Polsko-niemieckie pojednanie”. Zostanie ona utworzona przez rząd polski i otrzyma środki przekazane przez rząd federalny RFN. Zadanie rządu polskiego sprowadziło się więc do znalezienia - wraz z rządem federalnym RFN - formuły udzielenia pomocy zamieszkałym w Polsce ofiarom zbrodni nazistowskich, określenia wysokości sumy ryczałtowej oraz stworzenia prawnomiędzynarodowej podstawy dla przekazania tej sumy fundacji. Powierzenie fundacji rozdziału pomocy wynika przede wszystkim z dążenia do zapewnienia temu procesowi maksymalnej legitymizacji demokratycznej: istnienie fundacji umożliwi udział w jej pracach stowarzyszeniom osób poszkodowanych oraz działanie „przy otwartej kurtynie”. Istotnym motywem takiej decyzji były niewątpliwie negatywne doświadczenia z rozdziałem kwoty 100 mln DM, przekazanej na mocy porozumienia z 1972 r. rządowi polskiemu na pomoc dla ofiar eksperymentów pseudomedycznych, dokonywanych w hitlerowskich obozach koncentracyjnych.

**Po drugie**, rząd federalny RFN ma pewien wpływ na działalność fundacji. Otóż nota polska stwierdza, że „Rząd Rzeczypospolitej Polskiej skonsultuje z Rządem Republiki Federalnej Niemiec projekt

statutu Fundacji przed jej zarejestrowaniem". Porozumienie nie konkretyzuje zakresu tej „konsultacji”. Z pewnością w grę wchodzić tu mogą jedynie sprawy, którymi zajmuje się porozumienie (a nie takie, które określone są polską ustawą o fundacjach). W szczególności konsultacje objąć mogą dwie kwestie: przeznaczenie środków przekazanych przez rząd federalny na „udzielanie pomocy ofiarom prześladowania nazistowskiego”, co jest wyraźnie zastrzeżone w porozumieniu, oraz określenie grupy osób poszkodowanych, która z tych środków może skorzystać. Środki te mają być przeznaczone „wyłącznie dla szczególnie poszkodowanych ofiar prześladowania nazistowskiego”, a fundacja określić ma „niezbędne przesłanki wypłaty świadczeń, tzn. kryteria ciężkich szkód na zdrowiu i obecnie trudnej sytuacji materialnej”.

Porozumienie stwierdza również, że rząd RP gotów jest zaprosić do prac Rady Nadzorczej Fundacji niezależną osobistość, wskazaną przez rząd RFN. Udział w pracach Rady Nadzorczej takiej „niezależnej osobistości” odbywać się będzie w ramach kompetencji określonej statutem fundacji. Porozumienie nie zapewnia jej żadnych specjalnych uprawnień kontrolnych czy też specjalnych uprawnień w procesie decyzyjnym fundacji. Udział więc „niezależnej osobistości” mieć będzie przede wszystkim znaczenie polityczne.

**Po trzecie**, porozumienie konkretyzuje w pewnym zakresie krąg osób uprawnionych do otrzymania takiej pomocy. W porozumieniu użyto ogólnego pojęcia „ofiary prześladowania nazistowskiego”. Podobna terminologia występuje również w porozumieniach rządu federalnego RFN z rządami 11 państw zachodnioeuropejskich. Nieprzypadkowo w porozumieniach tych sięgnięto właśnie do takiej nieostrej terminologii (nie określającej poszczególnych kategorii osób poszkodowanych). W tej bowiem sprawie zachodziły i zachodzą istotne różnice poglądów, obejmujące zwłaszcza grupę robotników przymusowych, która - w myśl stanowiska prawnego RFN - wyłączona została z możliwości otrzymania jakichkolwiek odszkodowań. Zastosowanie ogólnego pojęcia „ofiary prześladowania nazistowskiego”,



przekazanie sumy ryczałtowej i pozostawienie rozdziału tej sumy rządowi danego państwa pozwoliło „ominać” ten problem, tzn. świadczenia z sumy ryczałtowej przyznawane były również byłym robotnikom przymusowym, a rząd federalny RFN tego „nie zauważał”. Na tym w istocie rzeczy polegało sedno rozwiązania „pragmatycznego”. Ważne jest więc, że porozumienie z 16 X 1991, mówiąc ogólnie o „ofiarach prześladowania nazistowskiego”, nie wprowadza żadnego ograniczenia podmiotowego, tzn. żadna z grup osób poszkodowanych - w szczególności byli robotnicy przymusowi - nie zostaje wyłączona z możliwości otrzymania świadczenia od fundacji.

Tym niemniej porozumienie wprowadza warunki zwężające grupę poszkodowanych, która może otrzymać pomoc ze środków przekazanych przez rząd federalny RFN. W porozumieniu - po ogólnym stwierdzeniu (pkt I zd. 3 not), że celem fundacji jest udzielanie pomocy „ofiaram prześladowania nazistowskiego” - stwierdza się, że chodzi wyłącznie o „szczególnie poszkodowane ofiary prześladowania nazistowskiego” (pkt 2 not). W porozumieniu sprecyzowano przy tym, że „szczególnie poszkodowane ofiary prześladowania nazistowskiego” to takie osoby poszkodowane, które poniosły „ciężkie szkody na zdrowiu”. Warto podkreślić, że w porozumieniu nie zawęża się pojęcia prześladowania nazistowskiego do prześladowania ze względu na rasę, wiarę lub przekonania, jak to ma miejsce w standardowej klauzuli zawartej w umowach RFN z państwami zachodnioeuropejskimi. Dodatkowym jednak kryterium, określającym możliwość otrzymania pomocy, jest „obecnie trudna sytuacja materialna”. Wprowadzenie tego ostatniego kryterium wiąże się z samą formułą uzgodnionego rozwiązania: nie chodzi tu o realizację roszczeń w znaczeniu prawnym, lecz o udzielenie pomocy (świadczenie według uznania). W sumie więc środki przekazane fundacji przez rząd federalny RFN mogą być użyte na pomoc dla „szczególnie poszkodowanych ofiar prześladowania nazistowskiego” (w grę wchodzi wszystkie kategorie osób poszkodowanych - w szczególności byli więźniowie hitlerowskich obozów

koncentracyjnych i więzień oraz byli robotnicy przymusowi) przy spełnieniu łącznie dwóch warunków: doznania w wyniku prześladowania nazistowskiego „ciężkich szkód na zdrowiu” oraz znalezienia się obecnie w „trudnej sytuacji materialnej”. Sprecyzowanie tych przesłanek pozostawione zostało fundacji („Fundacja określi niezbędne przesłanki wypłaty świadczeń, tzn. kryteria ciężkich szkód na zdrowiu i obecnie trudnej sytuacji materialnej” — pkt 2 zd. 2 not).

Z samej formuły porozumienia wynika, że pomoc fundacji (ze środków otrzymanych od RFN) może być kierowana do tych „ofiar prześladowania nazistowskiego”, które pozostają jeszcze przy życiu i doznały uszczerbku na zdrowiu („ciężkie szkody na zdrowiu”). Środki fundacji nie mogą więc być kierowane na pomoc dla następców prawnych osób poszkodowanych oraz na zaspokajanie szkód majątkowych. Uwzględnić należy przy tym, że fundacja nie zaspokaja roszczeń odszkodowawczych w znaczeniu prawnym, lecz udziela pomocy.

Ad c) Porozumienie zawiera w części przedostatniej (nota polska) następujące postanowienia:

„Rząd RP potwierdza, że uważa sprawy będące przedmiotem niniejszego porozumienia za ostatecznie uregulowane. Rząd RP nie będzie dochodził dalszych roszczeń obywateli polskich, które mogłyby wynikać w związku z prześladowaniem nazistowskim. Oba rządy są zgodne co do tego, że nie powinno to oznaczać ograniczenia praw obywateli obu państw”.

Postanowienia te stanowią tzw. *Erledigungsklausel*, która - jak wspomniano - w różnej formie występuje we wszystkich porozumieniach rządu federalnego RFN z rządami 11 państw zachodnioeuropejskich.

Klauzula ta w porozumieniu z 16 X 1991 zawiera dwa zasadnicze elementy:

**Po pierwsze**, w porozumieniu stwierdza się, że „sprawy będące przedmiotem niniejszego porozumienia” są „ostatecznie uregulowane”. Przedmiotem porozumienia jest przekazanie przez rząd federalny RFN kwoty 500 mln DM - za pośrednictwem fundacji - na pomoc dla ofiar prześladowania nazistowskiego. Wynika z tego, że rząd polski nie będzie się domagał dalszych świadczeń na ten cel od rządu federalnego RFN.

**Po drugie**, rząd polski „nie będzie dochodził roszczeń obywateli polskich, które mogłyby wynikać w związku z prześladowaniem nazistowskim”. Porozumienie nie reguluje zaspokojenia roszczeń odszkodowawczych obywateli polskich z tytułu zbrodni hitlerowskich, nie może więc naruszać - i nie narusza - istniejących roszczeń odszkodowawczych w tej mierze. Rząd polski stwierdził natomiast, że roszczeń tych nie będzie „dochodził”. O ile roszczenia takie istnieją na mocy prawa polskiego, prawa niemieckiego lub prawa międzynarodowego, to porozumienie istnienia takich roszczeń nie narusza. W akapicie trzecim postanowień stwierdza się wyraźnie, „że nie powinno to [przy czym «to» odnosi się jednoznacznie do sformułowań mówiących o tym, że rząd polski nie będzie «dochodził» odnośnych roszczeń] oznaczać ograniczenia praw obywateli obu Państw”. W akapicie tym mowa jest o obywatelach „obu Państw”, bowiem również w Niemczech trwają dyskusje nad odszkodowaniami dla pewnych grup obywateli niemieckich, które zostały wyłączone spod odszkodowań przyznawanych na mocy federalnej ustawy o odszkodowaniach (*Bundesentschädigungsgesetz*) z 1956 r., a z drugiej strony porozumienie nie przesądza sprawy udzielania pomocy obywatelom polskim (czy byłym obywatelom polskim) - ofiarom zbrodni nazistowskich zamieszkałym za granicą (kwestię tę ureguluje zapewne sama fundacja).

## 5. Uwagi końcowe

W związku z porozumieniem z 16 X 1991 istotne są dwie uwagi natury ogólnej.

- Formuła tego porozumienia odpowiada sposobowi rozwiązania sprawy konkretnej pomocy dla ofiar zbrodni hitlerowskich, uzgodnionemu w przeszłości przez RFN z państwami Europy Zachodniej. Również w stosunkach RFN z jej zachodnimi partnerami istniały w tej mierze istotne różnice w stanowisku prawnym - rozwiązania poszukano w formule politycznej (pragmatycznej). Szereg skutków wojny 1939-1945 znalazło tego rodzaju rozwiązanie. Np. sprawa reparacji ze strony Niemiec w stosunku do państw zachodnich (zawieszona formalnie w traktacie londyńskim z 1953 r. do czasu traktatu pokoju z Niemcami) została podczas konferencji „2+4” pominięta milczeniem, mimo że w protokole paryskim (spotkanie 17 lipca 1990) znajdują się jednoznaczne oświadczenia, że traktat pokoju w rachubę już nie wchodzi). Istotą osiągniętego porozumienia jest w każdym razie konkretna pomoc dla jeszcze żyjących ofiar zbrodni hitlerowskich.
- Ważne jest również, że porozumienie stało się - stosownie do uzgodnień politycznych - częścią składową prawno-politycznych podstaw (rozbudowanych w latach 1989-1991) dla jakościowo nowych stosunków polsko-niemieckich. Wejście w życie traktatu o potwierdzeniu istniejącej granicy polsko-niemieckiej i traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy zamyka ten etap stosunków między Polską a Niemcami.

### **30. Prawno-polityczne podstawy dobrego sąsiedztwa Polski ze zjednoczonymi Niemcami**

Referat wygłoszony podczas Konferencji w Krakowie, 28-29.10.1991 r.  
(w:) Polacy i Niemcy w procesie jedności europejskiej, Kraków 1992  
(strony 76-81).

1. W okresie dwóch lat - od listopada 1989 r., gdy Wspólne Oświadczenie podpisane 14 listopada 1989 r. przez premiera Mazowieckiego i kanclerza Kohla stało się wyrazem nowej filozofii stosunków polsko-niemieckich - skonkretyzowane zostały prawne i polityczne podstawy tych stosunków. Znalazło to wyraz przede wszystkim w dwóch zasadniczych traktatach - w Traktacie o potwierdzeniu istniejącej granicy polsko-niemieckiej, podpisanym w Warszawie 14 listopada 1990 r. i w Traktacie o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisanym w Bonn 17 czerwca 1991 r. (nie można też zapominać o bloku 11 porozumień przyjętych w listopadzie 1989 r. podczas wizyty w Polsce kanclerza Kohla oraz o trzech ważnych porozumieniach podpisanych wraz z "dużym" Traktatem 17 czerwca 1991 r. w Bonn - o utworzeniu "Polsko-Niemieckiej Współpracy Młodzieżowej" (*Jugendwerk*), o powołaniu "Polsko-Niemieckiej Rady Ochrony Środowiska" oraz o utworzeniu wspólnej Komisji d/s współpracy przygranicznej i regionalnej)<sup>1</sup>. Zważywszy, że w tym czasie dokonało się zjednoczenie Niemiec, głębokie zmiany zaszły w Polsce, zasadnicze zmiany nastąpiły w krajach Europy środkowo-

---

<sup>1</sup> Dokumentacja - patrz: *Polska-Niemcy. Na drodze ku porozumieniu i pojednaniu. Zbiór dokumentów związanych z wizytą kanclerza federalnego RFN Helmuta Kohla w Polsce w dniach 9-14 listopada 1989 r.* Wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz: Dokumenty. Przegląd Zachodni, Poznań 1990; dokumentacja dotycząca traktatu "2+4" i traktatu o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej - por. Zeszyty Niemcoznawcze PISM, Warszawa 1991, V/5/; dokumentacja dotycząca "dużego" traktatu - por. Zeszyty Niemcoznawcze PISM, Warszawa 1991, VI/3/; por. również dokumenty opublikowane w: *Polska-Niemcy. Dobre sąsiedztwo i przyjazna współpraca.* Wybór dokumentów i opracowanie J. Barcz, Warszawa (Wydawnictwo Interpress) 1991.

południowo-wschodniej, uzyskanie stabilności stosunków polsko-niemieckich ma znaczenie zasadnicze. Ma to znaczenie zasadnicze tak dla stosunków dwustronnych między Polską a zjednoczonymi Niemcami, jak i dla stabilizacji i bezpieczeństwa w Europie.

2. Dla rozbudowy polsko-niemieckiego dobrego sąsiedztwa istotne znaczenie miało położenie kresu wszelkim dwuznacznościom w sprawie zasadniczej - w sprawie statusu prawnego istniejącej granicy polsko-niemieckiej. Było to tym ważniejsze, że w oficjalnym stanowisku Republiki Federalnej Niemiec sprawę ostatecznego statusu prawno-międzynarodowego tej granicy wiązano ze zjednoczeniem Niemiec, prawami czterech mocarstw z okresu drugiej wojny światowej w stosunku do "Niemiec jako całości" i z ewentualnym traktatem pokoju (czy *peace settlement*) z Niemcami. Podpisany w Moskwie 12 września 1990 r. Traktat o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec (który zakończył konferencję "2+4") wraz z oświadczeniami uzgodnionymi podczas posiedzenia tej konferencji w Paryżu 17 lipca 1990 r. (w którym wziął udział Minister Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej) położył kres tego rodzaju dywagacjom. Z regulacji tych wynika jednoznacznie, że granice zjednoczonych Niemiec mają w rozumieniu prawa międzynarodowego definitywny charakter i żaden traktat pokoju czy inny rodzaj *peace settlement* w rachubę nie wchodzi<sup>2</sup>. Udział Polski w odnośnych częściach tej konferencji był celowy i konieczny. W Traktacie dwustronnym - podpisanym 14 listopada 1990 r. - zjednoczone i suwerenne Niemcy bez żadnych zastrzeżeń potwierdziły istniejącą granicę polsko-niemiecką, potwierdzono nienaruszalność tej granicy, stwierdzono, że oba państwa szanują wzajemnie suwerenność i integralność terytorialną, oraz że nie mają wobec siebie żadnych roszczeń terytorialnych. Położenie kresu wszelkim dwuznacznościom natury prawnej (wysuwanym dotąd w RFN) ma znaczenie zasadnicze. Niemniej, ważne jest również i to, że regulacja ta została zaakceptowana przez wszystkie

---

<sup>2</sup> Por. J. Barcz, *Traktat "dwa plus cztery" z 12 września 1990 r. a granica polsko-niemiecka*. Państwo i Prawo 1990, nr 12, s. 16 i nast.

liczące się siły polityczne w zjednoczonych Niemczech. W tym należy upatrywać jakościowej różnicy w stosunku do układu normalizacyjnego z 7 grudnia 1970 r. i układu zgorzeleckiego z 6 lipca 1950 r., które - choć jednoznaczne w sformułowaniach prawnych - nie były akceptowane przez znaczące siły polityczne w Niemczech. W efekcie prowadziło to do rozbudowania znanej wykładni politycznej i nie wyeliminowało ze stosunków polsko-niemieckich (i europejskich) znaczącej substancji konfliktogennej.

**Oba wspomniane wyżej układy (zawarte między zjednoczonymi Niemcami a niepodległą Polską) eliminują tę substancję konfliktogenną ze stosunków polsko-niemieckich tak w rozumieniu prawnym, jak i w płaszczyźnie politycznej. Istniejące jeszcze problemy szczegółowe, wynikające z rozbieżności stanowisk w przeszłości w odniesieniu do statusu prawnego granicy polsko-niemieckiej, mogą być z powodzeniem rozwiązywane w sposób pragmatyczny: istnieje bowiem solidna podstawa dla takich rozwiązań — niekwestionowana ani prawnie ani politycznie granica polsko-niemiecka.**

Regulacje dotyczące granicy polsko-niemieckiej mają również ze strategicznego punktu widzenia podstawowe znaczenie dla przyszłości stosunków między Polską a Niemcami. Pewność i stabilność w tej zasadniczej sprawie stanowi warunek rozbudowy polsko-niemieckiej wspólnoty interesów, dobrego sąsiedztwa polsko-niemieckiego.

3. O ile traktat o potwierdzeniu istniejącej granicy polsko-niemieckiej zamyka pewien okres w historii stosunków polsko-niemieckich, kładzie kres problemom związanym z przeszłością, to Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy zwrócony jest ku przyszłości, określa on prawne i polityczne przesłanki dla dobrego sąsiedztwa między Polską a Niemcami<sup>3</sup>. Traktat ten ma z jednej strony istotne

---

<sup>3</sup> Por. J. Barcz, *Polska-Niemcy. Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy*, Państwo i Prawo 1991, nr 9, s. 26 i nast.

znaczenie **dla stosunków dwustronnych**, określa on podstawy dla wszystkich ważniejszych dziedzin w tych stosunkach (współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i rozbrojenia, gospodarki, łącznie ze wsparciem dla szybkiego zbliżenia się Polski do Wspólnot Europejskich, w dziedzinie współpracy finansowej, rolnictwa, współpracy regionalnej i przygranicznej, gospodarki przestrzennej i planowania przestrzennego, zabezpieczenia społecznego, współpracy naukowej i technicznej, ochrony środowiska naturalnego, transportu i telekomunikacji, ruchu osobowego i turystyki, mniejszości narodowych, współpracy kulturalnej, kształcenia zawodowego, współpracy młodzieżowej, środków masowego przekazu, obrotu prawnego itp.).

Nie mniej istotne są **odniesienia europejskie** tego traktatu. Chodzi tu o trzy zasadnicze sprawy:

- **po pierwsze** - traktat ten jest wyrazem jednoznacznej europejskiej opcji w polskiej polityce zagranicznej, dążenia do włączenia się w europejskie struktury gospodarcze, bezpieczeństwa i kulturowe; traktat ten jest istotnym ogniwem w łańcuchu traktatów i deklaracji politycznych (traktaty z Francją, Włochami, deklaracje ze Stanami Zjednoczonymi, Wielką Brytanią, Belgią), mających zapewnić maksymalną stabilność bezpieczeństwa politycznego i gospodarczego Polski w okresie przejściowym, do czasu skonkretyzowania się ogólnoeuropejskich struktur bezpieczeństwa, lub - przynajmniej - mocniejszego włączenia się Polski w istniejące struktury (dotychczas) zachodnioeuropejskie;
- **po drugie** - szereg trudnych spraw dwustronnych rozwiązano w traktacie w oparciu o obiektywne standardy europejskie; dotyczy to zwłaszcza sprawy ochrony mniejszości narodowych - odwołanie się do istniejących europejskich standardów w tej dziedzinie, w szczególności do dokumentów KBWE (przede wszystkim do Deklaracji kopenhaskiej z 29 czerwca 1990 r.) oraz do dokumentów opracowanych w ramach Rady Europy,



pozwoili w sposób nowoczesny i wyważony rozwiązać sprawy, posiadające skomplikowane, konfliktogenne implikacje historyczne, prawne i polityczne; rozwiązanie takie zostało podczas spotkania KBWE w Genewie (w lipcu 1991 r.) uznane za modelowe - podkreślono, że stosowanie kryteriów obiektywnych (standardy europejskie) dla rozwiązywania bardzo konfliktogennych spraw dwustronnych dotyczących mniejszości narodowych, jest rozwiązaniem optymalnym; znalazło ono zastosowanie na przykład w ostatnio parafowanym traktacie niemiecko-czechosłowackim, ułatwiło osiągnięcie porozumienia w stosunkach Polski z sąsiadami wschodnimi;

- **po trzecie** - traktat wskazuje na znaczenie stosunków polsko-niemieckich dla procesu jedności europejskiej; znajduje to wyraz w tezie, że bez dobrego sąsiedztwa polsko-niemieckiego trudno myśleć o jednoczeniu się Europy<sup>4</sup>.

4. Dla Polski kierunek polityki zagranicznej, łączący dobre sąsiedztwo z Niemcami z drogą do włączenia się w procesy jedności europejskiej już obecnie przyniósł konkretne rezultaty. Niemcy odegrały istotną rolę w trzech ważnych decyzjach:

- zniesienia obowiązku wizowego w stosunku do obywateli polskich w odniesieniu do państw tzw. grupy Schengen (co otworzyło drogę do dalszych decyzji),
- znacznej redukcji długu polskiego oraz
- udzielenia Polsce konkretnej pomocy w szybkim zbliżeniu się do Wspólnot Europejskich (szczególnie obecnie w negocjacjach nad traktatem o stowarzyszeniu).

---

<sup>4</sup> Por. przemówienie Ministra Spraw Zagranicznych RP, Krzysztofa Skubiszewskiego podczas VI Forum RP-RFN, 22 lutego 1990 r. w Poznaniu.

Jak wspomniano, uzgodniono też podstawy współdziałania w istotnych dziedzinach współpracy dwustronnej. Na uwagę szczególną zasługuje zwłaszcza współpraca przygraniczna i regionalna, współpraca w dziedzinie ochrony środowiska oraz współpraca młodzieżowa (tutaj umowa z 17 czerwca 1991 tworzy wspólną organizację - "Polsko-Niemiecka Współpraca Młodzieży" (*Jugendwerk*), co współpracy tej nadaje zupełnie nową jakość). Nie można w końcu zapomnieć, że osiągnięte też zostało porozumienie w sprawie udzielenia konkretnej pomocy dla żyjących jeszcze ofiar zbrodni nazistowskich. Decyzja w tej sprawie przyczyni się do dopełnienia głębokich procesów porozumienia i pojednania między Polakami i Niemcami.

### **31. Niemcy - Polska: między szansą a wyzwaniem**

(w:) Krajobraz po transformacji. Środowisko międzynarodowe Polski lat dziewięćdziesiątych (red. naukowa R. Kuźniar), Warszawa 1992 (strony 62-73).

Niemcy są i pozostaną bez wątpienia jednym z najistotniejszych czynników środowiska międzynarodowego Polski. Przy czym pod określeniem „Niemcy” widzieć trzeba tak państwo niemieckie, jak też jego mieszkańców. Wspólnota losów i interesów sprawia bowiem, że w procesie jednoczenia się Europy ważne jest ułożenie stosunków zarówno między państwami - Polska a Niemcami - jak też między ludźmi - Polakami a Niemcami. Spraw tych oddzielić się nie da: takie nieudane próby są znane z niedalekiej przeszłości i nie ma potrzeby do nich wracać.

Znaczenie Niemiec w otoczeniu międzynarodowym Polski w sposób szczególny uwypukliły globalne zmiany ogólnoeuropejskie:

- Rozpad strefy wpływów Związku Radzieckiego przyniósł ze sobą likwidację podziału politycznego, militarnego i ideologicznego, w efekcie umożliwił zjednoczenie Niemiec, które dokonało się w sposób szczególny; poprzez przystąpienie NRD do RFN, lub jak to określa się w języku prawniczym - dobrowolną inkorporację. Faktycznie oznaczało to całkowity rozpad struktur państwowych NRD i swoiste dopełnienie Republiki Federalnej Niemiec. W każdym razie wynikiem tego procesu jest powstanie zjednoczonego państwa niemieckiego - sąsiada Polski po jej zachodniej stronie;
- Rozpad struktur politycznych i gospodarczych gwarantujących strefę wpływów Związku Radzieckiego sprawił, że zasadniczymi strukturami gwarantującymi bezpieczeństwo polityczne, militarne i gospodarcze w Europie stały się dotychczasowe

organizacje zachodnioeuropejskie, zwłaszcza zaś Pakt Północnoatlantycki i Wspólnoty Europejskie. Szczęólnego znaczenia jako gwarant ogólnoeuropejskich wartości kulturowych, praw człowieka, idei państwa prawa - nabrała Rada Europy. We wszystkich tych organizacjach Niemcy zajmują pozycję zasadniczą;

- Rozpad Związku Radzieckiego i państwowa emancypacja szeregu państw, w tym przede wszystkim wzdłuż wschodniej granicy Polski ma bezpośredni wpływ na znaczenie Niemiec w środowisku międzynarodowym Polski. Generalnie chodzi tu o znalezienie odpowiedzi na pytanie dotyczące miejsca Polski na linii Niemcy - Polska - Rosja, ale też powstają, zagadnienia inne, równie ważne; układając stosunki z bezpośrednimi sąsiadami Polski na Wschodzie trzeba brać pod uwagę również stosunki tych państw z Niemcami, abstrahując już od implikacji związanych z okręgiem królewieckim, który zależnie od przyszłych konstelacji politycznych może odegrać różną rolę, a już obecnie w Polsce jest przyczyną niepokoju;
- Nowe demokracje Europy Środkowej podobnie jak i Polska poszukują dla siebie takiego miejsca w Europie, które gwarantowałyby im stabilność bezpieczeństwa i rozwój gospodarczy; szukają dróg zbliżenia do istniejących struktur zachodnioeuropejskich. Jest jasne, że w tych poszukiwaniach Niemcy zajmują miejsce bardzo istotne. Nie pozostaje to bez wpływu na kształt i możliwości rozwoju wychodzących na światło dzienne pewnych nowych konstelacji politycznych o charakterze regionalnym - przede wszystkim w trójkącie polsko-czechosłowacko-węgierskim oraz w ramach heksagonale. Myśląc o nowym regionalizmie w Europie Środkowej trzeba i o tym pamiętać;
- Dla określenia miejsca Niemiec w międzynarodowym środowisku Polski nie bez znaczenia są również czynniki

subiektywne, tzn. zmiany jakie zaszły w ostatnich dwóch latach w Polsce. Wraz ze zjednoczeniem Niemiec i istotnymi decyzjami w sprawie granicy polsko-niemieckiej pozwoliły one na zupełnie nowe określenie filozofii stosunków politycznych między Polską i Niemcami, a co za tym idzie stosunków we wszystkich najistotniejszych dziedzinach międzypaństwowych oraz kontaktów międzyludzkich. Do czynników subiektywnych zaliczyć też trzeba stan sprawności politycznej i wydolności gospodarczej państwa polskiego. Do truizmów należy stwierdzenie, że polityka zagraniczna państwa skuteczna jest na tyle, na ile zezwala na to kondycja wewnętrzna państwa. W stosunkach Polski z Niemcami ma to znaczenie szczególne. Ma je również fakt, że układanie nowych stosunków z Niemcami przypadło na okres tworzenia się nowego systemu politycznego i ekonomicznego w Polsce, a więc na okres znacznego „rozkojarzenia” ustrojowego. „Rozkojarzenie” takie występuje również po stronie niemieckiej, po przejściu przez RFN spuścizny po NRD. Jest to jednak sytuacja innego zupełnie rodzaju, inna jakościowo. Zjednoczone Niemcy mają stabilny, sprawdzony system polityczny i gospodarczy, fundusze na sanację, mieszkańcy byłej NRD - nowych pięciu landów - mimo różnych rozterek, jasną perspektywę.

Znaczenie Niemiec w środowisku międzynarodowym Polski określają obecnie różne czynniki. Niektóre z nich, tak w stosunkach dwustronnych jak i o charakterze globalnym, mają charakter kierunkowy, względnie stały, niektóre dopiero się kształtują; wynik końcowy zależy będzie od wielu uwarunkowań, również od kierunków aktywności polskiej polityki zagranicznej oraz od tempa i stopnia osiągnięcia przez państwo polskie stabilności politycznej oraz gospodarczej.

## 1. Zjednoczone Niemcy - czynnik stabilności?

Zastanawiając się nad wagą Niemiec w środowisku międzynarodowym Polski łatwo pominąć sprawę zasadniczą, tak oczywistą, że często przechodzimy nad nią do porządku dziennego; otóż najbardziej stabilnym i obiektywnym czynnikiem są w tej mierze same zjednoczone Niemcy.

Powstanie jednolitego państwa niemieckiego ma dla Polski znaczenie w kilku płaszczyznach:

**Po pierwsze** - zjednoczenie Niemiec jest wyrazem zakończenia podziału politycznego i ideologicznego Europy. W ten sposób znikł jeden z istotnych czynników destabilizujących sytuację polityczną w Europie. Bez wątplenia bowiem, tak długo jak istniałby podział polityczny w Europie i dwa państwa niemieckie, proces jednoczenia się Europy byłby siłą rzeczy ograniczony wyłącznie do Europy Zachodniej, a integracja zachodnioeuropejska obciążona byłaby „polityką zjednoczeniową” RFN. Powstanie zjednoczonych Niemiec stanowi więc w tym znaczeniu czynnik stabilizacji w europejskim porządku pokojowym i czynnik *sine qua non* procesu jednoczenia się Europy;

**Po drugie** - „rozkojarzenie” polityczno-gospodarcze Niemiec, związane z procesem zjednoczenia, jest przejściowe i nie ma większego wpływu na sprawność państwa tak w sferze wewnętrznej jak i międzynarodowej. Abstrahując od rozważań natury prawnej co do formuły zjednoczenia Niemiec, sam proces przebiega w ramach ustabilizowanych form systemowych - politycznych i ekonomicznych - Republiki Federalnej Niemiec. Zapewnia to procesowi zjednoczenia maksymalnie dogodne warunki. W ciągu kilku lat proces ten w zasadniczych dziedzinach zostanie zakończony. Już obecnie, mimo trudności w nowych pięciu landach, proces zjednoczenia pobudza koniunkturę gospodarczą, i tak, w starych landach liczba zatrudnionych w 1990 r. osiągnęła najwyższy z dotychczasowych

poziomów - 28,45 mln osób (równocześnie nastąpił spadek bezrobocia, wskaźnik bezrobocia wyniósł 0,7 proc., co odpowiada 1,88 mln bezrobotnych); w nowych pięciu landach zarejestrowano w drugiej połowie 1990 r. prawie 180 tyś. zgłoszeń co do podjęcia działalności gospodarczej (upadło w tym czasie 23 tyś. jednostek gospodarczych); w pierwszej połowie 1991 r. zgłoszeń takich było 162 tyś, (43 tyś. jednostek zlikwidowano); o dobrej koniunkturze gospodarczej świadczy wzrost liczby spółek akcyjnych (w starych landach 2682 z łącznym kapitałem 149 mld DM) i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością (433 731 w końcu 1990 r. z łącznym kapitałem 195,8 mld DM); stare landy wyeksportowały w 1990 r. towary i usługi o łącznej wartości 643 mld DM i - mimo wzrostu importu - nadwyżka w handlu zagranicznym osiągnęła sumę 92 mld DM (ciekawe, że w 1990 r. nowe landy uzyskały w sumie nadwyżkę w obrotach handlowych w wysokości 15 mld DM, choć nastąpiło to głównie za przyczyną bardzo znacznego spadku importu - prawie o 45% w stosunku do roku poprzedniego);

**Po trzecie** - zjednoczone Niemcy uwalniają się też ostatecznie od dwóch zasadniczych kompleksów, które do tej pory w sposób istotny obciążały politykę RFN: z kompleksu „zjednoczeniowego” i z obciążeń związanych z II wojną światową. Wraz z formalnym zjednoczeniem Niemiec 3 października 1990 r. i wejściem w życie (w marcu 1991 r.) traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec, podpisanego 12 września 1990 r., spełniony został „postulat zjednoczeniowy” RFN; w odnośnym zakresie dokonana została zmiana konstytucji niemieckiej (preambuła, artykuł 23 i 146), która do tej pory zobowiązywała rząd RFN do działania na rzecz odzyskania jedności państwowej. Sprawa zjednoczenia zeszła też z porządku dyskusji międzynarodowych, a formalny zabieg zniesienia tzw. klauzul nieprzyjacielskich w Karcie narodów Zjednoczonych jest tylko kwestią czasu. Również w drugim przypadku sprawy formalnoprawne zostały załatwione definitywnie w traktacie o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec - zjednoczone Niemcy odzyskały pełnię suwerenności, a wszelkie prawa byłych sojuszników z okresu drugiej

wojny światowej ostatecznie wygasły. Sprawy odpowiedzialności moralnej, czy tego chcemy, czy nie przejdą również do podręczników historii. Już wkrótce zjednoczone Niemcy utwierdzają swoje znaczenie obok Stanów Zjednoczonych, Japonii i Rosji jako państwo wywierające wpływ na politykę globalną.

Konkluzja wynikająca z tych rozważań jest jednoznaczna: w środowisku międzynarodowym Polski Niemcy stanowią czynnik bardzo istotny, którego znaczenie będzie stale rosło w kontekście bilateralnym, europejskim i globalnym. Uwzględniać przy tym należy trzy zasadnicze kwestie:

**po pierwsze** - że zjednoczone Niemcy bardzo szybko osiągną pełną stabilność wewnętrzną tak polityczną jak i gospodarczą (włączanie więc do kalkulacji politycznych subiektywnego czynnika „zajęcia się przez Niemcy sobą” jest błędem); już zresztą obecnie widać, że wewnętrzne procesy zjednoczeniowe wcale nie wpłynęły na ograniczenie aktywności Niemiec na arenie międzynarodowej;

**po drugie** - że zjednoczone Niemcy stają się państwem prowadzącym politykę globalną, i z tego też punktu widzenia siłą rzeczy patrzeć będą na stosunki z Polską (w coraz mniejszym stopniu w stosunkach polsko-niemieckich rolę odgrywać będzie „specyfika” tych stosunków, czy ich szczególny aspekt moralny);

**po trzecie** - że zjednoczenie Niemiec jako czynnik stabilizacji stosunków europejskich i rozszerzenia procesu jedności europejskiej stwarza dla Polski zupełnie nowe możliwości udziału w (dotychczas) zachodnioeuropejskich strukturach bezpieczeństwa i w strukturach współpracy gospodarczej; stwierdzenie, że droga Polski do Europy wiedzie razem z Niemcami nie jest pustym sloganem.



## **2. Zjednoczone Niemcy a europejskie struktury bezpieczeństwa**

Polityczna i ekonomiczna emancypacja zjednoczonych Niemiec, państwa z 80 milionową ludnością i trzecim co wielkości produktem brutto w skali światowej, zmusza siła rzeczy do stawiania pytań o znaczeniu zasadniczym dla bezpieczeństwa Europy, w tym przede wszystkim sąsiadów Niemiec. Czy Niemcy, które z pewnością najbardziej skorzystały na przełomie końca lat osiemdziesiątych, będą widziały swoje interesy narodowe w kontekście utwierdzenia integracji gospodarczej i politycznej w Europie, czy też wybiorą własną drogę? Pytanie ważne, a odpowiedź na nie nurtuje nie tylko sąsiadów Niemiec. Wybór bowiem drugiej opcji zmusza do stawiania dalszych pytań, na które nikt nie zna jednoznacznych odpowiedzi.

Optymalnym rozwiązaniem jest wpisanie Niemiec w struktury ogólnoeuropejskie. Ale jakie? Niedawny układ Wschód-Zachód rozpadł się, Układ Warszawski i RWPG przeszły do historii. Istnieją efektywne struktury zachodnioeuropejskie - Wspólnoty Europejskie, Pakt Północnoatlantycki. Stoją one jednak również w obliczu bardzo głębokich przekształceń. Przesłanki, które legły u podstaw ich kształtowania - trzymanie Rosji na dystans, kontrolowanie Niemiec i zagwarantowanie obecności amerykańskiej w Europie - w znacznej części zdezaktualizowały się. Mgliście rysują się pewne perspektywy efektywnego ogólnego systemu bezpieczeństwa europejskiego. Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie ma szansę stać się w przyszłości z forum dyskusyjnego - ważnym elementem takiego systemu. Pewną rolę odegrać tu może Unia zachodnioeuropejska.

Mimo wszystkich tych problemów znaczny stan stabilności zapewniają jednak struktury zachodnioeuropejskie. W ciągu kilkudziesięciu powojennych lat stan integracji gospodarczej w ramach Wspólnot Europejskich osiągnął bardzo wysoki poziom. Wspólnoty - i nie bez racji - określane są coraz częściej jako tzw. organizacje ponadnarodowe. Przejęły one bowiem szereg ważnych

kompetencji państw członkowskich, którymi samodzielnie dysponują. Zacieśnia się współpraca polityczna państw członkowskich, co znalazło formalny wyraz w utwierdzeniu - w Jednolitym Akcie Europejskim - Europejskiej Współpracy Politycznej. Pakt Północnoatlantycki okazał się efektywnym mechanizmem gwarantowania bezpieczeństwa. Co najistotniejsze jednak - w ramach państw zachodnioeuropejskich wykształcił się powszechny system wartości uniwersalnych, akceptowany przez państwa, który znalazł wyraz w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a potwierdzony jest tak w prawie konstytucyjnym państw, jak też w ramach ochrony praw zasadniczych we Wspólnotach Europejskich.

W przynależności do tych struktur Niemcy widzą też swój interes narodowy. Stan zaawansowania integracji ekonomicznej w ramach Wspólnot Europejskich jest taki, że inna, indywidualna droga, w rachubę raczej nie wchodzi. Jednolity Akt Europejski wytycza tutaj jednoznaczny kierunek, a celem będzie również bardziej lub mniej skonsolidowana unia polityczna. Również Pakt Północnoatlantycki zapewnia stabilność bezpieczeństwa europejskiego, przede wszystkim w wyniku efektywnego włączenia obecności amerykańskiej.

Ze względu na geopolityczne znaczenie Europy trudno myśleć poważnie o stabilnych strukturach bezpieczeństwa europejskiego bez obecności Stanów Zjednoczonych - w tym zresztą można też widzieć perspektywę umocnienia się procesu KBWE. Wpisanie się więc trwałej Niemiec w struktury zachodnioeuropejskie jest ważnym czynnikiem stabilności. Ale nie ta sprawa ma dla Polski znaczenie najistotniejsze: najważniejszy problem polega bowiem na tym, na ile te struktury są w stanie włączyć się do zapewniania stabilności bezpieczeństwa politycznego i gospodarczego nowym demokracjom Europy Środkowej i Wschodniej, idąc dalej - na ile są one w stanie efektywnie przyczynić się do powstania ogólnoeuropejskiego systemu bezpieczeństwa politycznego i gospodarczego. Nie można przy tym zapominać, że uzyskanie efektywności ekonomicznej przez nowe

demokracje europejskie jest warunkiem ustabilizowania się przemian demokratycznych. Zarówno Wspólnoty Europejskie jak i NATO stoją przed trudnymi, daleko idącymi zmianami: Wspólnoty - przed kwestią rozszerzenia terytorialnego integracji, NATO - przed zmianą samej formuły politycznej.

Stosowne zmiany są konieczne zwłaszcza w płynnym okresie przejściowym: - by utwierdzić nowe demokracje, są też konieczne w wymiarach strategicznych; - by umożliwić stworzenie efektywnego ogólnoeuropejskiego systemu bezpieczeństwa. Do tego potrzebne jest jednak minimum stabilności w okresie przejściowym. Alternatem jest wytworzenie się „szarej strefy” w pasie Europy Środkowo-Południowo-Wschodniej z udziałem emancypujących się państw, w miejsce Związku Radzieckiego, z realną groźbą pewnej bałkanizacji (teraz już nie w przerośnięciu) i ewentualnego nowego podziału stref wpływów między Rosją a Europą Zachodnią i Stany Zjednoczone. Nie można zapominać o tym, że dotychczas bezpieczeństwo w odczuciu subiektywnym gwarantowane było poprzez równowagę stref wpływów, a nie poprzez struktury kooperatywne. Cięży to bardzo nad poszukiwaniem rozwiązań.

Rozważania te prowadzą do następujących konkluzji: struktury zachodnioeuropejskie - Wspólnoty Europejskie i NATO - są jedynymi efektywnymi strukturami europejskimi, będącymi w stanie zapewnić zasadnicze minimum stabilności politycznej i ekonomicznej również nowym demokracjom europejskim w okresie przejściowym, są również w stanie - wraz z umacnianiem się procesu KBWE - stworzyć warunki dla ukształtowania ogólnoeuropejskiego systemu bezpieczeństwa. Zjednoczone Niemcy są państwem odgrywającym w tych strukturach rolę zasadniczą. Ich znaczenie w tych strukturach będzie wzrastało. Współpraca i dobre sąsiedztwo ze zjednoczonymi Niemcami - po pierwsze - stwarzają możliwości jak najszybszego włączenia się Polski do tych struktur; po drugie - rozszerzają możliwości wpływu Polski na kształtowanie struktur ogólnoeuropejskiego bezpieczeństwa.

### **3. Podstawy prawno-polityczne dobrego sąsiedztwa z Niemcami**

W okresie dwóch lat - od listopada 1989 r. - gdy Wspólne Oświadczenie premiera T. Mazowieckiego i kanclerza H. Kohla stało się wyrazem nowej filozofii stosunków polsko-niemieckich, skonkretyzowane zostały prawne i polityczne podstawy tych stosunków. Znalazło to wyraz w dwóch traktatach: podpisanym 14 listopada 1990 r. traktacie o potwierdzeniu istniejącej granicy polsko-niemieckiej oraz w podpisanym 17 czerwca 1991 r. traktacie o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy.

Dla Polski ustalenie tego rodzaju jednoznacznych zasad miało istotne znaczenie. Kształtując nową filozofię stosunków ze zjednoczonymi Niemcami należało przede wszystkim położyć kres wszelkim dwuznacznościom w sprawie zasadniczej - w sprawie istniejącej granicy polsko-niemieckiej, tym bardziej że w oficjalnym stanowisku RFN określenie ostatecznego statusu prawno-międzynarodowego tej granicy związane było ze zjednoczeniem Niemiec, prawami czterech mocarstw z okresu drugiej wojny światowej i ewentualnym traktatem pokoju z Niemcami. Traktat o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec, który zakończył konferencję „2 + 4”, położył ostateczny kres tego rodzaju dywagacjom - udział Polski w odnośnych częściach tej konferencji nie może być podważany. Traktat dwustronny - o potwierdzeniu istniejącej granicy polsko-niemieckiej - jest również wyrazem prawnego i politycznego stanowiska zjednoczonych i suwerennych Niemiec w tej mierze. Ważne jest bowiem, że stosowna decyzja znalazła nie tylko potwierdzenie prawne, ale została ona zaakceptowana przez wszystkie liczące się w Niemczech siły polityczne, w tym należy upatrywać różnicę w stosunku do układu normalizacyjnego z 7 grudnia 1970 r. i układu zgorzeleckiego z 6 lipca 1950 r., które - choć jednoznaczne w sformułowaniach prawnych - nie były akceptowane politycznie przez istotne siły polityczne w Niemczech, nie eliminowały więc ważnego elementu konfliktogenego. Dwa wspomniane wyżej traktaty - traktat „2 + 4” oraz traktat z 14 listopada 1990 r. - zawarte przy pełnej akceptacji

wszystkich głównych sił politycznych w Niemczech - eliminują ze stosunków polsko-niemieckich istotną substancję konfliktogenną. Ze strategicznego punktu widzenia ma to dla stosunków między Polską a Niemcami znaczenie podstawowe. Pewność i stabilność w tej zasadniczej sprawie stwarza zupełnie nowe możliwości poszukiwania rozwiązań pragmatycznych, tam gdzie problemy jeszcze istnieją.

Traktat z 17 czerwca 1991 r. określa natomiast prawne i polityczne podstawy dobrego sąsiedztwa i przyjaznych stosunków między Polską a Niemcami. Na szczególną uwagę zasługują tu dwa elementy - z jednej strony traktat ten określa podstawy dla rozwoju stosunków dwustronnych właściwie we wszystkich istotnych dziedzinach, z drugiej zaś ma on ważne odniesienia europejskie. Trudne sprawy rozwiązano w nim bowiem opierając się na standardach europejskich - na przykład kwestię praw członków mniejszości niemieckiej w Polsce i mniejszości polskiej w Niemczech, Wprowadzenie w takich skomplikowanych sprawach obiektywnych kryteriów (standardów międzynarodowych) minimalizuje sferę konfliktogenną. Jest to z pewnością rozwiązanie optymalne.

Istotne jest również to, że traktat wyraża opcję europejską w polskiej polityce zagranicznej, i w ogóle określa wagę europejską stosunków polsko-niemieckich. Stworzona infrastruktura traktatowa ostatnich dwóch lat obejmuje też sprawy substancjonalnie podstawowe dla stosunków polsko-niemieckich: współpracę młodzieżową (przy czym - mimo trudności - formułę tej współpracy podniesiono do jakościowo nowej rangi; powołana została wspólna struktura organizacyjna (*Jugendwerk*) z własnymi kompetencjami); współpracę w dziedzinie ochrony środowiska oraz współpracę transgraniczną, obejmującą współpracę regionów przygranicznych oraz innych regionów w Niemczech i w Polsce.

W konkluzji stwierdzić można: w ciągu roku od formalnego zjednoczenia Niemiec stworzono w stosunkach polsko-niemieckich solidną prawną i polityczną bazę dla dobrego sąsiedztwa i przyjaznej

współpracy. Jest to bardzo istotny czynnik stabilizacji stosunków Polski ze zjednoczonym Niemcami. Stworzona infrastruktura traktatowa z Niemcami jest bowiem ważnym ogniwem w powiązaniach traktatowych (dwustronnych) Polski z państwami europejskimi, mających zapewnić minimum stabilności w okresie przejściowym; normalizuje stosunki dwustronne i wspiera jednoznacznie europejską opcję Polski. Jednocześnie - co jest bardzo istotne -stwarza korzystne warunki dla włączenia Niemiec w proces rozszerzania zachodnioeuropejskich struktur na nowe demokracje europejskie. (...)

\*\*\*

Niemcy zajmują w środowisku międzynarodowym Polski miejsce szczególne. Ułożenie dobrego sąsiedztwa między Polską a Niemcami znacznie wykracza w swoim znaczeniu poza stosunki dwustronne. Z jednej bowiem strony droga Polski do Europy wiedzie razem z Niemcami, dla włączenia się Polski w efektywne struktury europejskiej integracji ekonomicznej oraz struktury bezpieczeństwa niezbędne są dobre stosunki z Niemcami, z drugiej zaś strony proces jednoczenia się Europy jest nie do pomyślenia bez dobrego polsko-niemieckiego sąsiedztwa. Na rolę Niemiec w międzynarodowym środowisku Polski wpływać też będą bezpośrednio stosunki Polski z jej nowymi sąsiadami na Wschodzie.



## 32. Podstawy polityczne i prawne stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami

(w:) *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 1991* (red. B. Wyzimirska), Warszawa 1993 (strony 60 – 76).

W ciągu dwóch lat - od listopada 1989 r., gdy Wspólne Oświadczenie podpisane 14 listopada 1989 r. przez premiera Polski Tadeusza Mazowieckiego i kanclerza RFN Helmuta Kohla<sup>1</sup> stało się wyrazem nowej filozofii stosunków polsko-niemieckich, a upadek muru berlińskiego rozpoczął dynamiczny proces odzyskania przez Niemcy jedności państwowej, zostały skonkretyzowane podstawy prawne i polityczne dobrego sąsiedztwa polsko-niemieckiego. Znalazło to przede wszystkim wyraz w dwóch zasadniczych traktatach: w Traktacie o potwierdzeniu istniejącej granicy polsko-niemieckiej, podpisanym 14 listopada 1990 r. w Warszawie i w Traktacie o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy (tzw. duży traktat), podpisanym 17 czerwca 1991 r. w Bonn<sup>2</sup>. W związku z tym trzeba też podkreślić znaczenie bloku jedenastu porozumień, zawartych w listopadzie 1989 r., podczas wizyty w Polsce kanclerza Kohla (m. in. dotyczących wymiany młodzieży, współpracy w dziedzinie nauki i techniki, popierania i wzajemnej ochrony inwestycji, utworzenia instytutów kultury, współpracy w dziedzinie ochrony zdrowia i nauk medycznych)<sup>3</sup> oraz trzech ważnych umów podpisanych wraz z tzw. dużym traktatem: o Polsko-Niemieckiej Współpracy Młodzieży (*Jugendwerk*), o powołaniu Polsko-Niemieckiej Rady Ochrony Środowiska oraz o utworzeniu wspólnej Komisji Międzyrządowej ds.

---

<sup>1</sup> Zob. *Polska - Niemcy. Na drodze ku porozumieniu i pojednaniu. Zbiór dokumentów związanych z wizytą Kanclerza Federalnego RFN Helmuta Kohla w Polsce w dniach 9-14 listopada 1989 r.* Wstęp, wybór i opracowanie Jan Barcz. Poznań 1990, s. 28 i nast.

<sup>2</sup> Zob. *Polska - Niemcy. Dobre sąsiedztwo i przyjazna współpraca.* Wybór dokumentów i opracowanie Jan Barcz. Warszawa 1991, s. 13 i nast.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 16 i nast. Oficjalne dokumenty związane z tymi traktatami - zob. Zeszyty Niemcoznawcze PISM, 1991, nr V(5) oraz 1991, nr VI(3).



Współpracy Regionalnej i Przygranicznej<sup>4</sup>. Istotne znaczenie ma również zawarte 16 października 1991 r. porozumienie (w formie wymiany not) w sprawie pomocy dla ofiar zbrodni hitlerowskich<sup>5</sup>.

Zważywszy na to, że w tym czasie nastąpiło zjednoczenie Niemiec, że zaszły głębokie zmiany w Polsce, że dokonały się zasadnicze zmiany w krajach Europy Środkowo-Południowo-Wschodniej, osiągnięcie stabilności stosunków polsko-niemieckich ma zasadnicze znaczenie zarówno dla stosunków dwustronnych między Polską a zjednoczonymi Niemcami, dla zbliżenia Polski do zachodnioeuropejskich struktur bezpieczeństwa i integracji gospodarczej, jak też dla stabilności bezpieczeństwa w Europie.

### **Potwierdzenie istniejącej granicy polsko-niemieckiej**

W tym kontekście potwierdzenie przez zjednoczone Niemcy istniejącej granicy polsko-niemieckiej ma podstawowe znaczenie. W oficjalnym stanowisku Republiki Federalnej Niemiec sprawę ostatecznego statusu międzynarodoprawnego tej granicy wiązano bowiem ze zjednoczeniem Niemiec, prawami czterech mocarstw z okresu drugiej wojny światowej wobec "Niemiec jako całości" i z ewentualnym traktatem pokoju (czy *peace settlement*) z Niemcami<sup>6</sup>. Do położenia kresu tym dwuznacznościom zmierzały dwie propozycje Polski, zgłoszone u progu zjednoczenia Niemiec (w lutym 1990 r.): 1) udziału w tych częściach konferencji "2 + 4", które dotyczyć miały bezpieczeństwa Polski, w tym przede wszystkim sprawy granic zjednoczonych Niemiec (przypomnijmy, że w ramach konferencji "2 + 4" dwa państwa niemieckie oraz cztery mocarstwa z okresu drugiej wojny światowej, dysponujące prawami wobec "Niemiec jako całości", miały określić "zewnątrzne aspekty" zjednoczenia Niemiec); 2)

---

<sup>4</sup> Zob. *Polska - Niemcy. Na drodze....*, s. 36 i nast.

<sup>5</sup> Zob. Zeszyty Niemcoznawcze PISM, 1991, nr VI(3).

<sup>6</sup> Zob. L. Janicki: *RFN wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy*. Poznań 1986.

potwierdzenia istniejącej granicy polsko-niemieckiej przez zjednoczone Niemcy w traktacie dwustronnym z Polską.

### **Potwierdzenie istniejącej granicy polsko-niemieckiej w ramach Konferencji "2 + 4"**

Decyzje Konferencji "2 + 4" w sprawie granic zjednoczonych Niemiec (w tym w sprawie granicy polsko-niemieckiej) zapadły podczas paryskiego spotkania ministrów spraw zagranicznych sześciu państw z udziałem polskiego ministra spraw zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego (17 lipca 1990 r.)<sup>7</sup>. Zostały one ujęte w tzw. pięciu zasadach dotyczących granic zjednoczonych Niemiec (które następnie zostały zacytowane *expressis verbis* w tekście Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec, podpisanego 12 września 1990 r. w Moskwie<sup>8</sup>) oraz w oświadczeniach uczestników spotkania ujętych w protokole (oświadczenia te mają wagę tzw. kontekstu, czyli muszą być uwzględniane przy interpretacji Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec). Dwie kwestie wymagają w związku z tym szczególnego podkreślenia:

1) uzgodnienia Konferencji "2 + 4" wyjaśniają jednoznacznie, że nie istnieją żadne argumenty natury prawnej czy politycznej na rzecz twierdzenia, że ostateczny charakter granic Niemiec miałby być ustalony w hipotetycznym traktacie pokoju czy w innej formie *peace settlement*. Wynika to jednoznacznie z postanowień Traktatu (artykuł I ust. 1), stosownie do których zjednoczone Niemcy obejmują obszar RFN, NRD i całego Berlina, a ich definitywnymi granicami są zewnętrzne granice NRD i RFN w dniu wejścia w życie Traktatu. Niezależnie od tego ze złożonych podczas spotkania paryskiego oświadczeń przedstawicieli czterech mocarstw oraz dwóch państw niemieckich wynika, że żaden "traktat pokoju ani uregulowanie pokojowe" nie wchodzi w rachubę.

---

<sup>7</sup> Szerzej zob. J. Barcz: *Traktat "dwa plus cztery" z 12 września 1990 r. a granica polsko-niemiecka*. Państwo i Prawo, 1990, nr 12, s. 16 i nast.

<sup>8</sup> Zeszyty Niemcoznawcze PISM, 1991, nr V(5), s. 87 i nast.

Kładzie to kres dotychczasowym dwuznacznościom wynikającym ze stanowiska prawnego RFN;

2) z ustaleń konferencji wynikało jasno zobowiązanie zjednoczonych Niemiec do zawarcia z Polską traktatu, w którym zostanie potwierdzona istniejąca granica polsko-niemiecka (por. artykuł 1 ust. 2 Traktatu oraz oświadczenie rządów obu państw niemieckich, że traktat taki "zostanie podpisany i przedłożony do ratyfikacji parlamentowi ogólnoniemieckiemu w możliwie najkrótszym czasie po zjednoczeniu i przywróceniu suwerenności Niemiec"). Tym samym zawarcie odnośnego traktatu stało się częścią "aspektów zewnętrznych" zjednoczenia Niemiec, która miała być wykonana w ramach "ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec". Z polskiego punktu widzenia jednoznaczne potwierdzenie istniejącej granicy polsko-niemieckiej przez suwerenne zjednoczone Niemcy było sprawą podstawową. 14 listopada 1990 r. ministrowie spraw zagranicznych obu państw podpisali w Warszawie Traktat między RP a RFN o potwierdzeniu istniejącej granicy polsko-niemieckiej; we wrześniu 1991 r. Traktat został przedłożony ciałom ustawodawczym RFN (Bundestagowi i Bundesratowi) do zatwierdzenia w ramach procedury ratyfikacyjnej. Przypomnijmy, że zjednoczenie Niemiec nastąpiło 3 października 1990 r. (zjednoczone Niemcy utrzymały nazwę "Republika Federalna Niemiec"), parlament ogólnoniemiecki został wyłoniony w wyniku wyborów 2 grudnia 1990 r., a zjednoczone Niemcy uzyskały pełnię suwerenności wraz z wejściem w życie Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec (w marcu 1991 r.). Można więc uznać, że procedura zawarcia Traktatu RP - RFN o potwierdzeniu istniejącej granicy polsko-niemieckiej mieści się w ramach ustalonego podczas Konferencji "2 + 4" "możliwie najkrótszego czasu po zjednoczeniu i przywróceniu suwerenności Niemiec".

## **Traktat o potwierdzeniu istniejącej granicy polsko-niemieckiej z 14 listopada 1990 roku**

W Traktacie tym na szczególną uwagę zasługują następujące elementy:

1) potwierdzenie granicy już istniejącej w znaczeniu prawnym i faktycznym w chwili podpisania Traktatu. Zarówno w tytule, jak i w artykule 1 Traktat mówi wyraźnie o "potwierdzeniu" granicy "istniejącej". Minister spraw zagranicznych RP K. Skubiszewski w przemówieniu wygłoszonym z okazji podpisania Traktatu stwierdził:

"Traktat, który właśnie podpisaliśmy, potwierdza granicę polsko-niemiecką, istniejącą w chwili jego podpisania, innymi słowy granicę zdemilitowaną i wytyczoną w terenie zgodnie z umowami wymienionymi w artykule 1 Traktatu"<sup>9</sup>;

2) odwołanie się w artykule 1 - w kontekście potwierdzenia granicy - do wszystkich najważniejszych umów zawartych w tej materii uprzednio między Polską a dwoma państwami niemieckimi. W ten sposób potwierdzona też została zasada prawa międzynarodowego określająca sukcesję umów granicznych w przypadku jednoczenia się państw;

3) oświadczenie obu państw (w artykule 2), że istniejąca między nimi granica jest nienaruszalna teraz i w przyszłości, oraz wzajemne zobowiązanie się do bezwzględnego poszanowania ich suwerenności i integralności terytorialnej. Zobowiązania te podjęte zostały wobec Polski przez zjednoczone Niemcy bez żadnych zastrzeżeń. Warto też zwrócić uwagę na fakt, że w artykule tym mówi się o "bezwzględnym poszanowaniu (...) suwerenności" (takiego sformułowania nie zawiera układ normalizacyjny PRL - RFN z 7 grudnia 1970 r.). Wobec występowania w prawie krajowym RFN różnego rodzaju klauzul, jest to postanowienie bardzo istotne;

---

<sup>9</sup> Ibidem, s. 27 i nast.

4) oświadczenie obu państw (w artykule 3), że nie mają wobec siebie żadnych roszczeń terytorialnych i że roszczeń takich nie będą wysuwać również w przyszłości.

Położenie kresu wszelkim wysuwanym dotąd przez RFN zastrzeżeniom prawnym co do granicy polsko-niemieckiej ma - jak powiedziano - znaczenie podstawowe. Nie mniej ważne jest to, że regulacja powyższa została zaakceptowana przez wszystkie liczące się siły polityczne w zjednoczonych Niemczech. W tym należy upatrywać jakościową różnicę w stosunku do układu normalizacyjnego PRL - RFN z 7 grudnia 1970 r. i układu zgorzeleckiego RP - NRD z 6 lipca 1950 r., które - choć jednoznaczne w sformułowaniach prawnych - nie były akceptowane przez znaczące siły polityczne w Niemczech. W efekcie prowadziło to do rozbudowania znanej interpretacji politycznej tych umów i nie wyeliminowało ze stosunków polsko-niemieckich (i europejskich) znaczącej substancji konfliktogennej. W następstwie zaś ustaleń Konferencji "2 + 4" oraz traktatu dwustronnego z 14 listopada 1990. r. powstała sytuacja eliminująca tę konfliktogenną substancję zarówno w rozumieniu prawnym, jak i politycznym. Istniejące jeszcze problemy szczegółowe, wynikające z rozbieżności stanowisk prawnych w przeszłości w odniesieniu do statusu prawnego granicy polsko-niemieckiej, mogą być z powodzeniem rozwiązywane w sposób pragmatyczny: istnieje bowiem solidna podstawa takich rozwiązań - nie kwestionowana ani prawnie, ani politycznie granica polsko-niemiecka. Ustalenia dotyczące granicy mają również podstawowe znaczenie ze strategicznego punktu widzenia - dla przyszłości stosunków między Polską a Niemcami. Pewność i stabilność w tej zasadniczej sprawie stanowi warunek rozbudowy polsko-niemieckiej wspólnoty interesów i dobrego sąsiedztwa.

### **Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy**

O ile Traktat o potwierdzeniu istniejącej granicy polsko-niemieckiej zamyka pewien okres w historii stosunków polsko-niemieckich, kładzie

kres problemom związanym z przeszłością, o tyle Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy zwrócony jest przede wszystkim ku przyszłości, określa on bowiem prawne i polityczne przesłanki dla dobrego sąsiedztwa między Polską a Niemcami<sup>10</sup>. Traktat ten ma istotne znaczenie dla stosunków dwustronnych, ustala podstawy współpracy we wszystkich ważniejszych dziedzinach, takich jak: bezpieczeństwo i rozbrojenie, finanse i gospodarka, łącznie z poparciem Niemiec szybkiego włączenia się Polski do Wspólnot Europejskich, rolnictwo, współpraca regionalna i przygraniczna, gospodarka przestrzenna i planowanie przestrzenne, zabezpieczenie społeczne, współpraca naukowa i techniczna, ochrona środowiska naturalnego, transport i telekomunikacja, ruch osobowy i turystyka, mniejszości narodowe, współpraca kulturalna i młodzieżowa, kształcenie zawodowe, środki masowego przekazu, współpraca w sprawach prawnych i konsularnych, zwalczanie przestępczości itp. Traktat określa też (artykuł 3) mechanizm regularnych konsultacji "w celu zapewnienia dalszego rozwoju i pogłębiania stosunków dwustronnych oraz uzgadniania stanowiska w sprawach międzynarodowych" na szczeblu szefów rządów, ministrów spraw zagranicznych i innych ministrów oraz wyższych urzędników.

Nie mniej istotne są odniesienia europejskie Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. Chodzi tu o trzy zasadnicze sprawy:

1) Traktat jest wyrazem jednoznacznej europejskiej opcji w polskiej polityce zagranicznej, dążenia do włączenia się w europejskie struktury gospodarcze, bezpieczeństwa i kulturowe. Jest istotnym ogniwem w łańcuchu traktatów i deklaracji politycznych (traktaty z Francją, Włochami, deklaracje ze Stanami Zjednoczonymi, Wielką Brytanią, Belgią), mających zapewnić maksymalną stabilność bezpieczeństwa politycznego i gospodarczego Polski w okresie przejściowym (do czasu skonkretyzowania się ogólnoeuropejskich struktur bezpieczeństwa lub -

---

<sup>10</sup> Szerzej zob. J. Barcz: *Polska - Niemcy. Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy*. Państwo i Prawo, 1991, nr 9, s.26 i nast.

przynajmniej - mocniejszego włączenia się Polski w istniejące struktury /dotychczas/ zachodnioeuropejskie);

2) Traktat wskazuje na znaczenie stosunków polsko-niemieckich dla procesu jedności europejskiej, stwierdzając, że bez dobrego sąsiedztwa polsko-niemieckiego trudno myśleć o jednoczeniu się Europy<sup>11</sup>;

3) szereg trudnych spraw dwustronnych rozwiązano w Traktacie uwzględniając obiektywne standardy europejskie. Dotyczy to zwłaszcza sprawy ochrony mniejszości narodowych - zarówno niemieckiej w Polsce, jak i polskiej w Niemczech. Odwołanie się do europejskich standardów w tej dziedzinie, w szczególności do dokumentów KBWE (przede wszystkim Dokumentu Spotkania Kopenhaskiego, Konferencji w Sprawie Ludzkiego Wymiaru KBWE z 29 czerwca 1990 r.<sup>12</sup>) oraz do dokumentów opracowanych w ramach Rady Europy, pozwoliło w sposób nowoczesny i wyważony rozwiązać problem o skomplikowanych, konfliktogennych implikacjach historycznych, prawnych i politycznych<sup>13</sup>. Dwa obszerne artykuły (20 i 21) określają prawa osób należących do mniejszości i odnośne zobowiązania państw, przy czym te prawa i obowiązki są realizowane "zgodnie ze standardami międzynarodowymi dotyczącymi mniejszości". Nawiązując do postanowień Dokumentu kopenhaskiego artykuł 22 Traktatu podkreśla, że wykonywanie tych praw i obowiązków nie może naruszać prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz postanowień przyjętych w ramach KBWE, łącznie z zasadą poszanowania integralności terytorialnej państw, oraz że każda osoba należąca do mniejszości "jest zobowiązana jak każdy obywatel lojalnie postępować wobec odnośnego państwa, kierując się obowiązkami wynikającymi z ustawodawstwa tego państwa". Traktat

---

<sup>11</sup> Zob. przemówienie ministra spraw zagranicznych RP Krzysztofa Skubiszewskiego wygłoszone podczas VI Forum RP - RFN 22 lutego 1990 r. w Poznaniu.

<sup>12</sup> *Dokument Spotkania Kopenhaskiego Konferencji w Sprawie Ludzkiego Wymiaru KBWE*. Warszawa 1990.

<sup>13</sup> Zob. *Mniejszość niemiecka w Polsce*. Przegląd Zachodni, 1991, nr 2.

formułuje kryteria wyodrębnienia osób należących do mniejszości niemieckiej w Polsce, stwierdzając, że chodzi tu o obywateli polskich, którzy są pochodzenia niemieckiego albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji niemieckiej. Ze względu na sposób ujęcia instytucji obywatelstwa w prawie niemieckim oraz na instytucję tzw. Niemca w rozumieniu artykułu 116 ust. 1 konstytucji RFN są to postanowienia bardzo istotne. Ważne jest również to, że ochrona właściwa dla mniejszości dotyczy dwóch grup Polaków zamieszkałych w Niemczech: z jednej strony osób pochodzenia polskiego, które posiadają obywatelstwo niemieckie (na podstawie artykułów 20 - 22), z drugiej zaś Polaków zamieszkałych w Niemczech nie posiadających obywatelstwa niemieckiego (w zakresie określonym oświadczeniem rządu niemieckiego, zamieszczonym w punkcie pierwszym listów wymienionych między ministrami spraw zagranicznych)<sup>14</sup>. Tym samym również najnowsza emigracja lat osiemdziesiątych została w znacznym zakresie objęta ochroną przewidzianą dla mniejszości narodowych.

Podczas spotkania ekspertów państw KBWE od spraw mniejszości w Genewie (w lipcu 1991 r.) sposób rozwiązania sprawy ochrony mniejszości w Traktacie o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy uznano za modelowy. Podkreślono, że stosowanie kryteriów obiektywnych (standardów międzynarodowych) do rozwiązywania konfliktogennych spraw dwustronnych dotyczących mniejszości jest rozwiązaniem optymalnym. Znalazło ono zastosowanie również w traktacie niemiecko-czechosłowackim, w traktacie polsko-czechosłowackim, ułatwia osiągnięcie porozumienia w stosunkach Polski z sąsiadami wschodnimi.

### **Inne istotne porozumienia**

Wraz z Traktatem o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy zostały podpisane - 17 czerwca 1991 r. - trzy umowy międzyrządowe,

---

<sup>14</sup> *Polska - Niemcy. Dobre sąsiedztwo...*, s.38.



konkretyzujące postanowienia Traktatu: o Polsko-Niemieckiej Współpracy Młodzieży, o utworzeniu Polsko-Niemieckiej Rady Ochrony Środowiska i (zawarta w formie wymiany not między ministrami spraw zagranicznych) o utworzeniu Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej.

### **Umowa o Polsko-Niemieckiej Współpracy Młodzieży**

Umowa konkretyzuje postanowienia artykułu 30 ust. 2 Traktatu oraz uzupełnia umowę międzyrządową o wymianie młodzieży, podpisaną 10 listopada 1989 r. Na jej podstawie zostanie powołana wspólna organizacja: Polsko-Niemiecka Współpraca Młodzieży (*Jugendwerk*), finansowana w częściach równych przez oba rządy. Instytucja ta ma wspierać generalnie kontakty młodzieży polskiej i niemieckiej. W ten sposób współpraca polsko-niemiecka w tej dziedzinie otrzymuje jakościowo nową formę, wzorowaną na podobnej organizacji funkcjonującej w stosunkach niemiecko-francuskich.

### **Umowa o utworzeniu Polsko-Niemieckiej Rady Ochrony Środowiska**

Umowa nawiązuje do artykułu 16 Traktatu oraz zmierza do rozbudowania współpracy prowadzonej na podstawie Umowy o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska, podpisanej 10 listopada 1989 r. Na jej podstawie minister ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa RP oraz minister środowiska, ochrony przyrody i bezpieczeństwa reaktorów RFN utworzyli Polsko-Niemiecką Radę Ochrony Środowiska. Zadaniem Rady jest m.in. wypracowywanie wytycznych i głównych kierunków konkretnej współpracy w tej dziedzinie, popieranie współpracy przy zwalczaniu zanieczyszczeń środowiska w regionie przygranicznym, rozwijanie strategii regionalnej i międzynarodowej polityki ochrony środowiska, działanie na rzecz dalszego rozwoju technologii ochrony środowiska, popieranie współpracy w dziedzinie kształcenia i wychowania ekologicznego.

## **Umowa o utworzeniu Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej**

Współpraca regionalna i przygraniczna należy do priorytetowych dziedzin w stosunkach polsko-niemieckich. Daje temu wyraz Traktat w artykule 12. Konkretna współpraca, zwłaszcza na obszarach przygranicznych, zaczęła się rozwijać intensywnie pod koniec 1990 r. Od początku 1991 r. trwały prace nad powołaniem wspólnej komisji w tej dziedzinie. Zakończyły się one w połowie kwietnia 1991 r. Utworzona na podstawie umowy komisja międzyrządowa ma dwa zasadnicze zadania; ułatwienie badania i rozwiązywania problemów w obszarze przygranicznym oraz wspieranie kontaktów między państwowymi i niepaństwowymi podmiotami na obszarach przygranicznych; a także wspieranie kontaktów i współpracy regionalnych, komunalnych i innych instytucji, zrzeszeń i podmiotów obu państw wykraczających poza obszar przygraniczny.

### **Porozumienie w sprawie pomocy dla ofiar zbrodni hitlerowskich**

Istotne zmiany w stosunkach polsko-niemieckich, zapoczątkowane jesienią 1989 r., stworzyły nowe możliwości rozwiązania również kwestii pomocy dla ofiar zbrodni hitlerowskich, szczególnie jeśli wziąć pod uwagę, iż chodzi tu nie tylko o problem natury prawnej, lecz przede wszystkim o kwestię o wymiarze moralnym i humanitarnym. Zasadnicze rozbieżności w stanowiskach prawnych<sup>15</sup> sprawiły, że znalezienie rozwiązania w płaszczyźnie prawnej (jako realizacji roszczeń prawnych) nie było możliwe; w grę wchodziła natomiast możliwość uzgodnienia konkretnej pomocy dla żyjących jeszcze ofiar zbrodni hitlerowskich (rozwiązanie polityczne). Kształt takiego rozwiązania zarysował się podczas spotkań premiera T. Mazowieckiego i kanclerza H. Kohla 8 listopada 1990 r. i ustalony został podczas spotkania premiera J.

---

<sup>15</sup> Stanowisko prawne RFN wyłączyło możliwość świadczenia odszkodowań na rzecz osób poszkodowanych zamieszkałych w Polsce, natomiast prawo międzynarodowe nie zna mechanizmów, które pozwoliłyby skutecznie dochodzić roszczeń poszkodowanych obywateli polskich wobec państwa niemieckiego.

K. Bieleckiego i kanclerza H. Kohla 5 marca i 17 czerwca 1991 r. Stosownie do tych ustaleń 16 października 1991 r. zostało zawarte porozumienie (w formie wymiany not między pełnomocnikami szefów rządów - ministrem Żabińskim i sekretarzem stanu w bońskim MSZ Kastrupem). W samym więc Traktacie o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy nie ma postanowień w tej sprawie, natomiast szefowie rządów ustalili, że sprawa zostanie rozstrzygnięta równoległe z jego zawarciem, tzn. najpóźniej z chwilą jego wejścia w życie. Związek polityczny między tym problemem a traktatem regulującym kompleksowo stosunki polsko-niemieckie był bowiem oczywisty. Stosownie do porozumienia z 16 października 1991 r. rząd niemiecki przekaże 500 mln marek (w trzech ratach) na konto fundacji w Polsce (utworzonej przez rząd polski), która świadczyć będzie pomoc dla szczególnie poszkodowanych ofiar zbrodni hitlerowskich. Podkreślić należy, że wypłacane środki nie będą odszkodowaniem w rozumieniu prawnym.

\*\*\*

Rok 1991 zamyka proces budowy podstaw prawnych i politycznych stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami. Proces ten przebiegał w trzech zasadniczych etapach. Są nimi: ukształtowanie politycznej koncepcji stosunków, co znalazło wyraz przede wszystkim we Wspólnym Oświadczeniu szefów rządów obu państw z 14 listopada 1989 r.; potwierdzenie przez zjednoczone Niemcy prawnomiędzynarodowego charakteru istniejącej granicy polsko-niemieckiej; skonkretyzowanie podstaw prawnych i politycznych stosunków polsko-niemieckich w podstawowych dziedzinach (przede wszystkim Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy). Istotne znaczenie ma też porozumienie w sprawie pomocy dla ofiar zbrodni nazistowskich. Decyzja w tej sprawie przyczyni się do dopełnienia procesów porozumienia i pojednania między Polakami a Niemcami.

W ciągu roku, który upłynął od formalnego zjednoczenia Niemiec, w stosunkach polsko-niemieckich stworzono solidną prawną i polityczną podstawę dobrego sąsiedztwa i przyjaznej współpracy. Jest to bardzo

istotny czynnik stabilizacji stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami. Stworzona infrastruktura traktatowa z Niemcami jest również ważnym ogniwem w powiązaniach traktatowych Polski z państwami europejskimi, mających zapewnić maksimum stabilności w okresie przejściowym, a tym samym stanowi istotny element stabilności politycznej w Europie.

Idea łączenia sprawy budowania dobrego sąsiedztwa z Niemcami z zadaniem Polski włączenia się w procesy jedności europejskiej już w 1991 r. przyniosła konkretne pozytywne rezultaty. Niemcy odegrały istotną rolę w trzech ważnych decyzjach: zniesienia obowiązku wizowego wobec obywateli polskich w odniesieniu do państw tzw. grupy Schengen (co otworzyło drogę do dalszych decyzji), znacznej redukcji długu polskiego oraz udzielenia Polsce konkretnej pomocy w szybkim zbliżeniu się do Wspólnot Europejskich, zwłaszcza w negocjacjach nad Układem o stowarzyszeniu.



### 33. Sytuacja prawna Polaków w Niemczech w świetle Traktatu z 17 czerwca 1991 r. i prawa krajowego RFN

(w:) Państwo i Prawo 1995, nr 5 (strony 36-51).

#### 1. Uwagi wstępne

Traktat między Polską a Niemcami o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany 17 VI 1991 r.<sup>16</sup> jest jednym z pierwszych dokumentów prawnomiędzynarodowych, w których znalazły wyraz główne kierunki nowej polityki Polski po 1989 r., w szczególności zaś europejska opcja tej polityki i ułożenie stosunków z Niemcami na zasadach dobrego sąsiedztwa<sup>17</sup>. Traktat stworzył też podstawy do wyważonego zagwarantowania ochrony mniejszości narodowych w stosunkach polsko-niemieckich. Ugruntował pewne rozwiązania modelowe, które powszechnie znalazły zastosowanie w klauzulach dotyczących ochrony mniejszości w traktatach dwustronnych państw Europy Środkowo-Wschodniej zawartych w latach 1991-1994<sup>18</sup>.

Traktat polsko-niemiecki zajmuje się stosunkowo szczegółowo sprawą ochrony mniejszości: opisuje objęte ochroną grupy, określa podstawowe zasady ochrony oraz specyfikuje prawa osób należących do tych grup (art. 20), precyzuje obowiązki państwa na rzecz chronienia i wspierania tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej mniejszości (art. 21) oraz formułuje tzw. klauzule bezpieczeństwa (obowiązek przestrzegania zobowiązań prawnomiędzynarodowych i

---

<sup>16</sup> Dokumentacja związana z traktatem: *Polska-Niemcy. Dobre sąsiedztwo i przyjazna współpraca*, red. J. Barcz, M. Tomala, Warszawa 1992.

<sup>17</sup> Por. J. Barcz: *Traktat o dobrym sąsiedzkim i przyjaznej współpracy*, PiP nr 9/1991, s. 26 i nast..

<sup>18</sup> Por. *Current list of bilateral Instruments with minority-related provisions. The role of bilateral treaties in regulating minority rights*. An expert consultation organized by the Foundation on Inter-Ethnic Relations, Vienna, 29 October 1994.

klauzulę lojalności obywatelskiej w odniesieniu do osób należących do mniejszości - art. 22). Ponadto określa obowiązki państw-stron umożliwiania nauczania i popierania „języka i kultury drugiego kraju” (art. 25), nawiązuje też do sprawy mniejszości w sposób ogólny, stwierdzając, że oba państwa „uznają mniejszości i równorzędne grupy za naturalny pomost między Narodami polskim i niemieckim oraz ufają, że te mniejszości i grupy wnoszą cenny wkład do życia ich społeczeństw” (art. 2 ust. 7). Istotne są wreszcie postanowienia punktu pierwszego listów wymienionych między ministrami spraw zagranicznych Polski i Niemiec w dniu podpisania traktatu<sup>19</sup>.

Cytowane wyżej postanowienia traktatu są, z jednej strony, wyrazem zmiany w Polsce w odniesieniu do mniejszości niemieckiej<sup>20</sup>, z drugiej - wskazują problemy, z jakimi konfrontowane są w coraz większym stopniu Niemcy i inne stabilne demokracje Europy Zachodniej.

- Po pierwsze, dotychczas sprawa ochrony mniejszości spełniała w tych państwach rolę przede wszystkim polityczną, stanowiąc część działań na rzecz ochrony praw człowieka w byłych państwach komunistycznych, przy jednoczesnym założeniu, że zakres ochrony tzw. praw zasadniczych w samych demokracjach zachodnich jest tak znaczny, iż gwarantuje również wszelkie prawa osobom należącym do mniejszości. Zmiany w państwach Europy Środkowo i Wschodniej sprawiły, że kraje zachodnioeuropejskie stanęły wobec problemów związanych z mniejszościami również u siebie - siłą rzeczy zaczęły więc bardziej restryktywnie podchodzić do rozwoju odnośnych standardów międzynarodowych.
- Po drugie, to restryktywne stanowisko wzmacniane jest przez problem emigrantów, którzy w dużych grupach, często już w drugim i trzecim pokoleniu zamieszkują państwa Europy Zachodniej. Państwa te dążą

---

<sup>19</sup> Listy nie są częścią traktatu. Mają jednak znaczenie prawnomiędzynarodowe przy jego interpretacji stosownie do art. 31 wiedeńskiej konwencji o prawie traktatów z 1969 r.

<sup>20</sup> Por. *Anerkannt als Minderheit. Vergangenheit und Zukunft der Deutschen in Polen*, red. H. van der Meulen, Baden-Baden 1994.

do oddzielenia problemu ochrony mniejszości [ograniczając taką ochronę w miarę możliwości - przynajmniej w sferze formalnoprawnej — do tzw. mniejszości uznanych (*anerkanne Minderheiten*), czy tzw. mniejszości miejscowych (*angesiedelte Minderheiten*)] od problemu ochrony tożsamości kulturowej emigrantów.

Oba te problemy odgrywają istotną rolę w podejściu Niemiec do ochrony tożsamości Polaków zamieszkałych w RFN.

## 2. Analiza postanowień traktatu

### 2.1. Problem definicji

W artykule 20 ust. 1 traktatu jest mowa, z jednej strony, o „członkach mniejszości niemieckiej” w Polsce, tzn. „osobach posiadających polskie obywatelstwo, które są niemieckiego pochodzenia albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji niemieckiej”, z drugiej zaś o „osobach w Republice Federalnej Niemiec, posiadających niemieckie obywatelstwo, które są polskiego pochodzenia, albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji polskiej”. Występująca w tych postanowieniach nierówność (brak określenia „mniejszość polska” w RFN) jest przedmiotem krytyki tak po stronie polskiej, jak i po stronie niemieckiej. Po stronie polskiej zarzuca się, że brak terminu „mniejszość polska” ograniczy ochronę Polaków w Niemczech i w zasadzie uzależnia taką ochronę wyłącznie do uznania Niemiec<sup>21</sup>. Po stronie niemieckiej zaś podnosi się, że zrównanie w traktacie zakresu ochrony mniejszości niemieckiej w Polsce z ochroną „osób pochodzenia polskiego” w

---

<sup>21</sup> Por. R. Jasica: *Polish-German Treaties of 1990 and 1991 on the Confirmation of their Mutual Border and on good Neighbourliness and Friendly Co-operation*, Polish Yearbook of International Law 1991-1992, XIX, s. 81 i n.; w sprawie mniejszości polskiej w Niemczech oświadczenie Z. Szczepańskiego, sekretarza Kongresu Polonii Niemieckiej (druk bez daty wydania).



Niemczech może być wykorzystane do ograniczenia ochrony mniejszości niemieckiej<sup>22</sup>.

Analizując ten problem należy wziąć pod uwagę co najmniej:

**Po pierwsze**, stan faktyczny: Polacy w Niemczech tworzą grupę zróżnicowaną pod względem stanu prawnego i faktycznego. Generalnie wyróżnić można dwie grupy - mającą obywatelstwo niemieckie i nie mającą tego obywatelstwa. W ramach grupy pierwszej wyróżnić można z kolei: potomków emigracji ekonomicznej z końca XIX i początku XX w., zamieszkujących głównie obszar zagłębia Ruhry (tzw. *Ruhr-Polen*); Polaków pozostałych w Niemczech Zachodnich po zakończeniu II wojny światowej, byłych robotników przymusowych, więźniów obozów koncentracyjnych, żołnierzy polskich sił zbrojnych na Zachodzie itp. (tzw. *displaced persons*); osoby, które jako tzw. przesiedleńcy (*Aussiedler*), czyli powołując się na art. 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej (UZ) RFN<sup>23</sup> wyemigrowali i emigrują do Niemiec, lecz zachowali poczucie polskości.

W ramach grupy drugiej, osób nie mających obywatelstwa niemieckiego, wyróżnić można również kategorie osób, mających różny status pobytowy; są to osoby, które w przeszłości uzyskały azyl polityczny, przebywały w Niemczech Zachodnich na zasadzie tzw. pobytu tolerowanego, uzyskały prawo stałego pobytu. W grę wchodzi tu przede wszystkim obywatele polscy, którzy emigrowali do RFN w latach 80-tych.

**Po drugie**, stanowisko niemieckie: z jednej strony w Niemczech istnieje stosunkowo restryktywne podejście do ochrony mniejszości,

---

<sup>22</sup> Por. D. Blumenwitz: *Minderheiten und Volksgruppenrecht. Aktuelle Entwicklung*, Bonn 1992, s. 82, 83.

<sup>23</sup> Por. L. Janicki: *Zjednoczenie Niemiec a konstytucja RFN. Aspekty ogólne i polsko-niemieckie* (w:) *Nowy ład międzynarodowy in statu nascendi*, red. W. Malendowski, Poznań 1993, s. 40, 41.

specjalna ochrona przyznana jest tylko trzem „uznanym mniejszościom”. Ewentualne uznanie dalszych grup jest kategorycznie odrzucane, przede wszystkim z obawy przed koniecznością objęcia specjalną ochroną również różnego rodzaju emigrantów. Z drugiej zaś - aktywność grup polskich w Niemczech w czasie negocjowania traktatu była niewielka. Wskazano tam ten brak aktywności i woli „bycia” mniejszością, podkreślając jednocześnie, że jedyna grupa, która mogłaby aspirować do miana „mniejszości językowej” (*Sprachminderheit*), to tzw. *Ruhr-Polen*<sup>24</sup>.

**Po trzecie**, stan standardu międzynarodowego: prawo międzynarodowe nie zna definicji mniejszości narodowej. Nie jest to przypadek, bowiem - z jednej strony - mamy tu do czynienia z olbrzymią różnorodnością stanów faktycznych, z drugiej zaś strony precyzyjna definicja z reguły zawiera w sobie element uznania: zainteresowane państwo, na terytorium którego dana grupa zamieszkuje, przypisuje sobie prawo do stwierdzenia, czy wypełnia ona warunki określone w definicji. Niesie to ryzyko restryktywnej wobec mniejszości polityki - „nieuznanie”, a w konsekwencji pozbawienie ochrony. Praktyka międzynarodowa wskazuje natomiast na pewne podstawowe przesłanki pozwalające stwierdzić istnienie mniejszości, a to istnienie grupy obywateli danego państwa różniące się od dominującej w tym państwie ludności specyficznymi cechami

---

<sup>24</sup> I tak w stosunku do „*Ruhr-Polen*” podkreśla się, że nie zachowali oni wyraźnej tożsamości narodowej, tylko „w pojedynczych przypadkach” manifestowana jest „subiektywna wola” utrzymania tożsamości; w odniesieniu do *displaced persons* podkreśla się ich asymilację w Niemczech i brak zorganizowanego manifestowania oczekiwań co do zachowania tożsamości jako grupy; w odniesieniu do tzw. przesiedleńców (*Aussiedler*) wskazuje się ich dobrowolną opcję jako Niemców i asymilację; w końcu podnosi się odmiennność statusu grupy skupiającej osoby nie mające obywatelstwa niemieckiego (której członkowie są z punktu widzenia prawa niemieckiego cudzoziemcami) w porównaniu do statusu mniejszości narodowej (por, Th. Veitel: *Die sprachrechtliche Situation der Minderheiten in der Mitte Europas*, Archiv des Völkerrechts 1990, s. 26; D. Blumenwitz, jw., s. 113, 114.

(narodowością, językiem, kulturą, religią itp.) oraz woli po stronie tej grupy do utrzymywania tych specyficznych odrębności<sup>25</sup>.

Jest charakterystyczne, że przesłanki te nawiązują do stanu faktycznego. Istnienie bowiem mniejszości narodowej w danym państwie jest „kwestią faktu a nie kwestią prawa”<sup>26</sup>. Jeśli mniejszość w danym państwie istnieje, to przysługuje jej stosowna do standardów międzynarodowych ochrona. Natomiast sprawa istnienia mniejszości nie może być zasadniczo przedmiotem regulacji prawnej, wynikiem formalnego uznania ze strony państwa. Jest to wyraźny trend w nowoczesnej praktyce międzynarodowej, który dopełnienie znalazł w tzw. zasadzie opcji indywidualnej - sformułowanej jako standard polityczny w punkcie 32. deklaracji kopenhaskiej z 29 VI 1990. W myśl tej zasady „przynależność do mniejszości narodowej jest sprawą indywidualnego wyboru osoby”<sup>27</sup>. Została ona potwierdzona, jako standard prawnomiędzynarodowy, w traktacie polsko-niemieckim.

Stwierdzić można w rezultacie, iż brak określenia „mniejszość polska” w traktacie powoduje co prawda pewną nierównowagę, wynika ona jednak z określonych okoliczności faktycznych i prawnych.

**Po pierwsze**, wprowadzenie do traktatu pojęcia „mniejszość polska w Niemczech” bynajmniej nie rozwiązałoby automatycznie problemu ochrony grupy polskiej. Jeśli uwzględnić stan prawny w RFN, to można założyć, że ochrona określona w traktacie zostałaby prawdopodobnie ograniczona do tzw. *Ruhr-Polen*, pozostawiając na boku inne, często liczniejsze grupy.

---

<sup>25</sup> Por. J. Barcz: *European standards for the Protection of National Minorities with special regard to the CSCE — present state and conditions of development* [w:] *Legal aspect of new European infrastructure*. Europa Institut, Utrecht 1992, s. 97, 98.

<sup>26</sup> Trafnie stwierdził to już w 1930 r. Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej, *Advisory opinion*, 31 July 1930, PCU Series B, nr 17, p. 21.

<sup>27</sup> *Dokument spotkania kopenhaskiego Konferencji w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE*, Warszawa 1991. PISM, s. 24.

**Po drugie**, traktat nie zawiera co prawda terminu „mniejszość polska”, konkretyzuje jednak kryteria faktyczne określające istnienie mniejszości (art. 20 ust. 1) i obejmuje ochroną wszystkie osoby należące do grupy polskiej w Niemczech, mające obywatelstwo niemieckie (co odpowiada standardowi międzynarodowemu); potencjalnie zapewnia więc ochronę i gwarantuje prawa osobom ("pochodzenia polskiego, albo przyznającym się do języka, kultury lub tradycji polskiej") należącym do grup polskich o różnym statusie faktycznym. Punkt I listów ministrów sprawa zagranicznych zapewnia ponadto pewną ochronę zamieszkałych w RFN Polaków nie mających obywatelstwa niemieckiego.

**Po trzecie**, traktat stwarza więc ramy prawne do zachowania tożsamości kulturowej przez grupę polską w Niemczech. Rozstrzygające znaczenie będzie miał rozwój faktyczny tej grupy, tzn. stopień wyrażania woli zachowania tożsamości oraz rozwój praktyki RFN. Zasada opcji indywidualnej otwiera nowe możliwości np. dla olbrzymiej grupy tzw. przesiedleńców, którzy wyjechali z Polski jako tzw. Niemcy w rozumieniu art. 116 ust. I UZ, zachowali jednak powiązanie z „polskim językiem, kulturą lub tradycją”.

Faktyczna wola zachowania tożsamości przez grupę polską w Niemczech musi być przez władze RFN respektowana. Praktyka wskazuje też, że dobrze sformułowane postulaty i potrzeby są w zasadzie przez władze niemieckie uwzględniane. Państwo nie może bowiem odmawiać ochrony, powołując się na to, że istniejąca i zaznaczająca swoją tożsamość grupa nie jest przez nie uznawana za „mniejszość narodową”. Traktat polsko-niemiecki jest wyrazem nowoczesnego trendu w praktyce międzynarodowej, wyraźnie odrzucającego restryktywne wobec mniejszości narodowych podejście.

## **2.2. Zasada równości i wzajemności**

Dla osób należących do grupy polskiej najistotniejsze jest, że mają one potencjalnie zapewnione takie same prawa jak członkowie

mniejszości. Sprawą faktycznej woli do zachowania tożsamości etnicznej, kulturowej, językowej, stopnia zorganizowanego formułowania swoich interesów oraz rozwoju praktyki RFN jest pełne skorzystanie z tych praw oraz skonkretyzowanie statusu w ramach pojęcia mniejszości narodowej. Na szczególną uwagę zasługują tu następujące problemy interpretacyjne:

**Po pierwsze**, wyżej wymienione postanowienia art. 20 ust. 1 wiązane są czasami z treścią art. 2 ust. 7, w którym jest mowa o „mniejszościach” i „równorzędnych grupach” (*gleichgestellte Gruppen*), z czego z kolei wywodzone jest usankcjonowanie niekorzystnego statusu grupy polskiej w Niemczech w stosunku do mniejszości niemieckiej w Polsce<sup>28</sup>. Należy zaznaczyć, że art. 2 traktatu formułuje generalne zasady, jakimi oba państwa kierują się m.in. w „kształtowaniu swych stosunków”. Pojęcie „równorzędnych grup” należy więc interpretować szeroko, z uwzględnieniem zaszłości historycznych stosunków polsko-niemieckich. Art. 2 ust. 7 mówi ogólnie o „mniejszościach” w liczbie mnogiej, nie precyzując bliżej o jakie mniejszości chodzi. W grę wchodzi więc może zarówno mniejszość niemiecka, jak i te grupy polskie w Niemczech, które z powodzeniem zakwalifikować można do kategorii mniejszości narodowych czy językowych. Ewentualne zakwalifikowanie do kategorii „grupy równorzędne”, które ma prawne uzasadnienie w stanie faktycznym, też nie oznacza ograniczenia ochrony czy pozbawienia praw osób należących do takiej grupy, bowiem traktat zapewnia w tej mierze jednocześnie równość traktowania. Zakwalifikowanie natomiast do kategorii „grupy równorzędnej” osób nie mających obywatelstwa niemieckiego wzmacnia ochronę tej grupy polskiej.

**Po drugie**, z artykułu 20 ust. 2 - „Umawiające się strony realizują prawa i obowiązki zgodnie ze standardami międzynarodowymi dotyczącymi mniejszości, w szczególności zgodnie z ...” (tu następuje wyliczenie podstawowych dokumentów międzynarodowych) - wyprowadzany jest niekiedy wniosek, iż jedynie Polska jest związana

---

<sup>28</sup> R. Jasica, jw., s. 81, 82.

postanowieniami tych dokumentów w odniesieniu do mniejszości niemieckiej, natomiast Niemcy są związane w stosunku do grupy polskiej jedynie postanowieniami traktatu<sup>29</sup>. Obawy takie nie mają uzasadnienia. Można z powodzeniem wykazać, że postanowienia te wzmacniają ochronę grupy polskiej w Niemczech, bowiem „prawa i obowiązki”, o których mowa w art. 20 ust. 2, dotyczą jednoznacznie członków mniejszości niemieckiej w Polsce, jak i członków grupy polskiej w Niemczech. W myśl art. 20 ust. 2 te „prawa i obowiązki” mają być realizowane „zgodnie ze standardami międzynarodowymi dotyczącymi mniejszości”. Potwierdzałoby to wręcz możliwość rozwoju grupy polskiej, czy jej części jako mniejszości narodowej.

Niemniej zauważyć należy, że postanowienia tego ustępu nie są jednoznaczne. Tekst niemiecki różni się bowiem od tekstu polskiego. O ile tekst polski mówi o „realizowaniu praw i obowiązków zgodnie ze standardami międzynarodowymi dotyczącymi mniejszości...”, to tekst niemiecki mówi o „realizowaniu praw i obowiązków standardu międzynarodowego dotyczącego mniejszości”<sup>30</sup>. W tym węższym ujęciu art. 20 ust. 2 miałby jedynie deklaratoryjne znaczenie - bowiem oba państwa i tak wykonują postanowienia cytowanych w tym ustępie dokumentów - i w żadnym przypadku nie ograniczałby ochrony grupy polskiej gwarantowanej w pozostałych postanowieniach traktatu. Zgodnie z art. 38 ust. 3, akapit 3. obydwa teksty, polski i niemiecki „mają jednakową moc”. W rezultacie o wykładni art. 20 ust. 2 zadecyduje praktyka, tzn. faktyczny rozwój grupy polskiej w Niemczech. W każdym razie artykuł ten żadnych barier formalnych dla takiego rozwoju nie stwarza.

**Po trzecie**, zawarta w traktacie zasada wzajemności interpretowana bywa w literaturze niemieckiej jako zagrożenie dla rozwoju ochrony mniejszości niemieckiej w Polsce, bowiem strona polska mogłaby wskazywać

---

<sup>29</sup> Tamże.

<sup>30</sup> „Die Vertragsparteien verwirklichen die Rechte und Verpflichtungen des internationalen Standards der Minderheiten“.

na brak pewnych praw dla osób pochodzenia polskiego w Niemczech, które „i tak w rachubę nie wchodzi”, aby ograniczyć stosowanie traktatu w odniesieniu do mniejszości niemieckiej w Polsce<sup>31</sup>. Obawy takie nie uwzględniają jednak, że zasada równości standardu nie może być pojmowana w znaczeniu absolutnym. Istnieje olbrzymia różnorodność wśród mniejszości narodowych i jest rzeczą jasną, że zakres ochrony i praw osób należących do mniejszości może być realizowany adekwatnie do faktycznego stanu rozwoju danej grupy i specyficznych warunków. Także w tej dziedzinie praktyka wykazuje znaczną elastyczność. Obawy powyższe nie uwzględniają również, iż w odniesieniu do praw człowieka, w tym też praw osób należących do mniejszości narodowych, nie obowiązuje klasyczna zasada *do ut des*. Żadne państwo nie może ograniczać ochrony mniejszości narodowej „u siebie”, powołując się na fakt, iż w innym państwie położenie mniejszości - nawet jeśli chodzi o mniejszość powiązaną węzłem etnicznym z tym państwem - jest gorsze, czy też w ogóle odmawia się uznania danej grupy jako mniejszości. W takim negatywnym znaczeniu zasada wzajemności nie ma prawnomiędzynarodowego uzasadnienia w dziedzinie ochrony mniejszości narodowych.

Natomiast bez wątplenia traktat polsko-niemiecki wniósł nowe wartości do ochrony mniejszości, z jednej strony, „odpolityczniając” w znacznej mierze cały problem, z drugiej - określając przesłanki współpracy międzypaństwowej (art. 21 ust. 3) w tej dziedzinie, ze wskazaniem, iż chodzi o umacnianie „pokoju i dobrego sąsiedztwa Narodów polskiego i niemieckiego” oraz o przyczynianie się „do porozumienia i pojednania między nimi”. Ochrona mniejszości stała się przedmiotem kooperacji a nie konfrontacji. Z samego zaś traktatu można wywieść zasadę kooperatywnej wzajemności, w myśl której możliwe, a nawet wskazane jest rozszerzanie ochrony mniejszości i wspólne rozwiązywanie problemów z tym związanych. W żadnym zaś razie traktat nie stwarza podstawy prawnej dla działań restrykcyjnych.

---

<sup>31</sup> D. Blumenwitz, jw., s. 83.

### 2.3. Polacy zamieszkali w RFN nie mający obywatelstwa niemieckiego

Traktat gwarantuje pewną ochronę również osobom nie mającym niemieckiego obywatelstwa, a więc w myśl dotychczasowej praktyki nie mogącym w zasadzie korzystać z ochrony gwarantowanej mniejszościom narodowym. W listach ministrów spraw zagranicznych dotyczących traktatu, w punkcie pierwszym, zawarte jest oświadczenie rządu RFN „iż podejmuje starania celem stworzenia możliwości, aby także żyjące w RFN osoby polskiego pochodzenia lub przyznające się do języka, kultury lub tradycji polskiej nie objęte postanowieniami artykułu 20 ust. 1, mogły korzystać w daleko idącym zakresie z praw wymienionych w artykule 20 i z możliwości wymienionych w artykule 21". Niezależnie od ograniczenia powyższych zobowiązań, wynikającego ze zwrotu, iż rząd RFN „podejmie starania" (tzw. *Bemühungsklausel*) oraz że korzystanie ze stosownych praw będzie zapewnione „w daleko idącym zakresie" (*weitgehend*), oświadczenie to zawiera konkretne zobowiązanie do ochrony zamieszkałych w RFN osób polskiego pochodzenia nie mających obywatelstwa niemieckiego oraz gwarantuje takim osobom w daleko idącym zakresie ochronę - *per analogiam* - jak osobom należącym do mniejszości narodowej.

Niektórzy autorzy niemieccy (D. Blumenwitz) widzą w tym zagrożenie dla ochrony mniejszości narodowych, która może zostać w wyniku takiego „pomieszania" (*Vermengung*) „rozwodniona" (*verwässert*). W istocie rzeczy obawa demokracji zachodnioeuropejskich przed koniecznością zapewnienia pewnej ochrony emigrantom, którzy w dużych skupiskach często już w drugiej i trzeciej generacji mieszkają w tych państwach, jest jednym z istotnych problemów hamujących międzynarodowe standardy ochrony mniejszości. Zważywszy masowy napływ emigrantów z państw Europy Wschodniej, również nowe demokracje Europy Środkowej są z tym problemem konfrontowane w coraz większym stopniu. Nowy trend jest jednak stosunkowo jasny. O ile państwo dopuszcza do osiedlenia na swoim terytorium znacznych grup emigrantów i czerpie z tego określone korzyści, to powinno też zapewniać takim osobom pewną podstawową ochronę tożsamości



etnicznej, językowej, kulturowej i religijnej. Relacja między ochroną mniejszości a ochroną tożsamości osób zamieszkałych w danym państwie i nie mających jego obywatelstwa nie może być wykorzystywana do wyłączenia czy ograniczenia ochrony tych ostatnich, lecz powinna być raczej ujmowana elastycznie: tak jeśli chodzi o zakres ochrony (który powinien odpowiadać specyfice każdej grupy), jak i samej kwalifikacji - trudno bowiem określić, w którym dokładnie momencie grupa emigrantów „przekształci się” w mniejszość językową, etniczną czy religijną i dopiero od „tego momentu” gwarantować jej specyficzną ochronę. Dokumenty KBWE, które początkowo bardzo ostrożnie nawiązywały do tego problemu<sup>32</sup>, coraz wyraźniej wskazują na konieczność zapewnienia „także praw kulturalnych dla legalnie zamieszkujących i pracujących migrantów”<sup>33</sup>. Traktat polsko-niemiecki jako jeden z pierwszych dokumentów prawnomiędzynarodowych daje wyraz tej tendencji.

#### **2.4. Dopełnienie prawnomiędzynarodowego standardu ochrony mniejszości prawem krajowym**

Artykuły 20-22 traktatu opierają się na standardzie międzynarodowym, przede wszystkim na postanowieniach deklaracji kopenhaskiej z 29 VI 1990. Rozwiązanie takie bywa krytykowane w literaturze naukowej. Podkreśla się, że jest to słaby punkt traktatu, bowiem standard międzynarodowy jest słabo rozwinięty i tym samym traktat nie odniósł się do niektórych szczegółowych, specyficznych problemów. W związku z tym zauważyć należy, co następuje:

**Po pierwsze**, standard prawnomiędzynarodowy dotyczący ochrony mniejszości jest, w istocie, dotychczas więcej niż skromny.

---

<sup>32</sup> Zob. pkt 38 dokumentu moskiewskiego spotkania konferencji w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE, 4 X 1991.

<sup>33</sup> Zob. punkty 36-38 rozdziału IV „Ludzki wymiar” dokumentu trzeciego spotkania szefów państw lub rządów państw KBWE - „Wyzwania czasu przemian”, przyjętego w Helsinkach 10 VII 1992 (w:) KBWE Dokument helsiński 1992. Wyzwania czasu przemian. Warszawa 1992. PISM, s. 66 i 148.

Tym niemniej w Europie, w ramach KBWE, rozwinął się międzynarodowy standard polityczny, który określa podstawowe zasady ochrony mniejszości i prawa osób należących do mniejszości. Traktat polsko-niemiecki zasadza się na tym standardzie, co umożliwiło wyważone i solidne rozwiązanie problemów o skomplikowanych zaszczościach historycznych, politycznych i prawnych. Model ten został powszechnie przyjęty w regulacjach (traktatach dwustronnych) ochrony mniejszości między państwami Europy Środkowej i Wschodniej. Z drugiej strony, rozwiązanie takie bez wątplenia umocniło standard polityczny ochrony mniejszości w ramach KBWE, otwierając drogę do przekształcenia tego standardu w regionalne międzynarodowe prawo zwyczajowe.

**Po drugie**, przyjęcie założenia, że rozwój standardu międzynarodowego pozwoli rozwiązać wszelkie problemy ochrony mniejszości narodowych, jest błędne. Zbyt duża panuje różnorodność sytuacji faktycznych w poszczególnych państwach, zbyt zróżnicowane są same mniejszości. Standard międzynarodowy może i powinien być pojmowany jako standard minimum, punkt wyjścia dla ochrony mniejszości rozwijanej - w zależności od konkretnej sytuacji - w prawie krajowym<sup>34</sup>. Uwaga ta dotyczy również traktatów dwustronnych, które z reguły, ze względu na nieadekwatność sytuacji faktycznych i konieczność przezwyciężenia zaszczości politycznych i historycznych, koncentrują się na zasadniczych zobowiązaniach państw do ochrony mniejszości narodowych i określeniu (potwierdzeniu) podstawowych praw osób należących do mniejszości, otwierając drogę dla dalej idących, specyficznych regulacji krajowych. W deklaracji kopenhaskiej (pkt 30) trafnie podkreślono, że:

„Kwestie dotyczące mniejszości narodowych można zadowalająco rozstrzygnąć jedynie w demokratycznych strukturach politycznych opartych na praworządności, z funkcjonującym niezawisłym sądownictwem.”.

---

<sup>34</sup> Por. S. Kux: *Międzynarodowe podejście do problemów mniejszości narodowych*, Sprawy Międzynarodowe nr 7-12/1992, s. 16 i n.

### 3. Ochrona mniejszości narodowych w prawie niemieckim

Niemieckie prawo krajowe koncentruje się na ochronie tzw. uznanych mniejszości, tzn. na ochronie mniejszości duńskiej, fryzyjskiej i serbo-łużyckiej<sup>35</sup>. Żadnej z pozostałych grup, wymienionych w literaturze niemieckiej jako mniejszości (np. Sinti i Roma, grupa żydowska, *Ruhr-Polen*), niemieckie prawo krajowe nie gwarantuje szczególnej ochrony czy też roszczeń do otrzymywania pomocy.

Mimo tradycji niemieckiego prawa konstytucyjnego (ochronie mniejszości narodowych poświęcone były specjalne artykuły konstytucji frankfurckiej z 1849 r. i konstytucji weimarskiej z 1919 r.), Ustawa Zasadnicza nie zawiera w tej dziedzinie żadnych przepisów. Ochronę mniejszości wywodzi się z UZ pośrednio, przy pomocy ekstensywnej wykładni artykułów normujących prawa podstawowe (*Grundrechte*)<sup>36</sup>. Dyskusje, po zjednoczeniu Niemiec, *de lege ferenda* co do konieczności wprowadzenia odpowiedniego artykułu do konstytucji niemieckiej, mimo że jeszcze nie zakończone, wykazują znaczną wstrzeźliwość frakcji parlamentarnych wobec takich propozycji. Również pozostałe ustawodawstwo federalne nie zawiera przepisów dotyczących ochrony mniejszości. Zakres obowiązywania § 6 federalnej ustawy wyborczej, który wyłącza „listy partii mniejszości narodowych” z klauzuli 5 %, ograniczony został w wyniku restryktywnej wykładni jedynie do listy mniejszości duńskiej<sup>37</sup>. Drugi wyjątek dotyczy możliwości używania języka

---

<sup>35</sup> Por. S. Messtorff: *Die Rechtsstellung der ethnischen Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland*, 1987; M. J. Hahn: *Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Deutschland* [w:] *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, red. J. A. Frowein, R. Hofmann, S. Oeter, Heidelberg 1993, s. 62 i n.

<sup>36</sup> BVerfGE t. I, s. 97, 104. Por. D. Franke, R. Hofmann: *Nationale Minderheiten - ein Thema für das Grundgesetz? Verfassungs- und völkerrechtliche Aspekte des Schutzes nationaler Minderheiten*, EuGRZ 1992/197, s. 401 i n.

<sup>37</sup> Por. R. Wolfrum: *Minderheitenschutz in Europa. Die Staatsrechtliche Situation am Beispiel einzelner ausgewählter Staaten*, Heidelberg 1991, s. 26.

mniejszości w postępowaniu sądowym, lecz rozciąga się on jedynie na Serbo-Łużyczan.

Natomiast istotne przepisy dotyczące ochrony mniejszości narodowych zawiera prawo landów: Szlezwiku-Holsztyna, Brandenburgii, Saksonii i Saksonii-Anhalt. Przepisy w konstytucjach tych landów i ich pozostałym prawie, uzasadniające roszczenia do konkretnego wsparcia ze strony państwa czy też konkretne działania na rzecz mniejszości, odnoszą się jednak wyłącznie do trzech „uznanych” mniejszości. W odniesieniu do pozostałych mniejszości narodowych konstytucje landów Szlezwiku-Holsztyna, Saksonii i Saksonii-Anhalt zawierają jedynie ogólne klauzule dotyczące ich ochrony.

#### **4. Stosowanie postanowień traktatu w niemieckim prawie krajowym**

##### **4.1. Wcielenie (transformacja) postanowień traktatu w niemieckie prawo krajowe**

Traktat przed ratyfikacją przez prezydenta federalnego zgodnie z art. 59 ust. 1. UZ został zatwierdzony - odpowiednio do ustępu 2 tego artykułu - przez „ciała ustawodawcze” (tzn. Bundestag i Bundesrat) w formie ustawy federalnej<sup>38</sup>.

Ustawa taka spełnia, po pierwsze, funkcje upoważniające (*Ermächtigungsfunktion*), tzn. upoważnia prezydenta federalnego do ratyfikacji podpisanego już traktatu; po drugie, funkcję wcielającą (*Einbeziehungsfunktion*), tzn. włącza treść traktatu do prawa krajowego RFN, czyli spełnia rolę „aktu transformującego” (*Transformationsgesetz*), po trzecie, funkcję gwarantującą (*Garantiefunktion*,

---

<sup>38</sup> BGBl. 1991, II, s. 1313 i n. Nt. włączenia prawa traktatowego do prawa wewnętrznego RFN zob. L. Gelberg: *Ratyfikacja umów międzynarodowych wprawie konstytucyjnym RFN*, PiP nr 4/1972; M. Sobolewski: *Ratyfikacja umów międzynarodowych według konstytucji RFN*, Biuletyn Niemcoznawczy 1970, nr 6; J. Barcz: *System prawny RFN wobec norm prawa międzynarodowego*, Warszawa 1986, s. 61 i n. (tam też podana literatura niemiecka).

*Rangordnungsfunktion*), tzn. nadaje włączonym do prawa krajowego postanowieniom traktatu rangę ustawy federalnej.

Dla polskiej grupy w Niemczech zasadnicze znaczenie ma zakres wcielenia (transformacji) postanowień traktatu w niemieckie prawo krajowe. W szczególności zaś istotne jest wskazanie, które z postanowień traktatu tworzą prawa i obowiązki jedynie między umawiającymi się państwami, a które mają charakter tzw. norm *self-executing*, stwarzających bezpośrednio prawa i obowiązki dla obywateli i organów państwowych. Kwestia bezpośredniego stosowania postanowień traktatu określona jest zasadniczo przez prawo wewnętrzne, co wynika z faktu, że sposób wykonania traktatów należy do kompetencji państwa - strony danego traktatu. Państwo-partnera zasadniczo interesuje jedynie to, czy zobowiązania wynikające z traktatu są realizowane. Niekiedy - jak to ma miejsce np. w odniesieniu do traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy - określa się specjalny mechanizm „sprawowania pieczy nad realizacją” traktatu (art. 3 ust. 2). Tak więc w procesie wykładni wewnętrznej stwierdza się, czy postanowienia umowy nadają się do bezpośredniego stosowania. W RFN stosownej wykładni dokonują sądy. Niemiecka praktyka sądowa wykazuje w tej mierze znaczną wstrzeźliwość<sup>39</sup>, tym bardziej że brak jednoznacznych przepisów Ustawy Zasadniczej dotyczących wcielania prawa traktatowego do prawa krajowego, a art. 59 ust. 2 UZ (dotyczący kompetencji „ciał ustawodawczych” pozostawia szerokie pole manewru do wykładni i jest przedmiotem sporów interpretacyjnych.

Postanowienia art. 20-22 traktatu nie są jednorodne. Generalnie wyróżnić można 4 zasadnicze grupy tych postanowień:

1) Postanowienia określające podstawowe zasady ochrony mniejszości i jej statusu. Na plan pierwszy wysuwa się tu potwierdzenie zasady

---

<sup>39</sup> Por, H. Mosler: *Das Völkerrecht in der Praxis der deutschen Gerichte*, Karlsruhe Schriften, Juristische Studiengesellschaft, Karlsruhe 1957, s. 20 i n.

niedyskryminacji (art. 20 ust. 1), zakazu „asymilacji wbrew ich woli” (art. 20 ust. 1) oraz zasady opcji indywidualnej - *Bekennntnisprinzip* (art. 20 ust. 4).

2) Postanowienia określające prawa (szczególnie art. 20 ust. 3) i obowiązki (szczególnie art. 22 ust. 2) osób należących do mniejszości.

3) Postanowienia określające zobowiązania obu państw-stron do realizacji i przestrzegania odnośnych zobowiązań międzynarodowych (art. 20 ust. 2) oraz do „chronienia tożsamości mniejszości oraz tworzenia warunków do wspierania tej tożsamości” (szczególnie art. 21); do tej grupy zaliczyć też należy postanowienia art. 25, dotyczące rozszerzenia możliwości nauki języka ojczystego.

4) Postanowienia określające zasady współpracy między państwami-stronami traktatu w omawianej dziedzinie, która „powinna umacniać pokojowe współżycie i dobre sąsiedztwo Narodów polskiego i niemieckiego oraz przyczyniać się do porozumienia i pojednania między nimi” (art. 21 ust. 1) i postanowienia wskazujące na konieczność szczególnego przestrzegania przy tej współpracy podstawowych norm prawa międzynarodowego i zasad KBWE (art. 22 ust. 1).

Postanowienia grupy 1) i 2) mają charakter norm *self-executing*, czyli odnośne osoby mogą się na nie powoływać bezpośrednio w stosunku do urzędów i sądów. Wynika to jasno ze sformułowań art. 20: „Członkowie mniejszości niemieckiej w Rzeczypospolitej Polskiej (...) a także osoby w Republice Federalnej Niemiec (...) mają prawo...” (ust. 1), względnie „Umawiające się strony oświadczają, że osoby wymienione w ustępie I mają w szczególności prawo (...) do” (ust. 3 zdanie pierwsze). Charakteru tego nie zmienia fakt, że znaczna część tych praw jest już zagwarantowana w prawie krajowym lub też wymaga pewnych dodatkowych działań legislacyjnych.

Postanowienia grupy 3) skierowane są do państw-stron traktatu i zobowiązują do podjęcia działań w sferze prawa krajowego niezbędnych do realizacji odnośnych zobowiązań. Czyli, jeśli w dziedzinach

określonych w art. 21 ust. 2 i w art. 25 brak jest stosownych regulacji prawnych, państwo-strona zobowiązane jest do ich wydania. Zauważyc też należy, że katalog art. 21 ust. 2 nie jest zamknięty. Stwierdza się tam, że „umawiające się strony” będą „w szczególności” podejmować działania określone w wyliczonych pięciu akapitach, ale mogą też podejmować inne działania zgodne z art. 20 ust. 1, a w przypadku rozwoju „standardów międzynarodowych dotyczących mniejszości” (ust. 2) do stosownych dalszych działań będą zobowiązane.

Wreszcie grupa 4) postanowień formułuje zobowiązania wyłącznie między państwami, choć pewne kwestie z zakresu art. 22 ust. 1 mogą znaleźć odzwierciedlenie w prawie krajowym.

W Polsce jednoznacznie wskazano na możliwość bezpośredniego stosowania postanowień *self-executing* traktatu, odnoszących się do mniejszości. Minister S.Z. K. Skubiszewski stwierdził: „Traktat podlega artykułowi 32 g) ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z przyjętą nową praktyką - Sejm w takich przypadkach wyraża swą zgodę w formie ustawy. Forma ustawy otwiera drogę do stosowania traktatu przez sądy i organa administracyjne oraz do powoływania się na traktat przez osoby uprawnione, będące adresatami uprawnień i obowiązków w traktacie ustanowionych. Rzeczpospolita Polska i jej organy gwarantują pełną skuteczność traktatu w prawie polskim<sup>40</sup>. Mimo pewnych dyskusji dotyczących specjalnej ustawy o ochronie mniejszości w Polsce szybki i idący w dobrym kierunku jest też rozwój szczegółowych przepisów różnego szczebla gwarantujących ochronę mniejszości narodowych<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup>Przemówienie 7 VI 1991 w Sejmie po parafowaniu traktatu 6 VI 1991 [w:] *Polska-Niemcy. Dobre sąsiedztwo i przyjazna współpraca*. Warszawa 1992, PISM, s. 36. Szerzej J. Barcz: *Der polnisch-deutsche Vertrag von 17. Juni 1991 und der Schutz der Minderheiten* [w:] *Anerkannt als Minderheit...* jw. s. 87 i n. Nt. nowej praktyki polskiej zob. W. Czaplinski: *International Law and Polish Municipal Law: Recent Jurisprudence on the Polish Supreme Judicial Organs*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1993, nr 4.

<sup>41</sup>Por. M. Hoskova: *Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Polen* [w:] *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten...*, jw., s. 258 i n.; P. Mohlek: *Der deutsch-polnische Nachbarschaftsvertrag und die deutsche Minderheit* [w:] *Anerkannt als Minderheit...*, jw., s. 99 i n.

W Niemczech uznanie charakteru *self-executing* jednostronnych postanowień traktatu oraz ewentualnej potrzeby konkretyzacji w sferze prawa krajowego ma zasadnicze znaczenie dla ochrony grupy polskiej. Na szczeblu federacji brak jest bowiem - jak wspomniano - regulacji prawnych dotyczących ochrony mniejszości narodowych żyjących w Niemczech (z wyjątkiem § 6 ustawy wyborczej), natomiast regulacje na szczeblu landów ograniczają się w zasadzie do tzw. mniejszości uznanych. W związku ze wspomnianą wyżej tzw. funkcją gwarantującą ustawy federalnej dotyczącej traktatu odpowiednie, *self-executing* jego postanowienia powinny mieć rangę ustawy federalnej, co tworzyłoby jakościowo nową sytuację prawną w niemieckim prawie krajowym. Czy w tym kierunku pójdzie praktyka niemiecka trudno powiedzieć. Sądy - o ile wiadomo - nie wypowiedziały się jeszcze na ten temat. Dokumenty rządu federalnego, z jednej strony, wskazują na to, że prawa określone w traktacie gwarantowane są przepisami konstytucji, wskazują jednak również „na przejście do systemu prawnego RFN norm dotyczących ochrony mniejszości zawartych w obowiązujących umowach”<sup>42</sup>. Z drugiej strony pojawiły się w naukowej literaturze niemieckiej opinie kwestionujące w ogóle fakt, iż traktat zawiera normy *self-executing*. W myśl tych opinii realizacja postanowień traktatu w Niemczech wymaga wydania przepisów wykonawczych, natomiast „według obecnego stanu” określone w traktacie osoby pochodzenia polskiego w RFN „nie mogą powoływać się na zagwarantowane w traktacie prawa”<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup>Por. *Joint Polish-German report on the implementation of the bilateral Treaty of 17 June 1991 regarding the German minority in Poland and the Polish group in Germany*. Presented at the CSCE Human dimension seminar on case studies on national minorities issues: Positive results, Warsaw, 24-28 May, 1993, s. 25.

<sup>43</sup> D. Blumenwitz, jw., s. 92, 93.



## 4.2. „Powszechne reguły prawa międzynarodowego” - art. 25 UZ RFN

W myśl art. 25 UZ RFN „Powszechne reguły prawa międzynarodowego stanowią część składową prawa federalnego. Mają one pierwszeństwo przed ustawami i stwarzają bezpośrednio prawa i obowiązki dla mieszkańców obszaru federalnego”<sup>44</sup>. W związku z brakiem na szczeblu federacji przepisów dot. ochrony mniejszości rozważyć należy, czy art. 25 UZ w powiązaniu z traktatem o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy może mieć wpływ na zakres ochrony grupy polskiej w Niemczech. W świetle praktyki niemieckiej dotyczącej art. 25 UZ.<sup>45</sup> stwierdzić można, iż możliwość taka jest mocno ograniczona. Po pierwsze, w myśl ustalonej praktyki prawo traktatowe nie zostaje automatycznie wcielone do niemieckiego prawa krajowego na podstawie art. 25 UZ za pośrednictwem zasady *pacta sunt servanda*<sup>46</sup>, natomiast jeśli traktat zawiera odwołanie do „powszechnych reguł prawa międzynarodowego”, to „reguły” te i tak z chwilą powstania włączone są na podstawie art. 25 UZ do porządku prawnego RFN, a odnośny traktat ma w tym zakresie jedynie znaczenie deklaratoryjne. Dodać jeszcze należy, że włączeniu do niemieckiego porządku prawnego podlegają na podstawie art. 25 UZ jedynie te z „powszechnych reguł prawa międzynarodowego”, które „tworzą bezpośrednie prawa i obowiązki dla jednostek”<sup>47</sup>.

Rola artykułu 25 UZ jest więc obecnie raczej niewielka, jeśli chodzi o rozszerzenie prawnych instrumentów ochrony mniejszości narodowych w

---

<sup>44</sup>Podobne sformułowania zawiera art. 2 akapit 8: „Umawiające się strony (...) potwierdzają bezpośrednie obowiązywanie powszechnych norm prawa międzynarodowego w prawie krajowym”.

<sup>45</sup> Zob. J. Barcz; *System prawny RFN...*, jw., s. 17 i n.; W. Góralski: *Federalny Trybunał Konstytucyjny a stosunki zewnętrzne RFN*, Warszawa 1987.

<sup>46</sup> Por. G. Papadimitriou: *Die Stellung der allgemeinen Regeln des Völkerrecht im innerstaatlichen Recht*, Berlin 1972, s. 80 i n.

<sup>47</sup> Por. A. Bleckmann: *Grundgesetz und Völkerrecht*, Berlin 1975, s. 295 i n.

Niemczech<sup>48</sup>. Zważyć bowiem należy, iż - z jednej strony - zakres prawno międzynarodowych standardów ochrony mniejszości narodowych jest niewielki, z drugiej zaś - regionalny, europejski standard ochrony mniejszości określony jest przede wszystkim w dokumentach KBWE. Mają one charakter dokumentów politycznych, a zawarte w nich standardy dotyczące praw człowieka, w tym ochrony mniejszości, określane są jako *international human rights soft law*<sup>49</sup>. Standardy te nie podpadają więc pod przepisy art. 25 UZ.

Tym niemniej rola art. 25 UZ w przyszłości może mieć znaczenie dla ochrony żyjących w Niemczech mniejszości narodowych, szczególnie jeśli nie zostanie przyjęta stosowna klauzula do niemieckiej konstytucji. Znaczącą - choć pośrednią - rolę może odegrać w tym kontekście polsko-niemiecki traktat. Otóż modelowe rozwiązanie problemu ochrony mniejszości w tym traktacie zasadało się na sięgnięciu do kryteriów obiektywnych, tzn. do standardów ochrony mniejszości zawartych w dokumentach KBWE, przede wszystkim w deklaracji kopenhaskiej, i do projektów wypracowanych w ramach Rady Europy. Traktat odwołuje się do tych dokumentów, a jego postanowienia w większości są dosłownym powtórzeniem sformułowań tam użytych. Model zastosowany w traktacie został przejęty do innych traktatów dwustronnych o przyjaznej współpracy, zawieranych w latach 1990-1994, które obecnie gęstą siecią splatają państwa Europy Środkowej i Wschodniej. Tylko Polska zawarła kilkanaście takich traktatów<sup>50</sup>, a w sumie zawarto ich ponad pięćdziesiąt. Można więc z powodzeniem rozważać tworzenie się regionalnego zwyczajowego prawa międzynarodowego w dziedzinie ochrony mniejszości: akceptacja standardów zawartych w dokumentach KBWE wskazuje na spełnienie warunku powszechnej praktyki, natomiast potwierdzenie tych

---

<sup>48</sup> Tym niemniej znaczenie art. 25 u.z. jest w tym kontekście podkreślane przez rząd federalny, *Joint Polish-German report...*, jw., s. 25.

<sup>49</sup> Z. Kędzia: *The Place of Human Rights Treaties in the Polish Legal Order*, EJIL 1991/131/, nr 2.

<sup>50</sup> Por. *Synopsis of provisions for respect of frontiers and territorial integrity and the rights of national minorities contained in the treaties concluded by the Republic of Poland with its neighbours, presented to the Inaugural for the Pact on Stability in Europe*, Paris, 26-27 May 1994.

standardów w traktatach wskazuje na przekonanie co do ich prawnego charakteru (*opinio iuris sive necessitatis*). Tym samym podstawowe warunki pozwalające na stwierdzenie istnienia regionalnego międzynarodowego prawa zwyczajowego byłyby spełnione<sup>51</sup>.

Naturalnie pojawiają się w związku z tym problemy: które z tych standardów mogłyby pretendować do miana „powszechnych reguł prawa międzynarodowego” w rozumieniu art. 25 UZ? Czy regionalna zasada mogłaby być uznana za „powszechną regułę” w rozumieniu tego artykułu? W sprawach tych w Niemczech decydują sądy, rozpatrując konkretne sprawy. Sąd stosuje daną regułę w myśl art. 25, jeśli nie ma żadnych wątpliwości co do jej zastosowania jako prawa federalnego oraz co do wynikających z niej uprawnień dla jednostek. Jeśli natomiast ma w tym względzie wątpliwości, to przysługuje mu „prawo sprawdzenia” (*Prüfungsrecht*) - za pomocą dokumentacji, literatury, ekspertyz itp. - czy dana reguła rzeczywiście istnieje. W przypadku gdy sąd w dalszym ciągu ma wątpliwości, zwraca się do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Tę kompetencję Trybunału określa art. 100 ust. 2 UZ, a jej podstawowe zadanie polega na zapewnieniu jednolitego orzecznictwa w zakresie stosowania „powszechnych reguł prawa międzynarodowego” na podstawie art. 25 UZ w Republice Federalnej Niemiec<sup>52</sup>.

### 4.3. Struktura federalna RFN

W państwie o strukturze federalnej mogą występować trudności przy wykonywaniu umów międzynarodowych, spowodowane wewnętrznym podziałem kompetencji między federacją i części składowe państwa federalnego<sup>53</sup>. Problemy mogą wystąpić szczególnie wówczas, gdy

---

<sup>51</sup>Por. A. Verdross, B. Simma: *Unwersalles Völkerrecht. Theorie und Praxis*, Berlin 1984, s. 345 i n.

<sup>52</sup> Por. R. Weing: *Die gesetzeskräftige Feststellung einer allgemeinen Regel des Völkerrechts durch das Bundesverfassungsgericht*, Berlin 1971, s. 15 i n.

<sup>53</sup>Por. C. T. Oliver: *The enforcement of treaties by a federal State*, Recueil des Cours de l'Academie de Droit International 1974, t. 141, s. 331 i n.; J. Barcz: *Umowy kulturalne RFN*, Warszawa 1986.

umowę (co jest regułą) zawiera federacja, natomiast określone materie regulowane umową objęte są - w myśl wewnętrznego podziału kompetencji - wyłączną właściwością części składowych państwa federalnego.

Traktat z Polską został zawarty stosownie do art. 32 ust. 1 UZ przez Federację (RFN), natomiast istotne sprawy (szczególnie z dziedzin objętych artykułami 20-22 i 25) należą do wyłącznej kompetencji landów. Z punktu widzenia Polaków żyjących w Niemczech i ich organizacji podstawowe znaczenie mają oświata, szkolnictwo i prawo komunalne objęte właśnie wyłączną kompetencją landów<sup>54</sup>.

W RFN - abstrahując od sporów teoretycznych dotyczących wykonywania przez landy umów międzynarodowych zawartych przez federację<sup>55</sup> - wypracowano praktyczne metody włączania landów w proces zawierania przez federację umów międzynarodowych. Na mocy tzw. porozumienia z Lindau z 14 XI 1957 działa Stała Komisja ds. umów międzynarodowych, w ramach której landy mają wpływ na negocjacje i wyrażają zgodę na zawarcie danej umowy. Dodatkowe mechanizmy oddziaływania landów na treść negocjowanych przez federację umów międzynarodowych stworzyło tzw. porozumienie Kramera-Heubla<sup>56</sup>. Można więc stwierdzić, że w RFN landy są włączone tak w proces negocjacji, jak i wykonania (o ile jest to uzasadnione wewnętrznym podziałem kompetencji) umów międzynarodowych zawartych przez federację (RFN). Stosowne uzgodnienia podejmowane są również w ramach wspólnych gremiów landów. Tak np. w listopadzie 1992 r. stała konferencja landowych ministrów kultury podjęła decyzje w sprawie rozszerzenia nauczania w szkołach języka polskiego.

---

<sup>54</sup> Por. K. Dollinger: *Politik, Staat und Verfassung der BRD*, Köln 1975, s. 136.

<sup>55</sup> Por. R. Bernhardt: *Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat. Eine Untersuchung zum deutschen und ausländischen Bundesstaatsrecht*, Köln - Berlin 1957.

<sup>56</sup> Por. H. von Meibohm: *Die Mitwirkung der Länder im Bereich der auswärtigen Gewalt*, Neue Juristische Wochenschrift 1968, nr 35, s. 1608 i n.

Z punktu widzenia federalnej struktury RFN stosowanie traktatu należy oceniać w dwóch płaszczyznach.

- W płaszczyźnie wykonania wewnątrzpaństwowego organy federacji i organy landów są zobowiązane do podejmowania działań koniecznych dla wykonania traktatu stosownie do wewnątrzpaństwowego podziału kompetencji. Polacy zamieszkali w Niemczech i ich organizacje mogą zwracać się do federalnych i landowych organów (stosownie do ich kompetencji), a żaden organ landowy nie może powołać się na nieznamość traktatu, aby odmówić wykonania nałożonych przez traktat zobowiązań, o ile zobowiązanie takie pokrywa się z kompetencją danego organu landowego, wynikającego z podziału wewnątrzpaństwowego.
- W płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej za wykonanie postanowień traktatu odpowiada RFN. W teorii i praktyce prawa międzynarodowego powszechnie uznana jest odpowiedzialność państwa federalnego za sprzeczne z traktatem działanie lub zaniechanie organów części składowych federacji. Państwo federalne nie może powołać się na swoją strukturę federalną i na wewnątrzpaństwowy podział kompetencji dla uzasadnienia zaniedbań w wykonaniu traktatu<sup>57</sup>.

## **5. Możliwości dochodzenia ochrony przez Polaków w Niemczech oraz ich organizacje**

Sprawa wykonania traktatu należy przede wszystkim do państw, które dany traktat zawarły. Polska i Niemcy sprecyzowały w artykule 3 ust. 3, iż „Ministrowie Spraw Zagranicznych sprawują pieczę nad realizacją całości niniejszego Traktatu. Będą oni odbywać konsultacje co najmniej raz w roku. Wyżsi urzędnicy obu Ministerstw Spraw Zagranicznych, zajmujący się sprawami politycznymi, gospodarczymi i kulturalnymi, będą

---

<sup>57</sup> Por. C. Nawachukwu Okeke: *Treaty-Making and Treaty-Implementation by a Federal State under International Law* (w:) *New Direction in International Law. Essays in honour of Wolfgang Abendroth*, Frankfurt a.M. 1982, s. 58; I. Bemier: *International legal aspects of federalism*, London 1973, s.83 i n.

odbywać regularne konsultacje co najmniej raz w roku". W art. 21 ust. 3 podkreślono, iż powyższe postanowienia stosowane będą w odniesieniu do „spraw określonych” w art. 20-22 traktatu. Od czasu wejścia w życie traktatu przedmiotem regularnych konsultacji MSZ obu państw jest również wykonanie art. 20-22. Niektóre, szczególnie istotne sprawy omawiane są w specjalnych grupach roboczych. Nauczanie języka polskiego w Niemczech jest przedmiotem obrad stałej grupy roboczej, działającej w ramach programu wykonawczego do polsko-niemieckiej umowy o współpracy kulturalnej. Na podkreślenie zasługuje ścisła współpraca MSZ obu państw na arenie międzynarodowej w dziedzinie rozwoju standardów ochrony mniejszości. Jej wyrazem były np. wspólne propozycje delegacji polskiej i niemieckiej nt. włączenia mniejszości we współpracę transgraniczną, przedłożone podczas spotkania ekspertów w sprawie mniejszości państw KBWE w lipcu 1991 r. w Genewie<sup>58</sup>, czy opracowanie wspólnego raportu o realizacji art. 20-22 traktatu, który został przedłożony podczas seminarium KBWE nt. mniejszości narodowych w maju 1993 r. w Warszawie.

Niezależnie od tego traktat precyzuje możliwości bezpośredniego lub pośredniego dochodzenia przez Polaków zamieszkałych w Niemczech i ich organizacje określonej w traktacie ochrony:

1. W artykule 21 ust. 2 akapit 5 Polska i Niemcy zobowiązują się do „podejmowania niezbędnych środków” w celu ochrony obu grup określonych w art. 20 ust. 1 - „po należytej konsultacji, zgodnie z procedurą podejmowania decyzji w danym państwie, łącznie z kontaktami z organizacjami lub stowarzyszeniami” wyżej wymienionych grup. Również art. 21 akapit 3 ust. 2 zobowiązuje oba państwa do szanowania prawa członków grup wymienionych w art. 20 ust. 1 do skutecznego uczestnictwa w sprawach publicznych, łącznie z udziałem w sprawach dotyczących ochrony i wspierania ich tożsamości.

Postanowienia te uzasadniają udział przedstawicieli grupy polskiej w Niemczech w „należytych konsultacjach” przy podejmowaniu przez

---

<sup>58</sup>Por. J.Barcz: *European standards...*, s. 92 i n.

organa państwowe decyzji w sprawie ochrony identyczności narodowej tej grupy. Zakłada to naturalnie określony stopień organizacji grupy polskiej, pozwalający zaprezentować interesy Polaków jako grupy na zewnątrz - w stosunku do władz państwowych. Z powyższych postanowień wynika, że organizacje Polaków mają prawo uczestniczyć w sprawach dotyczących ochrony i wspierania ich tożsamości ("należyte konsultacje") w procesie decyzyjnym tych organów państwowych, które kompetentne są do podejmowania odnośnych decyzji (tak na szczeblu federalnym, jak i landów). Po zawarciu traktatu odnotować można w tej dziedzinie znaczny postęp. Przedstawiciele organizacji polonijnych rozpoczęli regularne spotkania (jesienią 1993 i wiosną 1994 r.) z właściwym parlamentarnym sekretarzem stanu niemieckiego MSW - H. Waffenschmidtem. W niemieckim MSW wyznaczono urzędnika odpowiedzialnego za kontakty z organizacjami polonijnymi, a H. Waffenschmidt wystosował w czerwcu 1994 r. pismo do premierów landów, aby powołali oni urzędowych partnerów do kontaktów z organizacjami polonijnymi celem realizacji postanowień traktatu<sup>59</sup>.

2. Stosownie do art. 20 ust. 3 akapit 7 Polacy „indywidualnie lub wspólnie z innymi członkami swej grupy” mają prawo do „korzystania na równi z innymi ze skutecznych środków prawnych dla urzeczywistnienia swoich praw, zgodnie z prawem krajowym”. Ponieważ w RFN nie ma szczególnych regulacji prawa wewnętrznego dotyczących ochrony mniejszości polskiej, osoby należące do tej grupy mogą sięgać do wszystkich zwykłych środków przewidzianych prawem (istotne w tym kontekście są rozważania dotyczące podziału kompetencji w państwie federalnym), mogą przy tym powoływać prawa określone w traktacie ("swoje prawa"). Możliwość korzystania ze środków prawnych - zgodnie z prawem krajowym - obejmuje naturalnie również możliwość sięgnięcia do środków prawnych przewidzianych w wiążących RFN umowach międzynarodowych. W grę wchodzi przede wszystkim Europejska Konwencja Praw Człowieka, która zawiera szereg praw indywidualnych

---

<sup>59</sup>Jeśli chodzi o inne mniejszości, to na szczeblu federalnym od 1965 r. funkcjonuje w MSW komisja do spraw mniejszości duńskiej, które przewodniczy minister.

istotnych dla ochrony mniejszości<sup>60</sup>, jak wolność sumienia, myśli i wyznania (art. 9), prawo do swobodnego wyrażania myśli i swobodnego dostępu do informacji (art. 10), wolność zbierania się i stowarzyszenia (art. 14), zakaz dyskryminacji (art. 14). Realizacja tych praw może podlegać kontroli na podstawie art. 25 konwencji w drodze tzw. skargi indywidualnej, z którą - po wyczerpaniu wewnątrz krajowych możliwości - może wystąpić osoba fizyczna, stowarzyszenie czy inna organizacja niepaństwowa. W kontekście grupy polskiej w Niemczech istotne jest, iż prawo do wnoszenia skarg indywidualnych mają wszystkie osoby przebywające na obszarze danego państwa bez względu na obywatelstwo.

3. Organizacje zakładane i utrzymywane (stosownie do art. 21 ust. 3 akapit 2) mają prawo ubiegać się o dobrowolne wkłady finansowe i inne, jak również o pomoc publiczną, zgodnie z prawem krajowym (art. 20 ust. 3 akapit 2); odpowiada temu zobowiązanie stron traktatu (art. 21 ust. 1) do „tworzenia warunków do wspierania” (*Schaffung der Bedingungen für die Förderung*) tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej odnośnych grup.

Mają również prawo działać tak „w obrębie swojego kraju” (art. 20 ust. 3 akapit 2), jak też „uczestniczyć w międzynarodowych organizacjach pozarządowych” (art. 20 ust. 3 akapit 6). Uczestnictwo w międzynarodowych organizacjach pozarządowych implikuje prawo do udziału w różnorodnych imprezach międzynarodowych dotyczących ochrony mniejszości i do prezentowania własnych ocen i analiz co do stanu ochrony w danym państwie; w połączeniu z art. 20 ust. 3 akapit 4 organizacje polskie mogą utrzymywać „niezakłócone kontakty” z innymi organizacjami mniejszości narodowych w Niemczech oraz z organizacjami mniejszości narodowych w Polsce („wspólne dziedzictwo kulturowe” - por. art. 20 ust. 3 akapit 4), w tym - co z punktu widzenia obu grup może być szczególnie istotne - z organizacjami mniejszości niemieckiej w Polsce.

---

<sup>60</sup> Por. Ch. Hillgruber, M. Jesteadt, *Die Europäische Menschenrechtskonvention und der Schutz der nationalen Minderheiten*, Bonn 1993.





### **34. Sukcesja w dziedzinie ubezpieczenia społecznego w stosunkach polsko-niemieckich po II wojnie światowej**

(w:) Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004, Warszawa 2004 (strony 295-336).

#### **1. Wprowadzenie**

Rozliczenia z dziedziny sukcesji ubezpieczeniowej, zwłaszcza gdy towarzyszą temu problemy związane z konfliktem zbrojnym i przesunięciami terytorialnymi są niezwykle skomplikowane. W relacjach polsko-niemieckich dodatkowe trudności wynikały z ogromu zbrodni nazistowskich, wysiedleń ludności niemieckiej z ziem przyznanych Polsce na mocy Umowy Poczdamskiej oraz trwającego przez bez mała pięćdziesiąt lat podziału politycznego Europy.

Problem rozliczeń w tej dziedzinie stosunków polsko-niemieckich należy uznać za zamknięty. W toku zjednoczenia Niemiec 1989/1990 i negocjacji w ramach konferencji „2 + 4” sprawy tej (jak również innych kwestii majątkowych związanych z przeszłością) nie podnoszono, podczas negocjacji polsko-niemieckich nad sukcesją w traktaty przejęcie umowy rentowej z 1975 r. nie budziło kontrowersji, natomiast zawarcie nowej umowy na początku lat 90., która zastąpiła umowę z 1975 r., kontrowersje co prawda budziło, ale nie w tym obszarze (do sprawy sukcesji ubezpieczeniowej w ogóle już nie wracano).

Sposób przeprowadzenia tych rozliczeń i ich zakres pokazuje jednak szczególnie dobitnie, w jak znaczącym stopniu tzw. uwarunkowania polityczne negatywnie odbiły się na możliwości zaspokojenia uzasadnionych roszczeń Polski z tytułu rozliczeń ubezpieczeniowych.

Przekazywanie bowiem znaczącej części świadczeń indywidualnych dla uprawnionych w Polsce były przez dziesiątki lat blokowane, w stosunku do jednego z państw niemieckich – NRD, PRL zrzekła się w

ogóle roszczeń, nie przeprowadzono bowiem (w toku negocjowania stosownej umowy międzynarodowej w 1957 r.) ich zbilansowania, a oczekiwania po stronie polskiej były znacznie wyższe niż po stronie NRD.

Z drugim państwem niemieckim – RFN zawarto w połowie lat 70. pakiet umów, który zamknął kwestię rozliczeń ubezpieczeniowych. Rozliczenia te przeprowadzono jednak w sposób dla Polski niekorzystny, co zostało zaakceptowane przez ówczesne władze m.in. ze względu na pogłębiający się kryzys gospodarczy i dążenie do dostępu do środków finansowych.

Należy jednak mieć na uwadze, że przekazany wówczas – w połowie lat 70. – Polsce tzw. ryczałt rentowy (1.3 mld DM) nie stanowił – jak to z reguły pisze się w publicystyce zarówno w Niemczech jak i w Polsce – ani formy odszkodowania z tytułu zbrodni nazistowskich, ani formy jakiegoś „podarunku” na rzecz Polski, lecz wynikał z konkretnych, mających uzasadnienie prawne rozliczeń ubezpieczeniowych, mających swoje korzenie w przeszłości i do tego naliczony w sposób wyjątkowo korzystny dla strony niemieckiej.

## **2. Sukcesja w dziedzinie ubezpieczenia społecznego po I wojnie światowej**

### **2.1. Porozumienia międzynarodowe z zakresu ubezpieczenia społecznego do pierwszej wojny światowej**

Wprowadzenie w drugiej połowie XIX wieku ubezpieczenia społecznego w wielu państwach europejskich stworzyło szybko sytuację wymagającą regulacji międzynarodowych. Powodowane było to przede wszystkim znacznym przepływem siły roboczej. Pierwsze umowy dwustronne dotyczyły określonych rodzajów zaopatrzenia chorych. I tak, 20 lipca 1871 r. zawarty został między Włochami a Monako układ o wspieraniu chorych pozostających bez środków do

życia. Podobne porozumienie zawarte zostało 11 grudnia 1873 r. między Niemcami a Danią.<sup>1</sup>

Rozwiązań dotyczących regulacji problemów z dziedziny ubezpieczenia społecznego poszukiwano na forum założonego w 1889 r. Międzynarodowego Komitetu do spraw Zabezpieczenia Społecznego (z siedzibą w Paryżu) oraz - założonego w 1900 r. - Międzynarodowego Stowarzyszenia do spraw Ustawowej Ochrony Pracy (z siedzibą w Bazylei).<sup>2</sup> Już 28 września 1904 r., podczas trzeciego posiedzenia delegatów, przyjęto wytyczne, w których postulowano wprowadzenie do ustawodawstwa zasady równości obywateli własnych i cudzoziemców w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego.<sup>3</sup>

Pierwszy układ, zawierający postanowienia z dziedziny ubezpieczenia społecznego, podpisany został 15 kwietnia 1904 r. przez Francję i Włochy. 31 grudnia 1904 r. Niemcy i Włochy podpisały natomiast układ dodatkowy do traktatu z 6 grudnia 1891 r. o handlu, cłach i żegludze. W artykule 4 tego układu dodatkowego przewidywano równe traktowanie we wzajemnych stosunkach swoich obywateli w dziedzinie ubezpieczenia wypadkowego.<sup>4</sup> Do 1914 r. nie przyjęto jeszcze co prawda umów wielostronnych, zawarto jednak wiele układów dwustronnych o ubezpieczeniu społecznym.<sup>5</sup>

Traktat wersalski stworzył korzystną sytuację dla rozwoju międzynarodowych norm z dziedziny ubezpieczeń społecznych co najmniej w trzech aspektach.

---

<sup>1</sup> H.D. Gobbers, *Gestaltungsgrundsätze des zwischenstaatlichen und überstaatlichen Sozialversicherungsrechts*, Köln-Berlin-Bonn-München 1980, s. 3.

<sup>2</sup> E. Wickenhagen, *Zwischenstaatliches Sozialversicherungsrecht*, Bad-Godesberg 1957, s. 39.

<sup>3</sup> Tamże.

<sup>4</sup> H.D. Gobbers, *Gestaltungsgrundsätze ...*, s. 3.

<sup>5</sup> E. Wickenhagen, *Zwischenstaatliches Sozialversicherungsrecht ...*, s. 39.

**Po pierwsze** - artykuł 312 Traktatu wersalskiego zobowiązywał Niemcy i państwa, które otrzymały nabytki terytorialne kosztem Niemiec do zawarcia stosownych umów; zawarte na tej podstawie układy zawierały postanowienia o odgraniczeniu kompetencji, przynależności osób uprawnionych mieszkających na przekazanych terenach do instytucji ubezpieczeniowych jednego z umawiających się państw oraz o stosownym podziale majątku, spłatach, itp.<sup>6</sup>

**Po drugie** - na mocy części XIII Traktatu wersalskiego utworzono Międzynarodową Organizację Pracy (MOP), której działalność (konwencje MOP, wpływ na zawieranie umów dwustronnych i wielostronnych) określiła w istotny sposób rozwój międzynarodowych regulacji z dziedziny ubezpieczenia społecznego.<sup>7</sup>

**Po trzecie** - w artykule 427 Traktat wersalski potwierdzał niezmiernie istotną zasadę równości krajowców i cudzoziemców: "Przepisy z zakresu stosunków pracy, wydawane w każdym kraju, mają zabezpieczać wszystkim robotnikom przebywającym legalnie w danym kraju sprawiedliwe traktowanie ekonomiczne". Zasada ta znalazła następnie wyraz w wielu konwencjach i zaleceniach MOP.<sup>8</sup>

## 2.2. Postanowienia Traktatu wersalskiego

Traktat wersalski regulował szczegółowo los umów międzynarodowych zawartych przed I wojną światową przez Niemcy z innymi państwami. Niezależnie od wspomnianego już układu dodatkowego z Włochami z 31 grudnia 1904 r., Rzesza Niemiecka zawarła przed pierwszą wojną światową cztery umowy

---

<sup>6</sup> Tamże, s. 40.

<sup>7</sup> H.D. Gobbers, *Gestaltungsgrundsätze ...*, s. 4.

<sup>8</sup> E. Wickenhagen, *Zwischenstaatliches Sozialversicherungsrecht ...*, s. 40.

międzynarodowe, regulujące kwestie z zakresu ubezpieczenia społecznego.<sup>9</sup>

- układ z Luksemburgiem z 2 września 1905 r. o ubezpieczeniu wypadkowym,<sup>10</sup>
- układ z Holandią z 27 sierpnia 1907 r. o ubezpieczeniu wypadkowym,<sup>11</sup> uzupełniony układem dodatkowym z 30 maja 1914 r.,<sup>12</sup>
- układ z Belgią z 6 lipca 1912 r. o ubezpieczeniu wypadkowym,<sup>13</sup>
- układ z Włochami z 31 lipca 1912 r.,<sup>14</sup> który po raz pierwszy wykraczał poza ubezpieczenie wypadkowe i obejmował również ubezpieczenie od inwalidztwa, starości i w stosunku do zstępnych.

Problem obowiązywania po pierwszej wojnie światowej umów międzynarodowych, których jedną ze stron były Niemcy, regulował artykuł 289 Traktatu wersalskiego. W myśl tego artykułu każde z państw sprzymierzonych miało w okresie sześciu miesięcy od chwili wejścia Traktatu w życie zawiadomić Niemcy o tych umowach, które miały nadal obowiązywać. Jedynie takie umowy (objęte zawiadomieniem) obowiązywały nadal (od chwili zawiadomienia) - pozostałe uważane były za wygasłe. Na mocy artykułu 289 Traktatu wersalskiego obowiązywał nadal - po pierwszej wojnie światowej -

---

<sup>9</sup> Szerzej – tamże, s. 41-42.

<sup>10</sup> Reichsgesetzblatt (dalej: RGBl.) 1905, s. 756.

<sup>11</sup> RGBl. 1907, s. 763.

<sup>12</sup> RGBl. 1915, s. 321.

<sup>13</sup> RGBl. 1913, s. 23.

<sup>14</sup> RGBl. 1913, s. 171.

układ z Włochami (ze skutkiem od 8 lipca 1920 r.)<sup>15</sup> oraz układ z Belgią (ze skutkiem od 29 maja 1920 r.).<sup>16</sup>

Poza tym Niemcy zawarły wiele omów na mocy artykułu 312 Traktatu wersalskiego (niektóre kwestie uregulowane zostały w drodze decyzji Rady Ligi Narodów), który obowiązywał w tej mierze do czasu zawarcia umów z dziedziny ubezpieczenia społecznego między Niemcami i państwami, które otrzymały nabytki terytorialne kosztem Niemiec. W szczególności chodziło tu o następujące umowy:

- układ z Belgią z 9 lipca 1920 r.,<sup>17</sup> dotyczący odstąpionych przez Niemcy obszarów Eupen i Mamedy (tzw. układ akwizgrański),
- decyzję Rady Ligi Narodów z 21 czerwca 1921 r.<sup>18</sup> (tzw. decyzja bazylejska), która regulowała zabezpieczenie społeczne w odniesienia do Azacji-Lotaryngii,
- porozumienie z Danią z 10 kwietnia 1922 r.<sup>19</sup> o uregulowaniu spraw powstałych w związku z przejęciem zwierzchnictwa państwowego nad Północnym Szlezwikiem przez Danię,
- układy i decyzje Rady Ligi Narodów, dotyczące ubezpieczenia społecznego w odniesienia do Górnego Śląska i Wolnego Miasta Gdańska.<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup> Zob. obwieszczenie z dnia 15 sierpnia 1920 r. RGBl. 1920, s. 1577.

<sup>16</sup> Zob. obwieszczenie z dnia 30 czerwca 1920 r. RGBl. 1920, s. 1397.

<sup>17</sup> RGBl. 1921, s. 1177.

<sup>18</sup> RGBl. 1921, s. 1289.

<sup>19</sup> RGBl. 1922 II, s. 141.

<sup>20</sup> Patrz punkt następny.

W okresie międzywojennym Niemcy zawarły też wiele umów dwustronnych o ubezpieczeniu społecznym:

- układ z Austrią z 8 stycznia 1926 r.<sup>21</sup> o regulacji ubezpieczenia społecznego w stosunkach międzypaństwowych (uzupełniony następnie układem z 5 lutego 1930 r.),<sup>22</sup>
- układ z Finlandią z 18 czerwca 1927 r.<sup>23</sup> o ubezpieczenia wypadkowym,
- układ z Polską z 24 listopada 1927 r.<sup>24</sup> o polskich robotnikach rolnych,
- układ z Jugosławią z 15 grudnia 1928 r.<sup>25</sup> o ubezpieczeniu społecznym,
- układ z Czechosłowacją z 21 marca 1931 r.<sup>26</sup> o ubezpieczeniu społecznym,
- układ z Polską z 11 czerwca 1931 r.<sup>27</sup> o ubezpieczeniu społecznym,
- układ z Francją z 29 lipca 1932 r. (nie został ratyfikowany),
- układ z Danią z 19 lipca 1933 r.<sup>28</sup> o ubezpieczeniu wypadkowym,

---

<sup>21</sup> RGBl. 1926 II, s. 355.

<sup>22</sup> RGBl. 1930 II, s. 58.

<sup>23</sup> RGBl. 1928 II, s. 20.

<sup>24</sup> RGBl. 1928 II, s. 167.

<sup>25</sup> RGBl. 1928 II, s. 561.

<sup>26</sup> RGBl. 1933 II, s. 1016.

<sup>27</sup> Dz.U. R.P. 1933, nr 65 poz. 487; RGBl. 1933 II, s. 645.



- układ z Włochami z 20 czerwca 1939 r.<sup>29</sup> o ubezpieczeniu społecznym (uzupełniony następnie układem z 31 marca 1941 r.),<sup>30</sup>
- układ z Węgrami z 21 września 1940 r.<sup>31</sup> o rozstrzygnięciu spraw z zakresu ubezpieczenia społecznego w związku z wcieleniem byłych obszarów czechosłowackich do Królestwa Węgier.<sup>32</sup>

### **2.3. Stosunki polsko-niemieckie z zakresu ubezpieczeń społecznych w okresie międzywojennym**

Odrodzenie się Państwa Polskiego po pierwszej wojnie światowej oraz przejęcie przez nie obszarów byłego zaboru pruskiego wymagało między innymi rozwiązania skomplikowanych problemów sukcesji ubezpieczeniowej,<sup>33</sup> to znaczy uregulowania między innymi kwestii świadczeń nabytych w niemieckich instytucjach ubezpieczeniowych przez ludność zamieszkałą na obszarze ówczesnej Polski. Problem ten uregulowany został w licznych aktach międzynarodowych:

- w decyzji Rady Ligi Narodów z 17 lipca 1922 r.,<sup>34</sup>

---

<sup>28</sup> RGBl. 1934 II, s. 60.

<sup>29</sup> RGBl. 1940 II, s. 207.

<sup>30</sup> RGBl. 1941 II, s. 138.

<sup>31</sup> RGBl. 1941 II, s. 332.

<sup>32</sup> Por. Wickenhagen, *Zwischenstaatliches Sozialversicherungsrecht ...*, s. 43.

<sup>33</sup> Wyczerpująco na ten temat: W. Luchowski, *Polsko-niemieckie stosunki socjalne (Zarys historyczny)* (w:) *Stosunki rentowe PRL-RFN a orzecznictwo Federalnego Trybunału Socjalnego. Materiały z konferencji naukowej 2 X 1979 r. - Warszawa-Popowo*, Warszawa 1980, s. 48 i nas.

<sup>34</sup> Dz.U. RP 1923, nr 70 poz. 550.

- w polsko-niemieckiej konwencji (zwanej górnośląską lub genewską) z 17 maja 1922 r.<sup>35</sup> oraz w związanej z nią decyzją Rady Ligi Narodów z 9 grudnia 1924 r.,<sup>36</sup>
- w układzie polsko-niemieckim z 26 sierpnia 1922 r.,<sup>37</sup> dotyczącym górnośląskiej Spółki Brackiej oraz w związanej z nią decyzji Rady Ligi Narodów z 13 stycznia 1930 r.<sup>38</sup>

W wymienionych wyżej aktach międzynarodowopravných dokonano podziału między Polskę a Niemcy zobowiązań z tytułu ubezpieczenia w niemieckich instytucjach, przy czym przyjęto generalną zasadę, iż Polska przejmie zobowiązania w stosunku do określonych grup uprawnionych w zamian za przekazanie przez Niemcy ustalonych funduszy, papierów wartościowych, pożyczek, wierzytelności hipotecznych, ruchomości i nieruchomości. Podziału zobowiązań dokonano w drodze ustalenia tzw. dat przełomowych, kryterium stałego miejsca zamieszkania oraz kryterium zatrudnienia w czasie daty przełomowej.<sup>39</sup> W podobny sposób uregulowano kwestie sukcesji ubezpieczeniowej w odniesieniu do Wolnego Miasta Gdańska. Regulował to układ między Polską (na mocy artykułu 104 pkt

---

<sup>35</sup> Dz.U RP 1922, nr 44 poz. 370.

<sup>36</sup> Dz.U RP 1929, nr 68 poz. 527.

<sup>37</sup> Dz.U. RP 1923, nr 48 poz. 327.

<sup>38</sup> Dz.U. RP 1930, nr 35 poz. 293.

<sup>39</sup> Szczegółowo: W. Luchowski, *Polsko-niemieckie stosunki socjalne ...*. Autor omawia szczegółowo uregulowanie sukcesji w odniesieniu do: ubezpieczeń od wypadków (s. 60 i nast.), ubezpieczenia emerytalnego robotników i pracowników umysłowych (s. 62-63), ubezpieczenia pensyjnego górników (s. 63-64), zaopatrzenia poza ubezpieczeniem społecznym (s. 66-67). Patrz także: Z. Wyżnikiewicz, *Ubezpieczenia społeczne na Śląsku w świetle wykonania górnośląskiej konwencji genewskiej*, Katowice 1939; K. Wanatowicz, *Ubezpieczenia brackie na Górnym Śląsku w latach 1922-1939*, Warszawa-Kraków 1973.

6 Traktatu wersalskiego Polska prowadziła sprawy zagraniczne Wolnego Miasta Gdańska) i Niemcami z 24 stycznia 1927 r.<sup>40</sup>

Problem stosunków w dziedzinie ubezpieczeń społecznych między Polską i Rzeszą Niemiecką regulowała kompleksowo umowa z 11 czerwca 1931 r. „o ubezpieczeniu społecznym”. Jej podstawę stanowiły cztery zasady:

- zrównania obywateli obu państw w prawie do ubezpieczenia i do korzystania ze świadczeń;
- uchylenia wewnętrznych przepisów każdego z państw, dotyczących spoczywania świadczeń w przypadku przeniesienia się uprawnionej osoby z jednego państwa do drugiego;
- uzyskania przez ubezpieczonego lub pozostałych po nim członków rodziny prawa do świadczeń z ubezpieczenia emerytalnego robotników i pracowników umysłowych, a także z ubezpieczenia pensyjnego górników z łącznego okresu ubezpieczenia w obu państwach (zasada łączenia okresów);
- rozciągnięcia obowiązywania umowy na wypadki ubezpieczeniowe (inwalidztwo, starość, śmierć, wypadek przy zatrudnieniu), które wydarzyły się przed wejściem w życie umowy, jak również na okresy ubezpieczenia emerytalnego, przebyte przed zawarciem umowy, jeśli chodzi o łączenie uprawnień.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Dz.U. R.P. 1928, nr 8 poz. 52. Szczegółowo: W. Luchowski, *Polsko-niemieckie stosunki socjalne ...*, s. 67 i nast.

<sup>41</sup> Umowa wraz z protokołem końcowym została ogłoszona aktem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 15 kwietnia 1932 r. (Dz.U. R.P. 1933, nr 65 poz. 487). Wymiana dokumentów ratyfikacyjnych nastąpiła w Warszawie 11 sierpnia 1933 r. (patrz. oświadczenie rządowe z 11 sierpnia 1933 r. - Dz.U. R.P. 1933, nr 65 poz. 488) i oba dokumenty weszły w życie stosownie do artykułu 50 umowy i punktu 13 protokołu.

Jak pisze W. Luchowski, umowa ta była najpełniejsza z umów dwustronnych, zawartych przez państwa europejskie w dziedzinie ubezpieczeń społecznych w okresie międzywojennym. Obejmowała ona swym zasięgiem wszystkie rodzaje ubezpieczeń społecznych: na wypadek choroby i macierzyństwa, od wypadków, emerytalne ubezpieczenia robotników i pracowników umysłowych oraz ubezpieczenia pensyjne górników. Stwarzała ona możliwość realizowania przez ubezpieczonych i członków ich rodzin nabytych uprawnień do świadczeń bądź tylko z ubezpieczenia w jednym kraju, bądź z ubezpieczenia w obu krajach łącznie. Umowa zawierała rzadko spotykany przepis o jednorazowym przywróceniu wygasłych uprawnień (ekspektatyw) z ubezpieczeń emerytalnych jednego państwa, bez potrzeby spłacenia składek za okres ubiegły, jeżeli uprawnienia te wygasły podczas pobytu ubezpieczonego na terytorium drugiego państwa. Umowa zawierała zasadę łączenia uprawnień, która polegała na tym, że przy ocenie spełnienia warunków do świadczeń oraz obliczania wysokości świadczeń, traktowano okresy ubezpieczenia w drugim państwie jak własne okresy ubezpieczenia, przy czym uwzględniano także okresy ubezpieczenia sprzed wejścia umowy w życie.<sup>42</sup>

Kres wykonywaniu umowy z 11 czerwca 1931 r. o ubezpieczeniu społecznym położyła agresja Niemiec na Polskę. Wznowienie obowiązywania tej umowy po zakończeniu drugiej wojny światowej nie było możliwe ze względu na zmianę sytuacji faktycznej i rozwój polityczny. Po powstaniu dwóch państw niemieckich, złożony problem sukcesji ubezpieczeniowej (mający swoje uwarunkowania tak w okresie międzywojennym, jak i w wydarzeniach, które miały miejsce po drugiej wojnie światowej - ustanowienie granicy polsko-niemieckiej na Odrze i Nysie łużyckiej) musiał być rozstrzygnięty w drodze unormowań dwustronnych.

---

<sup>42</sup> *Polsko-niemieckie stosunki socjalne ...*, s. 70.

### 3. Uwarunkowania sukcesji ubezpieczeniowej w stosunkach polsko-niemieckich po drugiej wojnie światowej

Jak już zostało podkreślone, kwestia sukcesji ubezpieczeniowej po drugiej wojnie światowej tak w stosunkach polsko-niemieckich (Polski z obu państwami niemieckimi), jak też ogólnie w odniesienia do umów międzynarodowych zawartych w tej dziedzinie przez Rzeszę Niemiecką, była niezmiernie skomplikowana. Złożyło się na to kilka czynników.

**Po pierwsze** - splatały się tu problemy wpływu drugiej wojny światowej na obowiązywanie zawartych przez Rzeszę Niemiecką umów międzynarodowych, z kwestią sukcesji tych umów w odniesieniu do powstałych w 1949 r. dwóch państw niemieckich. Sytuację - szczególnie w dziedzinie ubezpieczeń społecznych - dodatkowo komplikował fakt przesunięcia wschodnich granic niemieckich oraz przesiedlenia ludności i niemieckiej - na mocy rozdziału XIII Umowy poczdamskiej - "do Niemiec" w granicach poczdamskich (w przypadku przesiedleń z Polski – głównie do radzieckiej i brytyjskiej strefy okupacyjnej).

**Po drugie** - istniały istotne rozbieżności w stanowisku państw i w doktrynie prawa międzynarodowego odnośnie do kwestii międzynarodowoprprawnej podmiotowości państwa niemieckiego po 1945 r. - upadek w 1945 r. jako podmiotu prawa międzynarodowego lub dalsze istnienie, a w przypadku przyjęcia tezy o dalszym istnieniu państwa niemieckiego po 1945 r. jego stosunek do dwóch, powstałych w 1949 r. państw niemieckich – NRD i RFN.<sup>43</sup> Do tego należy jeszcze dodać, że w Republice Federalnej Niemiec kwestię podmiotowości prawnomiędzynarodowej Niemiec wiązano z regulacjami terytorialnymi po drugiej wojnie światowej (teza o dalszym istnieniu Rzeszy Niemieckiej w granicach z 31 grudnia 1937 r.), podważając w szczególności prawnomiędzynarodowy charakter granicy polsko-

---

<sup>43</sup> Por. *Status prawny Niemiec w latach 1945-1949. Materiały z konferencji naukowej (22-24 kwiecień 1985 r. – Kazimierz Dolny)*, pod red. J. Barcza, Warszawa 1987.

niemieckiej na Odrze i Nysie Łużyckiej,<sup>44</sup> co naturalnie oddziaływało również na sukcesję w odniesieniu do umów międzynarodowych oraz prowadziło do kontrowersji co do zakresu obowiązywania prawa wewnętrznego RFN.<sup>45</sup>

**Po trzecie** - nie zawarto po drugiej wojnie światowej traktatu pokoju z Niemcami (względnie dwoma państwami niemieckimi),<sup>46</sup> który analogicznie do artykułu 289 Traktatu wersalskiego – precyzyjnie regulowałby kwestię dalszego obowiązywania umów międzynarodowych, zawartych przez Rzeszę Niemiecką w okresie międzywojnia. Kwestii tej nie uregulowały również cztery mocarstwa sprzymierzone, które sprawowały "najwyższą władzę nad Niemcami" (deklaracja z 5 czerwca 1945 r.), zaś na mocy Proklamacji nr 2 Rady Kontroli Niemiec z 20 września 1945 r. (Section III punkt 6) miały one wydać "dyrektywy w sprawie anulowania, wejścia w życie, wznowienia lub stosowania wszelkich traktatów, konwencji lub innych porozumień międzynarodowych, czy jakichkolwiek ich części lub postanowień, których stroną są lub były Niemcy".<sup>47</sup> W sprawie umów z dziedziny ubezpieczeń społecznych cztery mocarstwa nie wydały żadnej dyrektywy.<sup>48</sup>

Po powstaniu Republiki Federalnej Niemiec, federalny minister pracy (*Bundesarbeitsminister*) wydał 3 marca 1950 r. dekret (*Erlass*), w którym z faktu nie wydania przez cztery mocarstwa dyrektywy w

---

<sup>44</sup> Patrz. na przykład: F. Klein, *Kontinuitätsproblematik und Rechtsstellung der deutschen Ostgebiete* (w:) *Staatliche Kontinuität unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage Deutschlands*, Köln 1983, s. 15.

<sup>45</sup> W polskiej literaturze obszernie na ten temat: L. Janicki, *RFN wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy*, Poznań 1986 (II wydanie).

<sup>46</sup> Dopiero tzw. Traktat „2 + 4” podpisany 12 września 1990 r. stał się substytutem traktatu pokojowego z Niemcami. Por. J. Barcz, *Udział Polski w konferencji „2 + 4”. Aspekty prawne i proceduralne*, Warszawa 1994.

<sup>47</sup> Official Gazette of the Control Council for Germany z 29 października 1945 r.

<sup>48</sup> Por. Wickenhagen, *Zwischenstaatliches Sozialversicherungsrecht ...*, s. 44.

odniesienia do umów z dziedziny ubezpieczeń społecznych zawartych przez Rzeszę Niemiecką wyciągnięto wniosek, iż umowy te obowiązują w dalszym ciągu, lecz są zawieszane. W okresie zawieszenia - stwierdzał dekret federalnego ministra pracy - roszczenia uprawnionych, przebywających za granicą, należy oceniać wyłącznie według prawa ubezpieczenia społecznego obowiązującego w RFN, z wyłączeniem umów zawieszonych.<sup>49</sup>

Po uzyskaniu przez RFN kompetencji w sprawach zagranicznych (na mocy tzw. układu z Petersbergu z 22 listopada 1949 r. i decyzji Wysokiej Alianckiej Komisji (*the Allied High Commission for Germany*) z 6 marca 1951 r., wyjaśniono w Republice Federalnej Niemiec problem obowiązywania umów międzynarodowych z zakresu ubezpieczeń społecznych jedynie w odniesieniu do państw neutralnych w czasie drugiej wojny światowej. Dekret federalnego ministra pracy z 11 maja 1953 r. stwierdzał, "iż według panującej nauki prawa międzynarodowego układy dwustronne między Rzeszą Niemiecką i państwami, które podczas drugiej wojny światowej pozostawały neutralne, nie zostały naruszone w swojej mocy wiążącej przez wojnę, i w ten sposób wiążą Republikę Federalną i drugie państwo - partnera umowy"<sup>50</sup>. Stosownie do tego dekretu uważano za nadal obowiązujący układ z 4 lutego 1928 r. między Rzeszą Niemiecką i Szwajcarią.<sup>51</sup> Mimo że problem był sporny w ówczesnej literaturze naukowej RFN,<sup>52</sup> można przyjąć, że pozostałe umowy międzynarodowe z dziedziny ubezpieczeń społecznych wygasły w wyniku drugiej wojny światowej.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> Tamże

<sup>50</sup> Tamże.

<sup>51</sup> RGBl. 1928 II, s. 311.

<sup>52</sup> Por. Wickenhagen, *Zwischenstaatliches Sozialversicherungsrecht ...*, s. 44.

<sup>53</sup> Tamże.

Pewien wyjątek stanowią w tym względzie konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy. W piśmie kanclerza federalnego z 12 maja 1951 r. do Dyrektora Generalnego Międzynarodowego Biura Pracy w sprawie przyjęcia RFN do MOP stwierdzono: "Rząd Republiki Federalnej Niemiec uznaje, że po uzyskaniu członkostwa wiązą go zobowiązania wynikające z porozumień ratyfikowanych przez Rzeszę Niemiecką przed jej wystąpieniem z Międzynarodowej Organizacji Pracy, o ile zobowiązania te powstały lub powstaną na obszarze zwierzchnim Republiki Federalnej Niemiec".<sup>54</sup> W zaakceptowanej 12 czerwca 1951 r. propozycji rezolucji w sprawie przyjęcia RFN do MOP stwierdzono: "Republika Federalna Niemiec uznaje, iż wiązą ją konwencje ratyfikowane przez Rzeszę Niemiecką przed jej wystąpieniem z MOP, o ile wynikające z nich zobowiązania rozciągają się lub mogą rozciągać na obszar państwowy, podlegający suwerenności Republiki Federalnej Niemiec".<sup>55</sup> Dotyczyło to łącznie 17 konwencji MOP, ratyfikowanych przez Rzeszę Niemiecką, z których siedem regulowało problemy z dziedziny ubezpieczenia społecznego (konwencja nr 2 z 1919 r., konwencja nr 3 z 1919 r., konwencja nr 12 z 1921 r., konwencja nr 18 z 1925 r., konwencja nr 19 z 1925 r., konwencja nr 24 z 1927 r. i konwencja nr 25 i 1927 r.).<sup>56</sup>

Tak więc w stosunkach międzynarodowych RFN część umów międzynarodowych dotyczących ubezpieczeń społecznych zachowała moc obowiązującą (w odniesienia do "obszaru państwowego, podlegającego suwerenności Republiki Federalnej Niemiec"), znaczna natomiast część wygasła. Uwzględniając istotne, wspomniane wyżej problemy, rozwiązanie takie odpowiada w zasadzie praktyce państw w odniesieniu do sukcesji w przypadku rozpadnięcia się państwa, praktyce określonej kompromisem między zasadą ciągłości

---

<sup>54</sup> BGBl. 1951, s. 405.

<sup>55</sup> BGBl. 1951, s. 406.

<sup>56</sup> Por. Wickenhagen, *Zwischenstaatliches Sozialversicherungsrecht ...*, s. 45.



zobowiązań traktowanych *ipso iure* a zasadą *tabula rasa*.<sup>57</sup> W tej sytuacji problemy z zakresu sukcesji ubezpieczeniowej w stosunkach między Polską a dwoma państwami niemieckimi mogły być uregulowane - przy uwzględnienia skomplikowanych zaszczości - jedynie w drodze umów dwustronnych.<sup>58</sup> Odpowiadałoby to w zasadzie dotychczasowej praktyce państw:<sup>59</sup> skomplikowane problemy z zakresu sukcesji ubezpieczeniowej wyłączone były zwykle z regulacji traktatów pokoju (por. Traktat wersalski, dział III, załącznik do artykułu 302, traktat pokoju a Włochami, załącznik XVI), a ich uregulowanie odsyłało do umów dwustronnych między zainteresowanymi państwami (por. artykuł 312 Traktatu wersalskiego).

#### **4. Regulacja stosunków w dziedzinie ubezpieczenia społecznego z NRD**

Stosunki między PRL a NRD w tym zakresie uregulowane zostały umową z 13 lipca 1957 r. o współpracy w dziedzinie polityki społecznej<sup>60</sup> oraz uzupełniającym ją protokołem z 14 października

---

<sup>57</sup> Por. J. Pienkoś, *Pojęcie i typy sukcesji państw w odniesieniu do umów międzynarodowych w świetle prac kodyfikacyjnych KPM ONZ*, Warszawa 1979, a. 236 i nast., przede wszystkim s. 247.

<sup>58</sup> Por. B. Aubin, *Die öffentlich-rechtliche Einwirkung des Krieges auf private Vorkriegsverträge mit Feindbeziehung unter besonderer Berücksichtigung des Schicksals der deutschen Vorkriegsverträge im 2. Weltkrieg*, Berlin-Tübingen 1954, s. 50. W piśmie kanclerza federalnego z 25 maja 1952 r. do Wysokich Komisarzy wyrażono gotowość zawarcia układu wielostronnego z mocarstwami zachodnimi, który regulowałby skutki wojny w odniesieniu do traktatów dotyczących spraw majątkowych. Jednocześnie w piśmie stwierdzono, że między innymi sprawy z dziedziny ubezpieczeń społecznych winny być regulowane w drodze umów dwustronnych. Tamże.

<sup>59</sup> Por. Wł. Czapliński, *Sukcesja państw w sprawach innych niż traktaty*, Sprawy Międzynarodowe 1983, nr 1, s. 77 i nast. - przede wszystkim s. 91-92.

<sup>60</sup> Umowa ta weszła w życie w dniu wymiany dokumentów ratyfikacyjnych, która miała miejsce w Berlinie 28 lutego 1958 r. (Dz.U. 1958, nr 51 poz. 247). Tekst umowy w języku polskim i niemieckimi Dz.U. 1958, nr 51 poz. 246.

1971 r.<sup>61</sup>. Umowa ta regulowała nie tylko problem ubezpieczeń społecznych, lecz także szeroko rozumianą współpracę obu państw w dziedzinie polityki społecznej, w tym również opieki społecznej (artykuł 8 i 9). Umowa opierała się na dwóch zasadach:

- na zasadzie równego traktowania, w myśl której (artykuł 2 ust. 1) "Obywatele jednego Państwa, zatrudnieni na obszarze Państwa drugiego, oraz członkowie ich rodzin będą traktowani w zakresie przepisów prawa pracy i ubezpieczenia społecznego pracowników na równi z własnymi obywatelami Państwa, jeżeli umowa niniejsza nie stanowi inaczej". Zasada ta obejmowała również "obywateli każdego z obu Państw, których pobyt na obszarze Państwa drugiego jest przejściowy, albo którzy, mieszkając na obszarze drugiego Państwa, potrzebują pomocy społecznej" (artykuł 2 ust.2);
- na tzw. zasadzie terytorialnej, przy czym nie przewidywała od tej zasady żadnego wyjątku (por. art. 5 i 6).<sup>62</sup> Umowa regulowała ubezpieczenie społeczne na wypadek choroby, macierzyństwa, inwalidztwa, w razie starości i na wypadek śmierci żywiciela oraz w zakresie zasiłków rodzinnych (art. 3 ust. 1). W myśl tzw. zasady terytorialnej, do zapewnienia powyższych świadczeń zobowiązana była instytucja tego państwa, na obszarze którego uprawniona osoba przebywała. Instytucja ta zobowiązana była - przy ocenie prawa do świadczenia i jego wysokości - do uwzględnienia okresów ubezpieczenia (zatrudnienia) na obszarze drugiego państwa. W myśl artykułu 13 umowy, przy przyznawaniu świadczeń z ubezpieczenia społecznego uwzględniane były również okresy zatrudnienia (ubezpieczenia) przebyte tak w jednym, jak i w drugim państwie przed wejściem w życie umowy. Postanowienia artykułu 13 umowy obejmowały więc również okresy

---

<sup>61</sup> Protokół wszedł w życie w dniu wymiany dokumentów ratyfikacyjnych, która miała miejsce w Berlinie 3 kwietnia 1972 r., z mocą od 26 lutego 1970 r. Patrz. oświadczenie rządowe z 25 kwietnia 1972 r., Dz.U. 1972 r., nr 19 poz. 138.

<sup>62</sup> Por. W. Luchowski, *Polsko-niemieckie stosunki socjalne ...*, s. 72.

ubezpieczenia w instytucjach byłej Rzeszy Niemieckiej w czasie zatrudnienia na obecnym obszarze NRD.<sup>63</sup>

W przypadku przeniesienia się osoby pobierającej świadczenia (określone w art. 3 ust. 1) z jednego państwa do państwa drugiego, właściwa instytucja tego państwa zobowiązana była (patrz art. 5 ust. 2, art. 6 ust. 2, 3 i 4) do przejęcia dalszego udzielania świadczeń według obowiązujących ją przepisów z uwzględnieniem okresu korzystania ze świadczeń w państwie, z którego dana osoba przesiedliła się. W myśl art. 7, instytucja ubezpieczeniowa, przyznająca świadczenia na podstawie tej umowy nie otrzymywała zwrotu kosztów udzielonych świadczeń od instytucji ubezpieczeniowej drugiego państwa.

Umowa PRL - NRD nie obejmowała (w zakresie ubezpieczenia społecznego - patrz art. 3 ust. 2) osób, które posiadały uprawnienia do zaopatrzeń według szczególnych przepisów poza ubezpieczeniem społecznym pracowników, jak również nie obejmowała zaopatrzeń dla inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin.

Jest rzeczą powszechnie przyjętą w praktyce międzynarodowej, że w przypadku zawierania umowy z dziedziny ubezpieczeń społecznych na tzw. zasadzie włączenia (terytorialnej), bilansowane są jednocześnie wzajemne roszczenia, a ewentualna różnica na rzecz jednej ze stron kompensowana jest w formie kwoty ryczałtowej lub w inny, uzgodniony sposób. W związku z zawarciem umowy z NRD, opierającej się – jak wskazano wyżej – na tzw. zasadzie włączenia (terytorialnej), nie przeprowadzono takiego zbilansowania wzajemnych roszczeń – nie ulegało natomiast wątpliwości, że po stronie polskiej istniała poważna nadwyżka aktywów. Wynika to jednoznacznie z odpowiedniego bilansowania roszczeń wynikających z przeszłości, jakiej dokonano podczas negocjowania w połowie lat 70. odnośnej umowy z RFN. Przy wypłacie wyrównawczej kwoty ryczałtowej na rzecz PRL, RFN dodatkowo pomniejszyła tę kwotę w

---

<sup>63</sup> Tamże.

relacji 78 do 22, biorąc pod uwagę stosunek terytorium RFN do NRD.<sup>64</sup> **Należy więc przyjąć, iż zawierając w 1957 r. umowę z NRD, rząd PRL zrzekł się w stosunku do Niemieckiej Republiki Demokratycznej – jako jednego z sukcesorów Rzeszy Niemieckiej - należnych Polsce, w wyniku ewentualnych rozliczeń z tytułu sukcesji ubezpieczeniowej, kompensaty finansowej.**

## **5. Regulacja stosunków w dziedzinie ubezpieczenia społecznego z RFN**

### **5.1. Porozumienia PRL-RFN z 1975 r.**

Dopiero w połowie lat 70. doszło w stosunkach między PRL a RFN do całościowego uregulowania spraw z dziedziny zaopatrzenia emerytalnego i wypadkowego, w tym sukcesji ubezpieczeniowej.<sup>65</sup> W grupie porozumień podpisanych 9 października 1975 r. znalazły się dwie istotne umowy z interesującą nas dziedziny:

- umowa między PRL a RFN o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym (weszła w życie 1 maja 1976 r.);<sup>66</sup>
- porozumienie między rządem PRL a rządem RFN, obejmujące wzajemne rozliczenia między obu państwami i ich instytucjami ubezpieczeniowymi w zakresie zaopatrzenia emerytalnego i wypadkowego, wynikające z braku istnienia umowy i stosunków w tej dziedzinie przed wejściem porozumienia w życie.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Por. punkt niniejszej pracy.

<sup>65</sup> Na ten temat obszernie: J. Barcz, *Umowa rentowa PRL-RFN z 1975 roku. Artykuły 15 i 16 umowy w świetle stanowiska RFN. Analiza krytyczna*, PISM - Warszawa 1988.

<sup>66</sup> Tekst umowy zamieszczony w: *Stosunki rentowe PRL-RFN. Zagadnienia artykułu 16 umowy z 1975 r. Wybór dokumentów*. Wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz, PISM – Warszawa 1986 (dokument I.4.)

<sup>67</sup> Tamże, dokument I.5.

Dodać jeszcze należy, iż dwa dni wcześniej, tzn. 7 października 1975 r., doszło do zawarcia jeszcze jednego, niezmiernie istotnego porozumienia, o którym notabene w ogóle nie wspomina się w polskiej literaturze przedmiotu; chodzi o wymianę not między rządem PRL i rządem RFN w sprawie zaopatrzenia wypadkowego.

Przed 1975 r. istniały porozumienia regulujące sprawy jedynie wycinkowe. I tak 20 lipca 1967 r. zawarte zostało między ZUS - Biurem Rent Zagranicznych a Urzędami Zaopatrzeń w Ravensburgu, Münster, Gelsenkirchen i Hamburga porozumienie w sprawie przekazywania świadczeń inwalidom - członkom byłego Wehrmachtu i ich rodzinom oraz osobom z nimi zrównanym.<sup>68</sup> Kolejnym, ważnym etapem była umowa z 25 kwietnia 1973 r. o ubezpieczeniu społecznym pracowników wysłanych przejściowo na obszar drugiego państwa<sup>69</sup> oraz powiązane z tą umową porozumienie administracyjne z 21 sierpnia 1975 r., zawarte między polskim Ministerstwem Pracy, Płac i Spraw Socjalnych i Ministerstwem Pracy i Spraw Socjalnych RFN.<sup>70</sup> Umowa ta zwalniała pracowników wysyłanych przez zakład pracy do drugiego państwa z obowiązku ubezpieczenia w tym państwie i jednocześnie gwarantowała prawo do pierwszej pomocy m razie wypadku przy pracy oraz do korzystania ze świadczeń leczniczych. Nie ma więc ona większego znaczenia dla rozważań w interesującym nas zakresie.

## **5.2. Regulacja niektórych obszarów z dziedziny ubezpieczenia społecznego przed 1975 r.**

Natomiast istotne są wycinkowe regulacje, które istniały w relacjach między PRL a RFN przed zawarciem porozumień z 1975 r. w dwóch dziedzinach:

---

<sup>68</sup> Tamże, dokument I.1.

<sup>69</sup> Tamże, dokument I.2.

<sup>70</sup> Tamże, dokument I.3.

- wspomniane wyżej regulacje dotyczące zaopatrzenia dla inwalidów wojennych i ich rodzin;
- oraz regulacje dotyczące zaopatrzeń wypadkowych.

### 5.2.1. Zaopatrzenie dla inwalidów wojennych i ich rodzin

Na mocy rozdziału IX Umowy poczdamskiej, Polaka przejęła ziemie zachodnie i północne (byłe wschodnie obszary Rzeszy Niemieckiej), jednocześnie - na mocy rozdziału XIII Umowy - ludność narodowości niemieckiej została przesiedlona z tych obszarów „do Niemiec”. Pozostała zasadniczo polska ludność rodzima, która uzyskała obywatelstwo polskie. Znaczna grupa tej ludności, tak w okresie pierwszej wojny światowej jak i drugiej, wcielona została do Wehrmachtu. Po 1945 r. na ziemiach zachodnich i północnych Polski pozostało około 100 tys. inwalidów byłego Wehrmachtu lub członków rodzin nieżyjących żołnierzy byłego Wehrmachtu. Powstał więc istotny problem zaopatrzeń dla tych osób. Podobny problem napotkało odrodzone państwo polskie po pierwszej wojnie światowej. Wtedy to jednostronnie przyznane zostały polskie zaopatrzenia inwalidzkie byłym żołnierzom (niezawodowym) armii państw zaborczych, w tym także armii niemieckiej, jeżeli osoby te mieszkały w Polsce i uznane zostały obywatelami polskimi. Stosowne zaopatrzenia przyznano również członkom rodzin nieżyjących żołnierzy armii państw zaborczych.<sup>71</sup>

**Polskie przepisy dotyczące zaopatrzenia inwalidów wojennych:** problem zaopatrzeń dla inwalidów byłego Wehrmachtu i członków rodzin nieżyjących żołnierzy byłego Wehrmachtu po 1945 r. regulował dekret z 25 października 1948r. (o zmianie ustawy z 17 marca 1932 r. o zaopatrzeniu inwalidzkim).<sup>72</sup> W myśl postanowień dekretu, polskie zaopatrzenia inwalidzkie przyznano:

---

<sup>71</sup> Ustawa z 18 marca 1921 r., Dz.U. 1921, nr 32 poz. 195. Patrz. W. Luchowski, *Polsko-niemieckie stosunki socjalne ...*, s. 76.

<sup>72</sup> Dz.U. 1948, nr 50 poz. 387.

- żołnierzom armii niemieckiej w czasie wojny od 1 września 1939 r. do 9 maja 1945 r., jeżeli posiadali stałe zaświadczenie wydane na mocy ustawy z 6 maja 1945 r. o "wyłączenia ze społeczeństwa polskiego wrogich elementów", lub prawomocne postanowienie sądu polskiego orzekające rehabilitację w pełnym rozmiarze, ale co do których prokurator wydał postanowienie stwierdzające, że czyn nie podlega ściganiu, albo też gdy osoby te były w okresie wojny stałymi mieszkańcami ziem zachodnich i północnych lub byłego Wolnego Miasta Gdańska i uzyskały obywatelstwo polskie;<sup>73</sup>
- żołnierzom armii niemieckiej w czasie wojny 1914-1918, jeżeli podczas wojny 1939-1945 byli stałymi mieszkańcami ziem zachodnich i północnych lub byłego Wolnego Miasta Gdańska oraz mieli przyznane prawo do zaopatrzenia inwalidzkiego przez władze niemieckie, a po 1945 r. uzyskali obywatelstwo polskie;<sup>74</sup>
- osobom, które doznały uszkodzenia zdrowia po 27 grudnia 1919 r. w wojsku niemieckim w czasie pokoju, jeżeli w czasie wojny 1939-1945 były stałymi mieszkańcami ziem zachodnich i północnych lub byłego Wolnego Miasta Gdańska, miały przyznane prawo do zaopatrzenia inwalidzkiego przez władze niemieckie, a po 1945 r. uzyskały obywatelstwo polskie.<sup>75</sup>

**Ustawa RFN „o zaopatrzeniu ofiar wojny:** problem zaopatrzenia dla inwalidów wojennych regulowała w prawie RFN "ustawa o zaopatrzeniu ofiar wojny" (*Gesetz über die Versorgung der Opfer des Krieges - Bundesversorgungsgesetz – BVG*) z 20 grudnia 1950 r.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> Art. 1 ust. 1a) dekretu.

<sup>74</sup> Tamże.

<sup>75</sup> Art. 1 ust. 1b) dekretu.

<sup>76</sup> BGBl 1950, s. 791 (z licznymi późniejszymi zmianami).

Na podstawie 7 § ustawy możliwe było wypłacanie zaopatrzenia Niemcom i osobom narodowości niemieckiej zamieszkałym „w obszarze obowiązywania ustawy”, zamieszkałym „na obszarach na wschód od linii Odry-Nysy, należących do terytorium państwowego Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r.” oraz dla niektórych innych kategorii „ofiar wojny”. Postanowienia te budziły więc istotne kontrowersje ze względu na konstrukcje prawne („Niemca” w rozumieniu art. 116 ust. 1 UE i różnicowania statusu terytorium Polski) podważające prawnomiędzynarodowy status granicy polsko-niemieckiej, ustalonej w Układzie Poczdamskim.<sup>77</sup>

Niezależnie jednak od tego, taki - szeroko zakreślony - krąg uprawnionych ("Niemców" i "osób narodowości niemieckiej"), został istotnie ograniczony w § 64 i nast. ustawy ("szczególnie przepisy w odniesieniu do uprawnionych poza obszarem mocy obowiązującej niniejszej ustawy"). W myśl bowiem § 64 ust. 1 ustawy jedynie "Niemcy i osoby narodowości niemieckiej", posiadające miejsce zamieszkania lub stałego pobytu w państwach, z którymi Republika Federalna Niemiec utrzymuje stosunki dyplomatyczne, uprawnieni są do otrzymywania świadczeń takich - "jak uprawnieni na obszarze mocy obowiązującej niniejszej ustawy". Roszczenie do świadczenia spoczywało (§ 64 ust. 2), jeżeli osoba uprawniona nie posiadała miejsca zamieszkania lub stałego pobytu „na obszarze mocy obowiązującej ustawy” lub "w państwach, z którymi Republika Federalna Niemiec nie utrzymuje stosunków dyplomatycznych". Była to więc owa osławiona klauzula dyplomatyczna, która występowała w przepisach prawnych RFN dotyczących odszkodowań i w praktyce wyłączyła różnego rodzaju świadczenia odszkodowawcze w stosunku do obywateli byłych państw socjalistycznych, w tym Polski (uniemożliwiała ona wypłatę odszkodowań przez 20 lat, a późniejsze roszczenia odrzucane były ze względu na przedawnienie).<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Por. J. Barcz, *Umowa rentowa PRL-RFN z 1975 roku ...*, s. 111 i nast.

<sup>78</sup> Patrz. szerszy kontekst problemu – J. Kranz, *Rokowania wielostronne z Niemcami ...*, s. 29 i nast.



W odniesieniu do "Niemców" i "osób narodowości niemieckiej", w stosunku do których roszczenie spoczywało /§ 64 ust. 2/, możliwe było jednak wypłacanie określonych zasiłków (*Ersatzleistungen*) za zgodą federalnego ministra pracy, przy czym określono rodzaj, wysokość zasiłku i okres jego wypłaty (§ 64 ust. 2 ustawy). Rzecz charakterystyczna, iż zasiłek ten mógł być - za zgodą federalnego ministra pracy - w całości lub częściowo cofnięty "gdy w osobie uprawnionej tkwi istotny, zależny od niej powód"; takim „istotnym powodem” - w rozumieniu § 64 ust. 2 ustawy – było "przede wszystkim działanie, skierowane przeciw Republice Federalnej Niemiec i mogące zaszkodzić jej prestiżowi”.

Porozumienie techniczne z 20 lipca 1967 r.: tak więc na mocy ustawy RFN "o zaopatrzeniu ofiar wojny", zamieszkali w Polsce obywatele polscy, inwalidzi byłego Wehrmachtu i członkowie rodzin nieżyjących żołnierzy Wehrmachtu (o ile w myśl przepisów RFN byli „Niemcami” lub "obywatelami narodowości niemieckiej”) nie mogli co prawda otrzymywać pełnych świadczeń, lecz możliwe było wypłacanie im zasiłku. Pod koniec lat pięćdziesiątych, wyznaczone urzędy zaopatrzeń RFN rozpoczęły wypłacanie tym osobom zasiłków - bez porozumienia ze stroną polską. Wynikały z tego różne turbulencje – natury karno-skarbowej, powiązane do tego z szerszym kontekstem politycznym.

W tej sytuacji - na skutek propozycji ze strony polskiej - doszło do zawarcia w dniu 20 lipca 1967 r. porozumienia "w sprawie przekazywania świadczeń inwalidom - członkom byłego Wehrmachtu i ich rodzinom oraz osobom z nimi zrównanym” między Zakładem Ubezpieczeń Społecznych a urzędami zaopatrzeń RFN, wypłacającymi zasiłki (w Münster, Gelsenkirchen, Hamburgu i Ravensburgu). Najistotniejsze postanowienia zawierał rozdział I porozumienia technicznego (Przekazywanie świadczeń pieniężnych). W myśl punktu 1 tego rozdziału, począwszy od 1 października 1967 r. (patrz punkt 19 rozdział V) urzędy zaopatrzeń RFN podjęły wypłatę zasiłków osobom uprawnionym "zamieszkałym na terenie działania Zakładu

Ubezpieczeń Społecznych", za pośrednictwem Biura Rent Zagranicznych ZUS. Stosowne kwoty przekazywane były w formie przekazów Niemieckiego Banku Federalnego do Banku Handlowego S.A. w Warszawie (punkt 2 rozdz. I). Następnie zasiłki wypłacane były przez Biuro Rent Zagranicznych uprawnionym osobom, po przeliczeniu na złote według obowiązującego kursu dla wypłat z tytułu rent zagranicznych. Równocześnie wypłacane były dodatki, przysługujące osobom otrzymującym renty zagraniczne za pośrednictwem Biura Rent Zagranicznych (punkt 4 rozdz. I). Również wypłata wszelkich dodatkowych świadczeń pieniężnych odbywać się miała za pośrednictwem Biura Rent Zagranicznych. miało ono być zawiadamiane o każdym przypadku przyznania świadczeń dodatkowych (punkt 6 rozdz. I). Porozumienie techniczne regulowało także kwestię "kontroli administracyjnej i lekarskiej (rozdz. II), sposób zgłaszania wniosków o przyznanie zaopatrzenia (rozdz. III), zwrot kosztów za czynności dokonane przez Biuro Rent Zagranicznych (rozdz. IV).

W momencie zawarcia porozumienie techniczne objęło około 65 tysięcy uprawnionych zamieszkałych w Polsce; ich liczba ulegała stałemu zmniejszaniu ze względu na wymieranie (w 1980 r. wypłacano około 49 tysięcy zasiłków).<sup>79</sup> Osoby otrzymujące taki zasiłki nadal otrzymywały zaopatrzenia polskie, zmniejszone jednak z uwagi na jednoczesne otrzymywanie zasiłków z RFN. Nawiązanie 14 września 1972 r. stosunków dyplomatycznych między Polską a RFN nie zmieniło powyższej sytuacji.

### 5.2.2. Zaopatrzenie wypadkowe

**Przepisy Ordynacji Ubezpieczeniowej Rzeszy (*Reichsversicherungsgesetz-Ordung-RVO*):** według § 625 ust. 1 nr 1 RVO ubezpieczenie z ustawowego ubezpieczenia wypadkowego spoczywało, jeżeli uprawniony nie był "Niemcem" w rozumieniu artykułu 116 ust. 1 UZ lub "byłym niemieckim przynależnym

---

<sup>79</sup> W. Luchowski, *Polsko-niemieckie stosunki socjalne ...*, s. 76.

państwowym" w rozumieniu art. 116 ust. 2 UZ i „dobrowolnie przebywał zwykle poza obszarem mocy obowiązującej Ustawy Zasadniczej”. Postanowienie to wprowadzono do RVO na mocy „ustawy o nowym uregulowaniu ubezpieczenia wypadkowego” z 30 kwietnia 1963 r. (*Unfallversicherungs-Neuregelungsgesetz - UVNG*), która weszła w życie 1 lipca 1963 r.<sup>80</sup> W myśl art. 4 § 2 ust. 1 UVNG, postanowienia te objęły również wypadki przy pracy, które miały miejsce przed wejściem ustawy w życie. Jak wynikało ze znowelizowanego § 625 ust. 1 nr 1 RVO spoczywało ubezpieczenie z ustawowego ubezpieczenia wypadkowego w stosunku do cudzoziemca (jeżeli przebywał on poza RFN - poza "obszarem mocy obowiązującej Ustawy Zasadniczej"), mogło być natomiast wypłacane (poza "obszarem mocy obowiązującej Ustawy Zasadniczej") jedynie "Niemcom" w rozumieniu artykułu 116 ust. 1 UZ lub "byłym niemieckim przynależnym państwowym" w rozumieniu artykułu 116 ust. 2 UZ (jeżeli wypadek miał miejsce "na dzisiejszym obszarze Republiki Federalnej Niemiec lub Berlina Zachodniego").

Kryterium wypłaty zaopatrzeń wypadkowych dla uprawnionych mieszkających w Polsce było więc między innymi posiadanie statusu "Niemca" w rozumieniu artykułu 116 ust.1 UZ. Zaopatrzenia takie - z tytułu wypadków przy pracy na ówczesnym obszarze RFN lub Berlina Zachodniego - były przez RFN wypłacane jedynie wtedy, gdy uprawniony mieszkał na obszarze "Polski Centralnej" (*Zentralpolen*).<sup>81</sup> Wypłata natomiast zaopatrzeń w stosunku do uprawnionego (mającego status „Niemca” w rozumieniu artykułu 116 ust. 1 UZ nie była podejmowana, jeżeli mieszkał on na ziemiach zachodnich i północnych Polski. Wynikało to z tzw. zasady trójpodziału terytorialnego (zwanej również w ówczesnej praktyce RFN zasadą miejsca zamieszkania – *Wohnsitzgrundsatz*),<sup>82</sup> w myśl której polskie ziemie zachodnie i północne nie należały ani do "obszaru

---

<sup>80</sup> BGBl. 1963 I, s. 241.

<sup>81</sup> Por. K. Burchardt, *Zahlung von Unfallrenten*, BABl 1976, nr 6, s. 215.

<sup>82</sup> Tamże, s. 214.

obowiązywania Ustawy Zasadniczej" (RFN), ani do terenów "poza obszarem obowiązywania Ustawy Zasadniczej" (zagranicy), i tym samym stosowne zaopatrzenie nie podlega wypłacie.<sup>83</sup> Zasada ta, stworzona w pierwszym rządzie (1956 r.) w odniesieniu do NRD, orzeczeniem FTS z 26 lutego 1965 r. rozciągnięta została na uprawnionych ("Niemców") z tytułu wypadków przy pracy, które miały miejsce na ówczesnym obszarze RFN" lub Berlina Zachodniego, mieszkających na polskich ziemiach zachodnich i północnych.

Od "zasady miejsca zamieszkania" (czyli niepłacenia zaopatrzeń uprawnionym mieszkającym na polskich ziemiach zachodnich i północnych) wprowadzono wyjątek: zasada ta stosowana była, gdy uprawniony ("Niemiec" w rozumieniu art. 116 1 UZ) otrzymywał zaopatrzenie od polskiej instytucji ubezpieczeniowej z tytułu wypadku (jaki miał miejsce na ówczesnym obszarze RFN lub Berlina Zachodniego); wystarczało przy tym zrównanie w prawach z polskimi uprawnionymi, mieszkającymi na tych terenach; natomiast jeżeli uprawnionemu nie przysługiwało roszczenie do polskiej instytucji ubezpieczeniowej, to było wypłacane zaopatrzenie przez instytucję ubezpieczeniową RFN - "Niemcowi na byłych niemieckich obszarach wschodnich z tytułu wypadku przy pracy, który miał miejsce przed drugą wojną światową na obecnym obszarze Republiki Federalnej Niemiec łącznie z krajem Berlinem".<sup>84</sup> |

Tak więc - według ówczesnych przepisów RFN - do 1975 r. możliwe było wypłacanie zaopatrzeń wypadkowych dla uprawnionych obywateli polskich mieszkających w Polsce z tytułu wypadków, które miały miejsce na ówczesnym obszarze RFN lub Berlina Zachodniego w dwóch przypadkach, przy czym w obydwu przypadkach konieczną przesłanką wypłaty było posiadanie przez uprawnionego statusu "Niemca" w myśl artykułu 116 ust. 1 UZ lub "byłego niemieckiego przynależnego państwowego" w myśl artykułu 116 ust. 2 UZ:

---

<sup>83</sup> Patrz. L. Janicki, *RFN wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy ...*, s. 337 i nast.

<sup>84</sup> Orzeczenie (LSG Hamburg) z 4 lutego 1971 r. (VI Urf 5/70).

- gdy uprawniony mieszkał na obszarze "Polski Centralnej";
- w stosunku do uprawnionych mieszkających na polskich ziemiach zachodnich i północnych, na zasadzie wyjątku od tzw. zasady miejsca zamieszkania, jeżeli uprawniony nie miał stosownego roszczenia do polskiej instytucji ubezpieczeniowej.

**Wyłączenie w RFN postanowień konwencji MO nr 19:** konwencja MOP nr 19 z 5 czerwca 1925 r. "o traktowaniu pracowników obcych na równi z krajowymi w zakresie odszkodowania za nieszczęśliwe wypadki przy pracy" ratyfikowana została przez Polskę 13 stycznia 1928 r. (weszła w życie 28 lutego 1928 r.),<sup>85</sup> a przez Rzeszę Niemiecką 21 lipca 1928 r. (weszła w życie 18 września 1926 r.).<sup>86</sup> Jak już wspomniano, RFN w 1951r. uznała obowiązywanie konwencji MOP "ratyfikowanych przez Rzeszę Niemiecką przed jej wystąpieniem z MOP, jeżeli wynikające z nich zobowiązania rozciągają się lub mogą rozciągać się na obszar państwowy, podlegający suwerenności Republiki Federalnej Niemiec".<sup>87</sup> Dotyczyło to również konwencji MOP nr 19,<sup>88</sup> która w artykule 1 stanowi:

"Każdy Członek MOP, ratyfikujący niniejszą Konwencję, zobowiązuje się zapewnić obywatelom każdego innego Członka, ratyfikującego niniejszą Konwencję, którzy ulegli nieszczęśliwemu wypadkowi przy pracy na jego terytorium lub terytoriach posiadających ich prawa, takie same traktowanie, z jakiego

---

<sup>85</sup> Dz.U. 1928, nr 63 poz. 576.

<sup>86</sup> RGBl. 1929 II, s. 13.

<sup>87</sup> Patrz. dekret federalnego ministra pracy z 8 sierpnia 1951 r., BGBl. 1951, s. 389.

<sup>88</sup> W 1954 r. rząd federalny RFN złożył dodatkowe oświadczenie w stosunku do Międzynarodowego Biura Pracy, iż zobowiązania z konwencji nr 19 rozciągają się nie tylko na RFN, lecz również od 12 czerwca 1951 r. na Berlin Zachodni.

korzystają jego własni obywatele w zakresie odszkodowania za nieszczęśliwe wypadki przy pracy.

Tę równość traktowania należy zapewnić pracownikom obcym i posiadającym ich prawa bez żadnych warunków co do miejsca zamieszkania. Co się tyczy wypłat, jakich dany Członek lub jego obywatele mieliby dokonać poza swym terytorium w myśl tej zasady, to zainteresowani członkowie wydadzą w razie potrzeby odpowiednie zarządzenia na podstawie osobnych układów".

Tak więc, w myśl konwencji MOP nr 19, państwo - strona konwencji zobowiązane jest do równego traktowania swoich obywateli i cudzoziemców, którzy ulegli wypadkowi przy pracy na jego terytorium. Zobowiązanie to powinno być istotne znaczenie w zakresie wypłat zaopatrzeń wypadkowych dla obywateli polskich, mieszkających w Polsce, którzy ulegli wypadkowi przy pracy na ówczesnym "obszarze RFN lub Berlina Zachodniego", po wejściu konwencji w życie w stosunku do Polski i Rzeszy Niemieckiej (po 1928 r.). Do 1975 r. RFN uchylała się od wypłaty takich zaopatrzeń, przy czym uzasadnienie takiego stanowiska było niejedolite: uwarunkowane było bowiem splotem konstrukcji prawnych o charakterze personalnym (konstrukcja "Niemca" w rozumieniu art. 116 ust.1 UZ i "niemieckiej przynależności państwowej") i o charakterze terytorialnym (tzw. zasada trójpodziału terytorialnego lub tzw. zasada miejsca zamieszkania) – obie konstrukcje warunkowane kwestionowaniem prawnomiędzynarodowego charakteru granicy polsko-niemieckiej ustanowionej w Umowie Poczdamskiej.

Zauważyć przede wszystkim należy, że punktem odniesienia zawartej w konwencji MOP nr 19 zasady równości była dla RFN konstrukcja "Niemca" (obejmująca notabene również obywateli polskich narodowości polskiej). Stąd też - chcąc uchylić się od zobowiązań określonych w konwencji MOP nr 19 – w RFN sięgnięto do stosowania innej argumentacji w odniesieniu do uprawnionych mieszkających na terytorium "Polski Centralnej", dokąd - jak wspomniano - zaopatrzenia były wypłacane (dla uprawnionych posiadających status "Niemca"); nie wypłacano natomiast zaopatrzeń

obywatelom polskim nie posiadającym statusu "Niemca", bowiem - w myśl § 625 ust. 1 nr 1 RVO w stosunku do cudzoziemców (a tylko obywatele polscy nie posiadający statusu "Niemca" uważani byli (i są) w RFN za cudzoziemców) zaopatrzenie nie podlegało wypłacie. Inną natomiast argumentację stosowano w odniesieniu do uprawnionych, mieszkających na polskich ziemiach zachodnich i północnych, dokąd - również uprawnionym posiadającym status "Niemca" - zasadniczo zaopatrzeń nie wypłacano (stosownie do tzw. zasady trójpodziału terytorialnego, czy zasady miejsca zamieszkania).

W pierwszym przypadku, a więc w odniesieniu do uprawnionych obywateli polskich, mieszkających w "Polsce Centralnej" a nie posiadających statusu "Niemca" (którzy stosownie do zasady równego traktowania - powinni byli otrzymywać zaopatrzenie wypadkowe, ponieważ otrzymywały je osoby posiadające status "Niemca", a więc osoby traktowane w myśl przepisów prawnych RFN jako jej obywatele), RFN powoływała się na art. 1 ust. 2 zdanie drugie konwencji MOP nr 19, w myśl którego w razie wypłat, jakie dane państwo lub jako obywatele mieliby poczynić poza swym terytorium stosownie do zasady równego traktowania, zainteresowane państwa w razie potrzeby wydadzą "odpowiednie zarządzenia na podstawie osobnych układów". W RFN podkreślano, iż co prawda takie szczególne porozumienia nie są konieczną przesłanką wypełnienia zobowiązań określonych konwencją MOP nr 19, to jednak wymagane jest uzgodnienie tego rodzaju porozumień z takimi państwami, "których forma państwa i prawo ubezpieczeń społecznych uległo istotnej zmianie, które odmawiają równego traktowania obcych obywateli i w ten sposób nie pozwalają jednoznacznie stwierdzić, że wypełniają zobowiązania z konwencji MOP nr 19 i wypłacają zaopatrzenia dla niemieckich przynależnych państwowych".<sup>89</sup> Brak stosownego porozumienia z Polską uniemożliwiał – zdaniem RFN - wypłatę odpowiednich zaopatrzeń wypadkowych.

---

<sup>89</sup> Patrz na przykład: orzeczenie LSG Nadrenii-Westfalii z 27 sierpnia 1968 r. (-L 15 BU 7/66 LSG NW).

W drugim natomiast przypadku, a więc w odniesieniu do obywateli polskich mieszkających na polskich ziemiach zachodnich i północnych, którzy nie otrzymywali w zasadzie zaopatrzenia wypadkowego z RFN niezależnie od tego czy w myśl przepisów RFN posiadali status "Niemca" czy też nie, stosowano swoistą interpretację zasady równego traktowania: "ponieważ niemieckim przynależnym państwowym mieszkającym na tych obszarach nie wypłacano renty z niemieckiego ustawowego ubezpieczenia wypadkowego, nie jest naruszona zasada równego traktowania, jeśli również obywatele polscy nie otrzymują zaopatrzenia z niemieckiego ustawowego ubezpieczenia wypadkowego z tytułu wypadku przy pracy, jaki odnieśli w zakresie zwierzchnictwa Republiki Federalnej Niemiec, jak długo mieszkają na byłych niemieckich obszarach wschodnich".<sup>90</sup>

### **5.3. Zasadnicze regulacje porozumień z 1975 r.**

#### **5.3.1. Porozumienie zawarte w drodze not werbalnych z 7 października 1975 r. (zaopatrzenia wypadkowe)**

W celu uregulowania wzajemnych zobowiązań, określonych konwencją MOP nr 19, 7 października 1975 r. - dwa dni przed podpisaniem umowy rentowej PRL-RFN - doszło do zawarcia porozumienia w drodze wymiany not werbalnych między rządem RFN a rządem PRL.

W porozumieniu tym uzgodniono, że instytucje ubezpieczeniowe RFN i Polski podejmą wypłatę rent wypadkowych z mocą wsteczną od 1 września 1972 r., czyli od chwili nawiązania stosunków dyplomatycznych - w ramach ich zobowiązań jako członków Międzynarodowej Organizacji Pracy stosownie do konwencji MGP nr 19 "o traktowaniu pracowników obcych na równi z krajowymi w zakresie odszkodowania za nieszczęśliwe wypadki przy pracy".<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Patrz – uzasadnienie orzeczenia FTS z 17 grudnia 1975 r. (BSG – 2 RU 105/75 -).

<sup>91</sup> Bekanntmachung vom 23. März 1976, BGBl. 1976 II, s. 451.



Umowa rentowa z 1975 r. w art. 15 ust. 3 i w art. 15, ust. 4 również reguluje wypłatę zaopatrzeń wypadkowych, a to w sensie zasady eksportu świadczeń (wypłaty do drugiego państwa), a więc na zasadzie wyjątku od zasady terytorialnej. Ponieważ porozumienie w formie wymiany not werbalnych z 7 października 1975 r. doprowadziło - w pewnym zakresie - do zmiany praktyki RFN odnośnie do wypłaty zaopatrzeń wypadkowych dla osób uprawnionych mieszkających w Polsce, miało ono istotne znaczenie dla stosowania przytoczonych wyżej postanowień umowy rentowej.

Zmiana praktyki po stronie RFN w związku z porozumieniem zawartym w formie wymiany not werbalnych z 7 października 1975 r. zapoczątkowana została precedensowym orzeczeniem ETS z 17 grudnia 1975 r.<sup>92</sup>

W sprawie tej chodziło o obywatela polskiego, który pracował podczas wojny w gospodarstwie rolnym w Siegersdorf (Dolna Bawaria). 19 lutego 1943 r. miał wypadek przy pracy, w wyniku którego stracił trzy palce u lewej ręki. Niemiecka instytucja ubezpieczeniowa orzeczeniem z 17 września 1943 r. przyznała poszkodowanemu rentę wypadkową. Poszkodowany, po leczeniu, powrócił do swojej rodzinnej miejscowości Malówka, a rentę przestano wypłacać w czerwcu 1944 roku. W kwietniu 1972 r. poszkodowany (powód) wystąpił do instytucji ubezpieczeniowej w RFN (pozwana) o wypłatę renty wypadkowej. Decyzją z 5 września 1972 r. instytucja ubezpieczeniowa RFN przyznała rentę wypadkową, która jednak spoczywała na mocy § 625 ust. 1 RVO. Świadczenia sprzed 1 maja 1968 r. instytucja ubezpieczeniowa odrzuciła jako przedawnione. W tej sytuacji poszkodowany wystąpił do Sądu Ubezpieczeń Społecznych w Landshut (*Sozialgericht Landshut*) z pozwem przeciw

---

<sup>92</sup> BSG – 2 RU 105/75- . Obowiązek wypłaty zaopatrzeń wypadkowych dla obywateli polskich, którzy ulegli wypadkowi na obszarze objętym ówczesnym obszarem RFN przez instytucje ustawowego ubezpieczenia wypadkowego (na mocy konwencji MOP nr 19) orzekł FTS już w wyroku z 22 października 1975 r. (-8 RU 236/74-), tym niemniej nie nawiązał do wymiany not werbalnych z 7 października 1975 r. oraz nie ustalił początkowej daty podjęcia wypłaty świadczeń zaopatrzenia wypadkowego.

instytucji ubezpieczeniowej o wypłatę renty wypadkowej od 1944 r. Wyrokiem z 16 października 1973 r. Sąd Ubezpieczeń Społecznych w Landshut zmienił częściowo decyzję instytucji ubezpieczeniowej na korzyść poszkodowanego: zniósł mianowicie część decyzji dotyczącą spoczywania renty, w pozostałym natomiast zakresie pozew oddalił. Wyrokiem z 10 czerwca 1975 r. Krajowy Sąd Ubezpieczeń Społecznych (LSG) Bawarii oddalił odwołanie zarówno poszkodowanego jak i instytucji ubezpieczeniowej. W uzasadnieniu wyroku Krajowy Sąd Ubezpieczeń Społecznych Bawarii podkreślił, iż niezależnie od postanowień § 625 ust.1 RVO rentę należy wypłacać na podstawie konwencji MOP nr 19. Poszczególne instytucje ubezpieczeniowe - stwierdził sąd - nie mogą wykorzystywać braku faktycznej wzajemności w stosunkach z Polską jako pretekstu do odmowy wypłacania rent za granicę; działanie takie podlegałoby bowiem pod prawnomiędzynarodowe pojęcie represaliów, co wymagałoby aktu zwierzchniego RFN.

Instytucja ubezpieczeniowa założyła rewizję od tego wyroku Krajowego Sądu Ubezpieczeń Społecznych Bawarii do Federalnego Trybunału Socjalnego. W uzasadnieniu rewizji instytucja ubezpieczeniowa podkreśliła, że świadczenia z tytułu konwencji MOP nr 19 tak długo nie powinny podlegać wypłacie, dopóki Polska nie wyrazi gotowości postępowania stosownego do konwencji i wypłacania zaopatrzeń "niemieckim przynależnym państwowym w takim zakresie jak własnym obywatelom. Poza tym - stwierdziła instytucja ubezpieczeniowa - ze strony organów państwowych RFN złożono oświadczenie upoważniające instytucje ubezpieczeniowe do podejmowania działań o charakterze represaliów w stosunku do polskich uprawnionych. Instytucja ubezpieczeniowa wskazała w związku z tym na pismo federalnego ministra pracy z 22 lutego 1974 r. r., w którym zalecano określone sformułowanie, "za pomocą którego mają być oddalane ze względu na spoczywanie świadczenia rentowe dla osób, żyjących na polskim obszarze zwierzchnim łącznie z byłymi niemieckimi obszarami wschodnimi". Poza tym - stwierdziła instytucja ubezpieczeniowa - pokrzywdzony mieszka w Pilchowicach (niemiecka dawna nazwa Bilchengrund) na Górnym Śląsku, a według

dotychczasowego orzecznictwa (wspomniane już orzeczenie FTS z 26 lutego 1965 r.) renta nie podlegała wypłacie, jeżeli uprawniony "Niemiec" ma roszczenie do polskiej instytucji ubezpieczeniowej; krajowy sąd ubezpieczeń społecznych nie sprawdził natomiast tej kwestii.

FTS wyrokiem z 17 grudnia 1975 r. zmienił nieco wyrok Krajowego Sądu Ubezpieczeń Społecznych (LSG) Bawarii z 10 czerwca 1975 r. orzekając, iż wypłata spoczywa od 1 września 1972 r., natomiast od tej daty wypłata renty wypadkowej ma być podjęta. Uzasadnienie wyroku FTS opierało się na następujących przesłankach:

- FTS podkreślił, że wypadek przy pracy miał miejsce na obszarze, który objęty był ówczesnym zwierzchnictwem RFN, nie był to więc "przypadek renty obcej" (*Fremdrentenfall* - § 5 FRG) i tym samym orzeczenie powinno opierać się na przepisach RVO i prawa międzynarodowego. Co prawda świadczenie - według § 625 ust. 1 nr 1 RVO - spoczywało, to jednak w tym przypadku zastosowanie § 625 ust. 1 nr 1 RVO jest wyłączone na mocy konwencji MOP nr 19 od dnia 1 września 1972 r.;
- FTS nawiązał do umowy rentowej z 9 października 1975 r. oraz do wymiany not między rządem PRL a rządem RFN z 7 października 1975 r. (w których uzgodniono, że od 1 września 1972 r., a więc od chwili nawiązania stosunków dyplomatycznych, instytucje ubezpieczeniowe RFN i PRL podejmą wypłatę rent wypadkowych stosownie do konwencji MOP nr 19) i stwierdził: "Z tego powodu od 1 września 1972r. niemieckie instytucje ubezpieczeniowe ustawowego ubezpieczenia wypadkowego zobowiązane są zapewnić świadczenia niemieckim przynależnym państwowym, którzy obecnie mieszkają w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, a ulegli wypadkowi na obszarze, który obecnie podlega zwierzchnictwu Republiki Federalnej Niemiec. Z zasady równego traktowania, stosownie do artykułu 1 ust.1 konwencji nr 19, wynika w stosunku do obywateli Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, którzy ulegli wypadkowi przy pracy na obszarze obecnie objętym

zwierzchnictwem Republiki Federalnej Niemiec, iż również im niemieckie instytucje ubezpieczeniowe ustawowego ubezpieczenia wypadkowego zobowiązane są do wypłaty zaopatrzeń ze względu na następstwa wypadku przy pracy, i to bez względu na to, w jakiej miejscowości w ramach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (*an welchem Ort innerhalb der Volksrepublik Polen*) mieszkają. Noty werbalne z 7 października 1975 r. w istocie swojej są porozumieniem prawnomiędzynarodowym w rozumieniu artykułu 1 ust. 2 zdanie 2 konwencji nr 19, i - niezależnie od braku jedności stanowiska państw -stron co do statusu byłych niemieckich obszarów wschodnich -wywierają skutki prawne również w odniesieniu do tych obszarów, będących w zakresie władzy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej" ("*diese im Machtbereich der Volksrepublik Polen liegenden Gebiete*");

- ETS zaznaczył, że ponieważ zasada równego traktowania obywateli polskich z niemieckimi przynależnymi państwowymi prowadzi do zapewnienia zaopatrzenia z niemieckiego ustawowego ubezpieczenia wypadkowego dopiero od 1 września 1972 r., a rzeczywiste podjęcie wypłat przez instytucje ubezpieczeniowe obu państw uzgodnione zostało w sferze prawnomiędzynarodowej poprzez wymianę not z 7 października 1975 r., bezprzedmiotowy stał się więc problem przedstawiany przez instytucje ubezpieczeniowe RFN, iż "niemieckie instytucje ubezpieczeniowe ustawowego ubezpieczenia wypadkowego upoważnione zostały przez rząd federalny do odmowy wypłaty rent do Polski obywatelom polskim ze względu na brak wzajemności";
- ETS stwierdził, że w odniesieniu do wypłaty rent od 1 września 1972 r. na podstawie wymiany not werbalnych z 7 października 1975 r., jest "bez znaczenia czy uprawniony - obywatel Polski lub Niemiec - mieszka w Polsce Centralnej czy też na byłych niemieckich obszarach wschodnich". ETS podkreślił w związku z tym., że konwencja nr 19 zobowiązuje w artykule 1 ust. 2 zdanie 1 do równego traktowania uprawnionych, bez względu na ich miejsce zamieszkania. Wskazywanie na wcześniejsze orzecznictwo

FTS (orzeczenie z 26 lutego 1965 r., które rozciągnęło tzw. zasadę trójpodziału terytorialnego, czy zasadę miejsca zamieszkania na "Niemców" mieszkających na polskich ziemiach zachodnich i północnych) również nie prowadzi do innego wniosku, ze względu na "zmianę stanu prawnego" (*Änderung der Rechtslage*).

Oceniając zmianę ówczesnej praktyki RFN, zapoczątkowanej wyrokiem ETS z 17 grudnia 1975 r., w zakresie zaopatrzeń wypadkowych z tytułu wypadków, które miały miejsce na ówczesnym obszarze RFN i Berlina Zachodniego, stwierdzić można, że porozumieniem zawarte w formie wymiany not werbalnych z 7 października 1975 r. doprowadziła do podjęcia wypłaty zaopatrzeń wypadkowych dla osób uprawnionych mieszkających w Polsce. Miało to szczególnie istotne znaczenie dla osób, które uległy wypadkom podczas robót przymusowych w czasie drugiej wojny światowej. Tym niemniej zauważyć należy, że negatywne uwarunkowania polityczno-prawne, będące emanacją koncepcji stawiających pod znakiem zapytania status prawnomiędzynarodowy granicy polsko-niemieckiej nie uległy istotniejszej zmianie.<sup>93</sup>

### **5.3.2. Postanowienia umowy rentowej zakresie zaopatrzenia wypadkowego**

Umowa rentowa PRL-RFN z 1975 r. opierała się na zasadzie terytorialnej. Stosowne postanowienia w zakresie zaopatrzenia wypadkowego zawierał dział III umowy rentowej ("Zaopatrzenia wypadkowe" - artykuł 7 i 8). W myśl tych postanowień, rentę z zaopatrzenia wypadkowego przyznawała, według obowiązujących ją przepisów, instytucja ubezpieczeniowa tego państwa, na terytorium którego mieszka osoba uprawniona. Instytucja ta, przy ustalaniu renty uwzględniała - według obowiązujących ją przepisów - wypadki lub choroby, które zaistniały lub są uznane za zaistniałe na terytorium drugiego państwa, w taki sposób, jak gdyby zaistniały na terytorium

---

<sup>93</sup> Por. J. Barcz, *Umowa rentowa PRL-RFN z 1975 roku ...*, s. 132 i nast.

państwa instytucji ubezpieczeniowej. Renty takie przysługiwały tylko przez okres zamieszkiwania na terytorium państwa, którego instytucja ubezpieczeniowa rentę ustaliła. W okresie tym osoba pobierająca rentę nie miała roszczenia do instytucji ubezpieczeniowej drugiego państwa z tytułu wypadków przy pracy lub chorób zawodowych, które zaistniały na jego terytorium, jeżeli artykuł 15 lub 16 umowy rentowej nie zawierał innych postanowień. Natomiast artykuły 15 i 16 formułowały wyjątki od zasady terytorialnej na rzecz zasady eksportu świadczeń - wypłaty za granicę - i dotyczyły zagwarantowania dalszej wypłaty świadczeń, do których istniało roszczenie przed wejściem umowy rentowej w życie (tzw. *Besitzstandsrenten*).

W odniesieniu do rent z zaopatrzenia wypadkowego istotne znaczenie miał artykuł 15 ust. 3 i 4 tamowej umowy rentowej. W myśl artykułu 15 ust. 3 jeżeli na podstawie wiążącej decyzji rentowej lub prawomocnego orzeczenia osobom mieszkającym na terytorium drugiego państwa wypłacane były renty z zaopatrzenia emerytalnego lub zaopatrzenia wypadkowego w okresie przed wejściem w życie umowy rentowej, to umowa ta nie naruszała wypłaty tych rent również po jej wejściu w życie. W myśl natomiast artykułu 15 ust. 4 umowy, przy stosowaniu powyższych postanowień (artykuł 15 ust. 3) rentę z zaopatrzenia wypadkowego uważa się za wypłaconą w okresie przed wejściem w życie umowy rentowej, jeżeli na podstawie konwencji MOP nr 19 rentę tę wypłaca się z mocą wsteczną za okres przed wejściem w życie umowy rentowej.

Zaznaczyć należy, iż powyższe postanowienia (gwarantujące eksport świadczeń) miały zastosowanie do wypadków przy pracy, które miały miejsce przed wejściem umowy rentowej w życie. W odniesieniu do wypadków przy pracy, które miały miejsce po 1 maja 1976 r. zastosowanie miały przepisy określające zasadę terytorialną (artykuł 7 i 6 umowy rentowej).

### 5.3.3. Podstawowe założenia umowy rentowej z 1975 r.

Jak już wspomniano, istnieją dwie zasadnicze możliwości regulacji wypłaty świadczeń przy zawieraniu umów międzynarodowych o zaopatrzenia emerytalnym i wypadkowym. Jedną z nich jest możliwość zawarcia umowy na podstawie tzw. zasady wyłączenia, zwanej również zasadą terytorialną (*Eingliederungsprinzip, Territorialprinzip*): według tej zasady, jeśli uprawnieni z danego państwa, będącego stroną umowy, przybędą do drugiego państwa, będącego stroną umowy, to wypłatę świadczeń przejmuje to drugie państwo, zaliczając jednocześnie okresy ubezpieczenia w pierwszym państwie przy ustaleniu wysokości świadczenia; państwo, na którego obszarze dana osoba nabyła uprawnienia do świadczenia, płacąc stosowne składki, przekazuje zwykle - w drodze rozliczenia - określone sumy do instytucji ubezpieczeniowej drugiego państwa. Inną możliwością jest tzw. zasada eksportu świadczeń (*Leistungsexportprinzip*), w myśl której - w przypadku wyjazdu uprawnionego do drugiego państwa, będącego stroną umowy, świadczenia są uprawnionemu przekazywane.

Umowa między PRL i RFN z 1975 r. została zawarta na podstawie zasady terytorialnej. Wynikało to jednoznacznie z art. 4 (część II umowy - "Zaopatrzenia emerytalne" ) w odniesieniu do zaopatrzeń emerytalnych i z art. 7 (część III umowy - "Zaopatrzenia wypadkowe") w odniesieniu do zaopatrzenia wypadkowego. I tak - w odniesieniu do zaopatrzeń emerytalnych – art. 4 punkt 1 umowy stwierdzał, iż zaopatrzenia takie przyznaje, według obowiązujących ją przepisów, instytucja ubezpieczeniowa państwa, na którego terytorium osoba uprawniona mieszka, przy czym według art. 4 punkt 2 instytucja ta - przy ustalaniu renty - uwzględnia według obowiązujących ją przepisów okresy ubezpieczenia, okresy zatrudnienia oraz okresy z nimi zrównane w drugim państwie w taki sposób, jak gdyby zaistniały na terytorium państwa pierwszego. Stosownie do artykułu 4 punkt 3 umowy renty takie przysługiwały tylko przez okres zamieszkiwania na terytorium państwa, którego instytucja ubezpieczeniowa ustaliła rentę. W okresie tym osoba pobierająca rentę nie miała roszczenia do

instytucji ubezpieczeniowej drugiego państwa z tytułu okresów ubezpieczenia, okresów zatrudnienia oraz okresów z nimi zrównanych w drugim państwie, za wyjątkiem sytuacji określonych w artykule 15 i 16 umowy. Podobnie – jak już wskazano - w odniesieniu do zaopatrzenia wypadkowego, art. 7 punkt 1 umowy stwierdza, że renty z zaopatrzenia wypadkowego przyznaje, według obowiązujących ją przepisów, instytucja ubezpieczeniowa tego państwa, na terytorium którego mieszka osoba uprawniona, przy czym - według art. 7 punkt 2 - instytucja ta uwzględnia przy ustalaniu renty, według obowiązujących ją przepisów, wypadki lub choroby, które zaistniały lub są uznane za zaistniałe na terytorium drugiego państwa, w taki sposób, jak gdyby zaistniały na terytorium państwa pierwszego. Stosownie do art. 7 punkt 3 umowy takie przyznane renty z zaopatrzenia wypadkowego przysługiwało tylko przez okres zamieszkiwania na terytorium państwa, którego instytucja ubezpieczeniowa rentę ustaliła. W okresie tym osoba pobierająca rentę nie miała roszczenia do instytucji ubezpieczeniowej drugiego państwa z tytułu wypadków przy pracy lub chorób zawodowych, które zaistniały na jego terytorium. Wyjątki od tej zasadniczej regulacji określały artykuły 15 i 16 umowy.

Powyższe zasady dotyczyły świadczeń tylko w okresie po wejściu umowy w życie. Art. 15 punkt 1 umowy stwierdza bowiem wyraźnie, że "niniejsza Umowa uzasadnia prawa i zobowiązania do świadczeń tylko za okres po jej wejściu w życie". Stosownie natomiast do art. 15 punkt 2 umowy przy ustalaniu tych świadczeń uwzględnić należało również zaistniałe przed jej wejściem w życie okresy ubezpieczenia, okresy zatrudnienia, okresy z nimi zrównane oraz inne związane z tym istotne okoliczności. Jak zaznaczono, w artykułach 15 i 16 umowy ustalono wyjątki od przyjętej generalnie tzw. zasady terytorialnej, tzn. w określonych sprawach dopuszczono możliwość wypłaty świadczeń dla uprawnionych, mieszkających na terytorium drugiego państwa (tzw. zasada eksportu świadczeń). O ile w zakresie wypłaty zaopatrzeń wypadkowych nie było większych kontrowersji, to problem wypłaty zaopatrzeń emerytalnych (na podstawie art. 16 umowy) doprowadził na przełomie lat 70. i 80. do jednego z



poważniejszych konfliktów polityczno-prawnych w stosunkach między PRL a RFN.<sup>94</sup>

## **6. Porozumienie z 9 października 1975 r. o uregulowaniu wzajemnych roszczeń w zakresie zaopatrzenia emerytalnego i wypadkowego**

Jak już wspomniano – przy zawieraniu umów z dziedziny ubezpieczeń społecznych na tzw. zasadzie włączenia (terytorialnej) - jest rzeczą powszechnie przyjętą w praktyce międzynarodowej, że bilansowane są jednocześnie wzajemne roszczenia, a ewentualna różnica wypłacana zostaje w formie kwoty ryczałtowej względnie w inny, uzgodniony sposób. Wskazywano również, że przy zawieraniu umowy z NRD z dokonania takiego bilans roszczeń zrezygnowano. Natomiast problem był otwarty w stosunku do RFN i gwałtownie narastał w związku ze znaczną emigracją z Polski do RFN w okresie powojennym.

Został on rozwiązany w Porozumieniu z 9 października 1975 r., towarzyszącemu podpisanej również w tym dniu Umowie o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym.

U podstaw obliczenia kwoty ryczałtowej, określonej w porozumieniu z 9 października 1975 r. legły następujące stany faktyczne:

|  
**1) przypisanie stronie Republiki Federalnej Niemiec:**

- [
- od 100 do 180 tys. osób mieszkających na początku lat siedemdziesiątych w Polsce ("Niemców" w rozumieniu artykułu 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN) wniosło, mieszkając przed 1945 r. na byłych wschodnich obszarach Rzeszy Niemieckiej, składki do niemieckich instytucji ubezpieczeniowych;

---

<sup>94</sup> Na ten temat obszernie – J. Barcz, *Umowa rentowa PRL-RFN z 1975 roku ...* .

- na tzw. obszarach wcielonych w czasie drugiej wojny światowej oraz po części w tzw. Generalnym Gubernatorstwie wniesiono w latach 1940-1945 składki do niemieckich instytucji ubezpieczeniowych; w toku rozmów rzeczoznawców strona polska określiła liczbę osób, których to dotyczyło, na 4,7 mln przy przeciętnym okresie ubezpieczenia 5 lat i przeciętnym rocznym zysku 600 marek;
- niemiecki system ubezpieczenia przejął okresy ubezpieczenia odbyte przed 1940 r. w polskich instytucjach ubezpieczeniowych jako okresy ubezpieczenia niemieckiego, z wyrównaniem finansowym; według danych polskich liczba osób, których to dotyczyło, wynosiła 4,7 mln przy nieznanym przeciętnym okresie ubezpieczenia;
- przed rokiem 1945 Polacy licznie pracowali w Niemczech (w tym pracownicy przymusowi) i wnosili składki do systemu ubezpieczeniowego Rzeszy Niemieckiej; strona polska określiła liczbę tych osób na 2.9 mln przy przeciętnym trzyletnim okresie ubezpieczenia;

## **2) stany faktyczne przypisane stronie polskiej:**

- znaczna grupa ludności żyjąca w RFN odbyła po 1945 r. okresy ubezpieczenia w Polsce; w latach 1950-1975 przybyła do RFN grupa około 460 tys. emigrantów z Polski, a w związku z zapisem protokolem z 9 października 1975 r. spodziewano się dalszych 120-125 tys.;
- znaczna była też grupa Polaków, którzy przed 1945 r. odbyli w Polsce okresy ubezpieczenia, a następnie pozostali w RFN.<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> Według: Stellungnahme der Bundesregierung zu den Vereinbarungen mit der Volksrepublik Polen (z 16 lutego 1976 r.), Bulletin der Bundesregierung z 18 lutego 1976 r., nr 20, s. 201. W tłumaczeniu na język polski – Wybór dokumentów ... (dokument nr 3.2.3.).

Po zbilansowaniu roszczeń, wynikających z tych stanów faktycznych ustalono - w porozumieniu z 9 października 1975 r. - kwotę 1,3 mld DM, płatną w trzech ratach.<sup>96</sup> Przy czym, co ciekawe, kwotę przypadającą do zapłacenia przez RFN obliczono – jak już wskazano - uwzględniając jej status jako jednego z państw sukcesorów Rzeszy Niemieckiej. W stanowisku rządu federalnego z 16 lutego 1976 r. stwierdzono: "Przy wszelkich obliczeniach, jakie w tej kwestii wykonano, wzięto pod uwagę relację ludności Republiki Federalnej Niemiec do ludności NRD (78 : 22). Nie przejęliśmy zobowiązań, jakie spadają na NRD z tytułu dawnego ubezpieczenia Rzeszy".<sup>97</sup>

Ustaloną kwotę ryczałtową uważano w RFN za bardzo korzystną. W cytowanym wyżej stanowisku rządu federalnego z 16 lutego 1976 r. podkreślono, że "w przypadku umowy zawartej na zasadzie eksportu świadczeń, zsumowanie obciążeń przewidywanych na podstawie stanów faktycznych, jakie należy przypisać stronie niemieckiej, po odjęciu salda wynikającego ze stanów faktycznych, które należy przypisać stronie polskiej, stanowiłoby dla niemieckich instytucji ubezpieczeniowych nadwyżkę, która okazałaby się corocznym obciążeniem przewyższającym nawet przewidzianą jednorazową rekompensatę w postaci uzgodnionej na zasadzie włączenia wypłaty ryczałtu".<sup>98</sup> Federalny minister spraw zagranicznych, H.D. Genscher dodał zaś: "Ustalony obecnie ryczałt dla Polski uwzględnia swoją wysokością przypuszczalną liczbę uprawnionych, ich strukturę wieku oraz prawdopodobny okres ubezpieczenia. Trzeba było przy tym mieć na uwadze, że przy braku regulacji prawnej należało spodziewać się obciążenia instytucji ubezpieczeniowych znacznie przewyższającego ryczałt emerytalno-rentowy. W przeciwieństwie do owej niejasności,

---

<sup>96</sup> Wewnętrzny podział wynikających stąd obciążeń między instytucje ubezpieczeniowe w RFN dokonany został na mocy art. 5 ustawy z dnia 12 marca 1976 r., dotyczącej umowy rentowej i porozumienia z 9 października 1975 r., BGBl. 1976 II, s. 393. Uzasadnienie rządu federalnego – patrz Bundestags-Drucksache 7/4310 z 14 listopada 1975 r.

<sup>97</sup> Stellungnahme der Bundesregierung ..., s. 201. Także: W. Hasse, *Deutsch-polnisches Rentenabkommen. Die Grundprinzipien*, Bundesarbeitsblatt 1976, nr 6, s. 214.

<sup>98</sup> Stellungnahme der Bundesregierung ..., s. 201.

uzgodniony ryczałt stwarza pewność co do wysokości obciążeń: w latach 1976 - 1976 wyniosą one ogółem 0,2% globalnych wydatków instytucji ubezpieczeniowych. W świetle powyższego, rząd federalny uznaje sumę 1.3 mld DM za uzasadnioną i odpowiadającą potrzebom".<sup>99</sup>

Wymienione wyżej szacunki i objaśnienia samego rządu federalnego RFN wykazują całkowitą bezpodstawność i złą wolę (ewentualnie brak wiedzy), tkwiącą w pojawiających się od czasu do czasu twierdzeniach, że przekazana kwota stanowiła „nieuzasadniony podarunek dla Polski”, bądź też – co również było i jest podnoszone (w tym w Polsce), że stanowiło formę reparacji czy odszkodowania za okres ludobójczej polityki hitlerowskiej. Chodziło tu bowiem o konkretne - uzasadnione prawnie - roszczenia z rozliczeń ubezpieczeniowych, i to obliczone w sposób bardzo korzystny dla RFN.<sup>100</sup>

Niezależnie od tego zasadniczego stwierdzenia, należy wskazać na dwie jeszcze istotne okoliczności:

- porozumienie z 9 października 1975 r. nie ograniczało praw jednostek; w art. 1 pkt 2 porozumienia stwierdzono bowiem, że dotyczy ono „uregulowania roszczeń w zakresie zaopatrzenia emerytalnego i wypadkowego między obydwojoma państwami i instytucjami ubezpieczeniowymi. Nie dotyczy ono natomiast roszczeń poszczególnych osób” w zakresie tych zaopatrzeń, a wypłata kwoty 1.3 mld DM nie stwarza dla rządu polskiego „żadnych zobowiązań w stosunku do tych osób”. Prawo poszczególnych osób - podkreślono - reguluje umowa rentowa. Stwierdzenie te było niezmiernie istotne w kontekście roszczeń

---

<sup>99</sup> Przemówienie z 7 listopada 1975 r. podczas 425 posiedzenia Bundesratu, Bulletin der Bundesregierung z 11 listopada 1975 r., nr 130, s. 1295.

<sup>100</sup> Por. J. Kranz, *Rokowania wielostronne z Niemcami – od końca 1998 r. do 17 lipca 2000 r.* (w:) *Między pamięcią a odpowiedzialnością. Rokowania w latach 1998 – 2000 w sprawie świadczeń za pracę przymusową*, Warszawa 2004, s. 36.

podnoszonych przez byłych robotników niewolniczych i przymusowych oraz miało pewne znaczenie w sporze o interpretację art. 15 i 16 umowy rentowej, bowiem RFN podejmowała próbę przerwania świadczeń przysługujących od instytucji ubezpieczeniowych RFN na podstawie tych artykułów uprawnionym zamieszkałym w Polsce na stronę polską;<sup>101</sup>

- jednocześnie, porozumienie z 9 października 1995 r. zamykało sprawę rozliczeń z dziedziny sukcesji ubezpieczeniowej w stosunkach polsko-niemieckich po drugiej wojnie światowej; w relacjach z NRD rząd PRL zrezygnował z dochodzenia roszczeń z tego tytułu, natomiast porozumienie z 9 października 1975 r. w ustępie trzecim art. 1 stwierdzało jednoznacznie: „Na podstawie niniejszego Porozumienia i wraz z jego wejściem w życie wygasają we wzajemnych stosunkach pomiędzy instytucjami ubezpieczeniowymi obu Państw, a tym samym między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec, wszelkie roszczenia w zakresie wymienionym w ustępie 1” (w dziedzinie zaopatrzenia emerytalnego i wypadkowego).

---

<sup>101</sup> Szerzej na temat rozbieżności w zakresie interpretacji artykułów 15 i 16 umowy rentowej PRL-RFN z 1975 r. – J. Barcz, *Umowa rentowa PRL-RFN z 1975 roku ...* .



**35. 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 profesora Jana Barcza i profesora Jochena A. Froweina (2 listopada 2004 r.).**

Niniejsza ekspertyza sporządzona została w języku niemieckim. Za tekst w języku polskim odpowiedzialność ponosi prof. dr hab. Jan Barcz. Tekst w języku polskim: Sprawy Międzynarodowe 2005, nr 1, s. 95 i nast. Tekst w języku niemieckim: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 65 (2005), I-26.

## **Spis treści**

### **Streszczenie wyników ekspertyzy**

#### Część 1

1. Mandat
  - 1.1. Treść mandatu
  - 1.2. Kontekst mandatu
  - 1.3. Roszczenia restytucyjne w rozumieniu mandatu
2. Interpretacja oświadczenia kanclerza federalnego
3. Ogólne podstawy oceny
  - 3.1. Odmienne wyjściowe stanowiska prawne
  - 3.2. Wspólna ocena od 1990 r.

#### Część 2

4. Roszczenia Niemiec w imieniu niemieckich obywateli w stosunku do Polski w związku z drugą wojną światową na płaszczyźnie prawa międzynarodowego
  - 4.1. Możliwość istnienia roszczeń
  - 4.2. Rezygnacja z podnoszenia zarzutów w Układzie przejściowym

- 4.3. Oświadczenia w sprawach majątkowych
- 4.4. Uzasadnienie nowej oceny
- 5. Roszczenia niemieckich obywateli w stosunku do Polski w świetle prawa polskiego i niemieckiego
  - 5.1. Roszczenia obywateli niemieckich w świetle prawa polskiego
  - 5.2. Roszczenia obywateli niemieckich w świetle prawa niemieckiego
  - 5.3. Roszczenia obywateli niemieckich do sprawowania ochrony dyplomatycznej
- 6. Podsumowanie części 2

### Część 3

- 7. Środki prawne i szanse na powodzenie
  - 7.1. Postępowanie przed sądami polskimi
  - 7.2. Postępowanie przed sądami niemieckimi
  - 7.3. Postępowanie na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przeciwko Polsce
  - 7.4. Postępowanie na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przeciwko Republice Federalnej Niemiec
  - 7.5. Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich
  - 7.6. Postępowanie przed Komitetem Praw Człowieka na podstawie Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych
  - 7.7. Skargi zbiorowe w USA

### Część 4

- 8. Akty prawne i oświadczenia w przypadku procesów przed sądami narodowymi i europejskimi
  - 8.1. Procesy przed sądami niemieckimi
  - 8.2. Procesy przed sądami polskimi
  - 8.3. Procesy przed Międzynarodowym Trybunałem Praw Człowieka



#### 8.4. Procesy przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich

### Część 5

## 9. Odpowiedź na pytania zawarte w mandacie

### **Streszczenie wyników ekspertyzy**

1. Ekspertyza zajmuje się problemami prawnymi dotyczącymi restytucji i odszkodowań z tytułu wywłaszczenia bez odszkodowania na polskich terytoriach należących uprzednio do Niemiec. W przeciwieństwie do tego zajmuje się ona jedynie w niewielki stopniu problemami prawnymi, związanymi z późniejszą migracją z Polski. Nie są również rozważane problemy, które są przedmiotem odrębnych negocjacji, jak na przykład dobra kultury.

2. Oświadczenie kanclerza federalnego w Warszawie z 1 sierpnia 2004 r. jest jednostronnym aktem Republiki Federalnej Niemiec wiążącym z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Rząd federalny wyklucza tym samym jednoznacznie dochodzenie międzypaństwowych roszczeń Niemiec w stosunku do Polski, traktuje takie roszczenia jako nie mające podstawy prawnej („rechtsgrundlos“) i oświadcza, że w żadnym przypadku nie będzie popierał żądań indywidualnych związanych ze wskazanymi zdarzeniami.

3. Od czasu wejścia w życie Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec z 12 września 1990 r. oraz Traktatu o potwierdzeniu granicy z 14 listopada 1990 r., między Niemcami a Polską istnieje jednoznaczna sytuacja terytorialna z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Została ona przygotowana przez Układ z 7 grudnia 1970 r. Oświadczenie kanclerza federalnego z 1 sierpnia 2004 r. musi być rozumiane w świetle nowej jakości stosunków między zjednoczonymi Niemcami a demokratyczną Polską.

4. Roszczenia indywidualne niemieckich obywateli z tytułu wywłaszczeń na polskich ziemiach zachodnich i północnych nie istnieją ani w płaszczyźnie prawa międzynarodowego, ani w myśl prawa niemieckiego albo polskiego.

5. Od czasu oświadczenia kanclerza federalnego z 1 sierpnia 2004 r. dochodzeniu roszczeń na płaszczyźnie prawa międzynarodowego sprzeciwia się wiążące z punktu widzenia prawa międzynarodowego oświadczenie, złożone w imieniu Niemiec.

6. Skargi z tytułu omawianych wywłaszczeń nie mają szansy na powodzenie ani przed sądami polskimi, niemieckimi i amerykańskimi, ani przed sądami międzynarodowymi.

7. Rząd federalny i rząd polski mogą składać oświadczenia prezentujące ich wspólne stanowisko w toku różnych postępowań sądowych, o ile procedury przed sądami im to umożliwiają.

## **Część 1**

### 1. Mandat

#### 1.1. Treść mandatu

#### **Obaj eksperci otrzymali następujący mandat:**

Eksperti przyjmują zadanie zbadania,

- a) „czy istnieją, i o ile tak, to jakie roszczenia prawne, związane z II wojną światową, które mogłyby zakwestionować porozumienie (konsensus), iż ‘nie ma dziś już miejsca na roszczenia odszkodowawcze z Niemiec’ (kanclerz federalny/prezydent Kwaśniewski w dniu 1 sierpnia 2004 r. w Warszawie),
- b) jakie można zastosować środki prawne, aby utrzymywane roszczenia przeforsować oraz jakie byłyby szanse ich powodzenia”.

Eksperci przyjmują ponad to zadanie zbadania,

„jakie akty prawne czy oświadczenia w przypadku procesów przed sądami krajowymi lub europejskimi mogłyby dać wyraz wspólnemu stanowisku obu rządów”.

## 1.2. Kontekst mandatu

Mandat odwołuje się bezpośrednio do przemówienia kanclerza federalnego, G. Schrödera, wygłoszonego 1 sierpnia 2004 r. w związku z 60. rocznicą wybuchu Powstania Warszawskiego.

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

## 1.3. Roszczenia restytucyjne w rozumieniu mandatu

W mandacie użyte jest sformułowanie „roszczenia restytucyjne” (Restitutionsansprüche)<sup>1</sup>, pochodzące z przemówienia kanclerza federalnego, wygłoszonego 1 sierpnia 2004 r. w Warszawie. W przemówieniu tym, po zdaniu, według którego - w dosłownym brzmieniu – nie może dzisiaj być już miejsca dla roszczeń

---

<sup>1</sup> Wyjaśnienie J. Barcza, dotyczące stosowanych terminów: w języku niemieckim, zarówno w mandacie dla ekspertów jak i w przemówieniu kanclerza federalnego, G. Schrödera wygłoszonym 1 sierpnia 2004 r. w Warszawie, użyty jest termin „roszczenia restytucyjne” (Restitutionsansprüche). W mandacie w języku polskim użyty został natomiast termin „roszczenia prawne”. Zauważyć jednak należy, że mandat nawiązuje do przemówienia kanclerza federalnego, wygłoszonego 1 sierpnia 2004 r. w Warszawie.

restytucyjnych z Niemiec, następuje zdanie: „Związane z drugą wojną światową problemy majątkowe nie są już tematem dla obu rządów w stosunkach niemiecko-polskich”.

Wynika z tego jednoznacznie, że w tym kontekście pojęcie roszczeń restytucyjnych musi być rozumiane szeroko i obejmuje również roszczenia odszkodowawcze. Wynika to również z innych oświadczeń, dotyczących tej sprawy.

Podczas wizyty polskiego premiera w Berlinie, 27 września 2004 r., obaj szefowie rządów odbyli wspólną konferencję prasową. Kanclerz federalny wielokrotnie mówił wówczas o braku podstaw prawnych (Rechtsgrundlosigkeit) dla wszelkich roszczeń obywateli niemieckich wobec Polski w związku z wypędzeniem i wywłaszczeniem. Ze strony polskiej natomiast potwierdzono, że sprawa reparacji jest zamknięta.

Sformułowanie „w związku z drugą wojną światową” precyzuje, iż chodzi się o ewentualne roszczenia prawne niemieckich obywateli, które związane są z następstwami decyzji aliantów (m.in. z Układem Poczdamskim).

Z powyższego wynika, że niniejsza ekspertyza:

- musi zająć się problemami prawnymi, dotyczącymi restytucji i odszkodowania za wywłaszczenia dokonane bez odszkodowania na polskich terytoriach należących wcześniej do Niemiec;
- natomiast zasadniczo nie zajmuje się problemami prawnymi, związanymi z późniejszą migracją z Polski; w tej dziedzinie istnieją problemy, wymagające wyjaśnienia w świetle prawa polskiego, na które zostanie jeszcze wskazane w dalszych częściach ekspertyzy.

Pewne problemy związane z roszczeniami obu stron nie są przedmiotem niniejszej analizy, ponieważ zostały one uregulowane w sposób odrębny, względnie w taki sposób będą uregulowane. Do

spraw tych należy przede wszystkim problem zwrotu dóbr kultury. Stosownie do art. 28 ust. 3 Traktatu polsko-niemieckiego o dobrym sąsiedztwie strony dążyć będą do rozwiązywania problemów związanych z dobrami kultury i archiwaliami, poczynając od pojedynczych przypadków, w duchu porozumienia i pojednania. W tej dziedzinie między Niemcami a Polską prowadzone są negocjacje.

## 2. Interpretacja oświadczenia kanclerza federalnego

W swoim przemówieniu w Warszawie kanclerz federalny sformułował trzy istotne z prawnego punktu widzenia stwierdzenia w odniesieniu do ewentualnych roszczeń.

Przede wszystkim stwierdził on, że nie może dzisiaj być już miejsca dla roszczeń restytucyjnych z Niemiec, które stawiałyby historię na głowie. Sformułowanie, w myśl którego nie może być już miejsca, nie jest łatwe do interpretacji z prawnego punktu widzenia. Wydaje się jednak poza wszelką wątpliwością, iż w ten sposób oświadczone, że nie będą stawiane żądania ze strony niemieckiej, związane z określonymi wyżej działaniami wywłaszczeniowymi.

Powyższe stwierdzenie kanclerza federalnego nawiązuje do historycznej rzeczywistości, iż Polska była pierwszą ofiarą agresji, a ze względu na rozwój polityczny po drugiej wojnie światowej sama musiała ponosić główne ciężary zniszczeń.

W istocie, żaden z rządów federalnych nie stawiał tego rodzaju żądań w stosunkach międzypaństwowych z Polską. Dalsze części ekspertyzy zawierają rozważania, jak należy oceniać wcześniejsze oświadczenia, iż sprawy majątkowe nie zostały uregulowane.

W kolejnym zdaniu oświadczenia kanclerza federalnego, stosownie do którego związane z drugą wojną światową problemy majątkowe nie są już tematem dla obu rządów w stosunkach niemiecko-polskich, potwierdzona jest decyzja wynikająca już ze zdania pierwszego, iż żadne żądania majątkowe nie będą dochodzone. Kanclerz federalny

zaznaczył jednocześnie w ten sposób, iż również z polskiej strony nie mogą być podnoszone żądania reparacyjne.

Zdanie kolejne oświadczenia dotyczy żądań indywidualnych obywateli niemieckich, w przypadku gdyby zostały one jednak postawione. Należy zbadać, czy mogą być dopuszczalne takie żądania indywidualne na podstawie prawa niemieckiego, polskiego i prawa europejskiego. Ze sformułowań kanclerza federalnego jednoznacznie wynika, że rząd federalny nie będzie tego rodzaju żądań popierał. Jednocześnie jednak wynika z tego, że rząd federalny nie może przeszkodzić ich stawianiu, tam gdzie jest to możliwe. Zdanie końcowe wskazuje, że rząd federalny będzie reprezentował swój brak poparcia dla żądań indywidualnych również przed sądami międzynarodowymi.

Oświadczenie kanclerza federalnego jest co prawda aktem jednostronnym. Ma ono jednak znaczenie prawnomiędzynarodowe. W dalszych częściach zostanie szczegółowo rozważone, w jakim zakresie oświadczenie to wywołuje skutki prawne.

Podsumowując, można jednak stwierdzić, że zasadnicza treść wymowy oświadczenia polega na tym, że rząd federalny jednoznacznie wyklucza dochodzenie roszczeń międzypaństwowych Niemiec w stosunku do Polski, że traktuje on takie roszczenia jako pozbawione podstaw prawnych („*rechtsgrundlos*”) oraz że w żadnym razie nie będzie popierał indywidualnych żądań związanych ze wskazanymi zdarzeniami.

### 3. Ogólne podstawy oceny

#### 3.1. Odmienne wyjściowe stanowiska prawne

Jest sprawą znaną, że między Niemcami i Polską istnieją różne wyjściowe stanowiska prawne. Mają one swoje historyczne przyczyny przede wszystkim w braku możliwości zawarcia z Niemcami po 1945 r. traktatu pokojowego oraz w trwającym prawie 50 lat podziale Europy.

Niemcy zawsze reprezentowały stanowisko prawne, że wypędzenie ludności niemieckiej z byłych niemieckich obszarów wschodnich było niezgodne z prawem, podobnie jak przeprowadzone przez Polskę wywłaszczenie bez odszkodowania. Republika Federalna Niemiec respektowała jednak zarządzanie tymi obszarami przez Polskę na mocy środków przyjętych przez aliantów również w swoim porządku prawnym.

Oświadczenie kanclerza federalnego nie może być rozumiane jako rezygnacja z takiego niemieckiego stanowiska prawnego. Z oświadczenia tego wynika jednak z pewnością, że nie będą dochodzone roszczenia związane z bezprawnością tych środków.

W przeciwieństwie do tego Polska stoi na stanowisku, że działania polskie były uzasadnione Układem Poczdamskim.

Przekazanie Polsce byłych niemieckich obszarów wschodnich oraz wywłaszczenie niemieckiej własności traktowane było jako część reparacji. Dochodzenie omawianych roszczeń mogłoby tym samym postawić pod znakiem zapytania powyższe uregulowanie reparacji.

Stosownie do stanowiska polskiego problem „roszczeń restytucyjnych” został zamknięty wraz z zawarciem Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec (1990/1991). Otwarte wówczas jeszcze problemy (świadczenia dla byłych robotników niewolniczych i przymusowych) zostały w następnych latach rozstrzygnięte w drodze rozwiązań politycznych (*ex gratia*).

Z drugiej strony oświadczenie kanclerza federalnego uwzględnia – jak wykazano na wstępie - zarówno okoliczności historyczne, jak również stan prawny powstały w toku zjednoczenia Niemiec w związku z Traktatem o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec oraz w związku z traktatami (Traktatem o potwierdzeniu granicy i Traktatem o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy) między demokratyczną Polską i zjednoczonymi Niemcami.

### 3.2. Wspólna ocena od 1990 r.

Od czasu wejścia w życie Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec z 12 września 1990 r. (wszedł w życie 15 marca 1991 r.) oraz Traktatu o potwierdzeniu granicy z 14 listopada 1990 r. (wszedł w życie 16 stycznia 1992 r.) (dalej: Traktat graniczny) między Niemcami a Polską istnieje jednoznaczna sytuacja terytorialna z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Została ona przygotowana przez Układ z 7 grudnia 1970 r.<sup>2</sup>

W preambule Traktatu o potwierdzeniu granicy Polska i Niemcy stwierdziły wspólnie, że „ogromne cierpienia, jakie przyniosła ta wojna, w tym także utrata przez licznych Niemców i Polaków ich stron rodzinnych w wyniku wypędzenia albo wysiedlenia, są ostrzeżeniem i wyzwaniem do kształtowania pokojowych stosunków między obu Narodami i Państwami”.

Artykuł 1 ust. 1 Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec stwierdza: „Zjednoczone Niemcy będą obejmowały obszar Republiki Federalnej Niemiec, Niemieckiej Republiki Demokratycznej i całego Berlina. Ich granicami zewnętrznymi będą granice Republiki Federalnej Niemiec i Niemieckiej Republiki Demokratycznej i w dniu wejścia w życie tego traktatu staną się ostateczne. Potwierdzenie ostatecznego charakteru granic zjednoczonych Niemiec jest istotną częścią składową porządku pokojowego w Europie”.

W artykule 1 ust. 2 tego Traktatu stwierdzono następnie: „Zjednoczone Niemcy i Rzeczpospolita Polska potwierdzą istniejącą między nimi granicę w układzie wiążącym z punktu widzenia prawa międzynarodowego”.

---

<sup>2</sup> Wyjaśnienie J. Barcza, dotyczące stosowanych terminów: w tekście w języku niemieckim używany jest termin „Traktat warszawski” (Warschauer Vertrag); w terminologii w języku polskim używana jest nazwa „Układ z 7 grudnia 1970 r.”.



Potwierdzenie granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej przez zjednoczone Niemcy i Rzeczpospolitą Polskę jest powiązane z przewyciężeniem skutków drugiej wojny światowej. Polska była pierwszą ofiarą niemieckiej agresji. Agresja ta została wsparta ze Wschodu przez ZSRR. W wyniku drugiej wojny światowej Polska straciła rozległe obszary na Wschodzie. Otrzymała ona byłe niemieckie obszary do granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej. Z powodu braku traktatu pokojowego i ze względu na polityczny podział Europy Polska musiała sama ponosić skutki zniszczeń powstałych podczas drugiej wojny światowej.

Czterej alianci z okresu drugiej wojny światowej, oba państwa niemieckie istniejące przed zjednoczeniem i Polska potwierdziły ten stan prawny w związku z ostateczną regulacją problemu niemieckiego. Nie ulega wątpliwości, że nie nastąpi żadne dalsze uregulowanie w traktacie pokoju. Rząd federalny jednoznacznie potwierdził podczas negocjacji, m.in. 17 lipca 1990 r. w Paryżu, że „nie przewiduje się ani traktatu pokoju, ani uregulowania pokojowego”.

Oświadczenie kanclerza federalnego z 1 sierpnia 2004 r. musi być rozumiane w świetle wyżej wspomnianego rozwoju historycznego i prawnego, przy czym zasadnicze znaczenie należy przypisać nowej jakości stosunków między zjednoczonymi Niemcami a demokratyczną Polską.

## **Część 2**

### **4. Roszczenia Niemiec w imieniu niemieckich obywateli w stosunku do Polski w związku z drugą wojną światową na płaszczyźnie prawa międzynarodowego**

#### **4.1. Możliwość istnienia roszczeń**

Właściwa ocena oświadczenia kanclerza federalnego wymaga rozważenia, czy Republika Federalna Niemiec jako państwo mogłaby

mieć roszczenia, czy też prawidłowy jest pogląd, iż tego rodzaju roszczenia nie mają podstawy prawnej.

Należy więc wskazać przede wszystkim na to, że w prawie międzynarodowym uznane są roszczenia prawnomiędzynarodowe, dochodzone w ramach ochrony dyplomatycznej z tytułu sprzecznego z prawem międzynarodowym wywłaszczenia obywateli. Przesłanką ich skuteczności jest jednak to, aby albo zainteresowane państwa uznały sprzeczność z prawem międzynarodowym tego rodzaju roszczeń, albo też aby spór rozstrzygnięty został w sposób wiążący przez sąd międzynarodowy.

W myśl polskiego poglądu wywłaszczenia te nie są traktowane jako sprzeczne z prawem międzynarodowym, ponieważ Polska jako suweren mogła podjąć takie decyzje, a działania wywłaszczeniowe w tym kontekście obejmowane są reparacjami wojennymi. Niemcy nie zaakceptowały takiego poglądu, jednak Niemcy nie zaprzeczały, że w Układzie Poczdamskim czterej alianci wyrazili zgodę na przesiedlenie ludności niemieckiej z byłych niemieckich obszarów na wschód od Odry i Nysy Łużyckiej. Poza tym, zarządzanie tymi obszarami przez Polskę od początku traktowane było przez Republikę Federalną Niemiec jako prawnie skuteczne.

Szczegółowo na ten temat: J. A. Frowein, *Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des Warschauer Vertrages*, Jahrbuch für Internationales Recht 1975, s. 11, s. 17-21.

Z tego względu jasne jest, że wszelkie rozważania ewentualnych niemieckich roszczeń odszkodowawczych, nawiązujących do wywłaszczenia bez odszkodowania, dotyczyłyby z prawnego punktu widzenia również wyrażenia zgody przez aliantów na przesiedlenie ludności niemieckiej. Należałoby więc wyjaśnić, czy również sprzymierzeni oceniają wywłaszczenia bez odszkodowania jako sprzeczne z prawem. Nie jest prawdopodobne, aby w tej kwestii mógł być osiągnięty konsensus. Przebieg wydarzeń związanych z dekretami Beneša dotyczącymi Czechosłowacji wykazuje raczej, że zapytani o

stanowisko alianci potwierdziłoby przesiedlenie ludności niemieckiej oraz zapewne wywłaszczenie bez odszkodowania.

W związku z problemami związanymi z dekretami Beneša, ambasadorowie Rosji, Stanów Zjednoczonych i Zjednoczonego Królestwa wyraźnie potwierdzili w Pradze decyzje poczdamskie wobec rządu czeskiego. W tym związku należy również mieć na uwadze, iż odnośne problemy dotyczą obszarów należących obecnie do Rosji.

#### 4.2. Rezygnacja z podnoszenia zarzutów w Układzie przejściowym<sup>3</sup>

W związku z omawianymi zagadnieniami istotne jest przede wszystkim rozważenie, czy Niemcy nie są zobowiązane do nie kwestionowania konfiskat na podstawie nadal wiążących postanowień art. 3 ust. 1 i 3 części VI Układu przejściowego. Kwestia ta pojawiła się już w związku z konstytucyjnoprawną oceną Układu z 7 grudnia 1970 r. (J.A. Frowein, tamże, s. 25).

W toku rozważań związanych z Układem z 7 grudnia 1970 r. rząd federalny w odpowiedziach udzielanych na zapytania poselskie wielokrotnie w latach 1974 i 1975 oświadczał, że zawarta w art. 3 Układu przejściowego rezygnacja z podnoszenia zarzutów zabrania mu podejmowania działań w stosunku do konfiskat dokonanych przez Polskę; w tym bowiem tkwi zasadnicze prawne ograniczenie możliwości rządu federalnego. Stanowisko takie wydaje się być zasadne.

Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode, Stenographische Berichte tom 90, 18.12.1974, s. 9534-36; tom 92, 18.3.1975, s. 10949-54.

---

<sup>3</sup> Wyjaśnienie J. Barcza, dotyczące stosowanych terminów: chodzi o Układ z 26 maja 1952 r. o regulacji problemów powstałych w związku z wojną i okupacją, w brzmieniu z 23 października 1954 r. („Układ przejściowy”), Bundesgesetzblatt 1954 II, s. 157 i nast.

Art. 3 ust. 1 Układu przejściowego ma następujące brzmienie:

„Republika Federalna Niemiec nie będzie podnosić w przyszłości żadnych zarzutów wobec środków jakie były lub miały być podjęte odnośnie niemieckiego majątku za granicą lub innego, który skonfiskowano dla celów reparacji lub restytucji, bądź na podstawie stanu wojennego, bądź na podstawie układów, jakie trzy mocarstwa zawarły lub zawrą z innymi państwami sojuszniczymi, państwami neutralnymi lub byłymi sojusznikami Niemiec.“

Już w ekspertyzie dotyczącej Układu z 7 grudnia 1970 r. postawione zostało pytanie, czy Republika Federalna nie jest zobowiązana na tej podstawie do niepodnoszenia zarzutów wobec wyłączeń przeprowadzonych przez Polskę (J.A. Frowein, tamże, s. 25). Zarzucano w związku z tym w pewnej mierze, że środki powyższe nie stanowiły działań reparatornych. Przeoczono przy tym, że w Polsce jak najbardziej widziano w tym zawsze miarodajne powiązanie z reparacjami. Polska mogła przy tym powoływać się na porozumienia ze Związkiem Radzieckim, które ustalały związek między reparacjami należnymi Polsce a uregulowaniem spraw majątkowych na byłych niemieckich obszarach wschodnich.

Należy jednak przede wszystkim odpowiedzieć na pytanie, czy Układ Poczdamski nie stanowi układu, do którego również odwołuje się art. 3 ust. 1 Układu przejściowego. Wiele argumentów przemawia na rzecz takiego stanowiska. Nic w tym nie może zmienić okoliczność, że Układ Poczdamski nie został zawarty bezpośrednio z Polską, ponieważ Polska bez wątpienia odniosła z tego układu korzyść.

Wiele przemawia więc na rzecz stanowiska, że w tym przypadku ma zastosowanie rezygnacja z podnoszenia zarzutów, mimo że pewien margines niepewności pozostaje, który mógłby być wyjaśniony jedynie w negocjacjach z trzema mocarstwami. Uwzględnić należy jednak przy tym również generalne stanowisko sprzymierzonych z okresu drugiej wojny światowej.

### 4.3. Oświadczenia w sprawach majątkowych

Należy również brać w związku z tym pod uwagę, że rząd federalny wielokrotnie na płaszczyźnie prawa międzynarodowego wskazywał, iż układy z Polską nie dotyczą spraw majątkowych. Federalny Trybunał Konstytucyjnym w swoim wyroku z 7 lipca 1975 r. stwierdził w odniesieniu do Układu z 7 grudnia 1970 r., że kwestie odszkodowania z tytułu konfiskat dokonanych przez Polskę nie zostały uregulowane w związku z zawarciem Układu.

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BverfGE)  
40, s. 141, 167 i nast.

Przy podpisywaniu niemiecko-polskiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie w dniu 17 czerwca 1991 r. miała miejsce również wymiana listów między ministrami spraw zagranicznych obu państw, których ostatni punkt ma następujące brzmienie:

„5. Obie strony oświadczają zgodnie:  
niniejszy Traktat nie zajmuje się sprawą obywatelstwa i sprawami majątkowymi.”

W wielu niemieckich, urzędowych oświadczeniach znaleźć można stwierdzenia dotyczące otwartości spraw majątkowych. Zasadnicze znaczenie w związku z niniejszymi rozważaniami ma przede wszystkim to, że wyraźne sformułowania dotyczące otwartości spraw majątkowych w stosunku do Polski nigdy nie zawierały stwierdzenia istnienia konkretnych roszczeń. Powyższe oświadczenia ograniczały się raczej do określenia spraw majątkowych jako otwartych w stosunkach bilateralnych, względnie – jak to miało miejsce we wspomnianej wymianie listów – do stwierdzenia, że dany traktat tymi sprawami „nie zajmuje się”.

Polska mogła zaakceptować powyższą klauzulę, zawartą w wymianie listów jedynie dlatego, ponieważ stosownie do jej stanowiska roszczenia niemieckich obywateli w momencie zawierania Traktatu nie istniały. Sformułowanie zawarte w wymianie listów - iż Traktat nie zajmuje się sprawami majątkowymi – nie jest w stanie takiego polskiego stanowiska prawnego zmienić. Jednocześnie jednak było jasne, że w niektórych, innych obszarach jak najbardziej istnieją „sprawy majątkowe” (dobra kultury, świadczenia dla byłych robotników niewolniczych i przymusowych), wymagające podjęcia negocjacji.

Po oświadczeniu kanclerza federalnego w Warszawie, Republika Federalna Niemiec nie może już więcej stać na stanowisku, że sprawy majątkowe są otwarte. W oświadczeniu tym zostało wyjaśnione, że Republika Federalna Niemiec nie będzie zgłaszała pod adresem Polski żadnych roszczeń majątkowych na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, które mogłyby być dochodzone w ramach ochrony dyplomatycznej z tytułu szkód wyrządzonych obywatelom niemieckim.

#### 4.4. Uzasadnienie nowej oceny

Znaczenie oświadczenia, w którym określona została pozycja prawna sformułowana przez kanclerza federalnego, wyraża się w tym, że roszczenia restytucyjne i odszkodowawcze związane z pozbawieniem majątków traktowane są jako nie mające podstawy prawnej. Należy więc najpierw postawić pytanie o przyczyny dla takiego braku podstaw prawnych.

Wydaje się być sprawą jednoznaczną, że dla stanowiska Republiki Federalnej Niemiec w związku z tym szczególne znaczenia ma cezura Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec z 12 września 1990 r., abstrahując od tego, że oświadczenie kanclerza federalnego nie odnosi się bezpośrednio do tej kwestii. Republika Federalna Niemiec od początku reprezentowała stanowisko, że wraz z tym Traktatem należy jako załatwiony traktować problem żądań

reparacyjnych w stosunku do Niemiec, wynikających z drugiej wojny światowej.

Wynika z tego wniosek nie tyle możliwy, co konieczny, że - również w drugą stronę - Republika Federalna Niemiec nie może już więcej podnosić prawnych roszczeń majątkowych związanych z drugą wojną światową. Reprezentowanie takiego stanowiska mieści się w każdym razie - jak się wydaje - w dobrze uzasadnionym zakresie działania rządu federalnego w dziedzinie polityki zagranicznej.

Zasadnicze znaczenie ma przy tym okoliczność, że wspomniana wyżej wymiana listów nie sprzeciwia się takiej interpretacji, ponieważ w listach tych wskazano jedynie, że niemiecko-polski Traktat o dobrym sąsiedztwie nie zajmuje się sprawami majątkowymi. Z drugiej strony nie wyklucza to w żadnym razie, że sprawy majątkowe nie mogą pojawić się w kontekście innych regulacji traktatowych.

Niezależnie od szczegółowej oceny tego problemu, jest w każdym razie jednoznaczne, że wraz z oświadczeniem kanclerza federalnego w Warszawie Republika Federalna Niemiec w świetle prawa nie może dochodzić roszczeń. W świetle wspólnie wyrażonego stanowiska prawnego obu rządów, obecnie w każdym razie żadne roszczenia już nie istnieją i nie mogą być dochodzone.

Tego rodzaju sformułowanie wspólnego stanowiska prawnego nie stanowi zawarcia umowy międzynarodowej. Chodzi jednak o oświadczenie mające znaczenie prawne, które kanclerz federalny złożył jako przedstawiciel Republiki Federalnej Niemiec. Należy je traktować jako akt jednostronny w rozumieniu prawa międzynarodowego, mający charakter wiążący w stosunku do Republiki Federalnej Niemiec. Tym samym został jednoznacznie uregulowany problem ewentualnych roszczeń Niemiec - w rozumieniu roszczeń międzypaństwowych - w stosunku do Polski z tytułu pozbawienia majątków. Niezależnie od tego Niemcy byłyby ograniczone w działaniu stosownie do zasady „estoppel”, gdyby próbowano dochodzić roszczeń.

## 5. Roszczenia niemieckich obywateli w stosunku do Polski w świetle prawa polskiego i niemieckiego

### 5.1. Roszczenia obywateli niemieckich w świetle prawa polskiego

Należy tu jednoznacznie rozdzielić dwa obszary problemów, których pomieszczenie może prowadzić do nieporozumień natury prawnej i politycznej:

- 1) problem wywłaszczenia bez odszkodowania byłej własności niemieckiej „w związku z drugą wojną światową”, a więc na podstawie Układu Poczdamskiego;
- 2) problemy majątkowe i problemy dotyczące obywatelstwa, wynikłe od lat 50. do końca lat 80. w związku z migracją z Polski Ludowej m.in. do Republiki Federalnej Niemiec.

Przedmiot ekspertyzy obejmuje zasadniczo problem pierwszy. Odpowiedź na postawione w związku z tym pytanie z punktu widzenia prawa polskiego jest jednoznaczna. Roszczenia indywidualne z tytułu byłej własności niemieckiej nie istnieją w świetle prawa polskiego, o ile nastąpiło formalne wywłaszczenie. Nie ma przy tym znaczenia prawnego, czy właścicielem wywłaszczonych nieruchomości jest państwo polskie czy też osoba prywatna. W szczególności bez znaczenia prawnego w związku z tym jest status danej osoby jako dzierżawcy wieczystego.

Państwo polskie przeprowadziło formalne wywłaszczenie, m.in. własności niemieckiej na byłych niemieckich obszarach wschodnich (gruntów rolnych, gruntów leśnych, przedsiębiorstw, innych tzw. majątków opuszczonych i poniemieckich). Ze względów przedstawionych wyżej (patrz punkt 3.1.) wywłaszczenie byłej własności niemieckiej zostało przeprowadzone bez odszkodowania.



Według prawa polskiego w tej dziedzinie zasadniczo nie istnieją roszczenia do odszkodowania.

Drugi problem nie jest zasadniczo przedmiotem niniejszej ekspertyzy. Niemniej jednak należy zauważyć, że w toku migracji z Polski Ludowej popełnionych zostało szereg nadużyć i naruszeń prawa – szczególnie w dziedzinie obywatelstwa i spraw majątkowych, m.in. również w stosunku do osób, które chciały wyjechać do Republiki Federalnej Niemiec. Sprawy te – stosunki własnościowe i przypadki pozbawienia obywatelstwa polskiego - muszą być wyjaśnione na podstawie prawa polskiego.

Do poważnych irytacji w stosunkach polsko-niemieckich doprowadziły urzędy wyrównawcze (*Lastenausgleichsbehörden*), które zażądały zwrotu świadczeń wyrównawczych i co najmniej wywołały tym samym wrażenie, że nakłaniają Niemców do ustalenia w drodze postępowania sądowego ich własności nieruchomości w Polsce.

Komunikat prasowy Federalnego Urzędu Wyrównawczego z 23 września 2004 r. wyjaśnia, że urzędy wyrównawcze nie wzywają biorców świadczeń wyrównawczych lub ich następców do dochodzenia w Polsce roszczeń z tytułu własności i innych. Reagują one jedynie na istniejące stosunki własnościowe, nie podejmują jednak działań nakierowanych na zmianę takich stosunków. Wyjaśniono, że osoby, które faktycznie ponownie mogą dysponować swoją własnością, są na mocy ustawy zobowiązane do powiadomienia o tym właściwego urzędu wyrównawczego.

W ten sposób zostaje wzięty pod uwagę w wystarczającym zakresie polski stan prawny. Jak się wydaje byłoby istotne, aby w podobnych przypadkach – gdy występują problemy – przede wszystkim został nawiązany kontakt między niemieckimi urzędami wyrównawczymi i urzędami polskimi, celem wyjaśnienia polskiego stanu prawnego. Nie powinno dochodzić do sytuacji, w której niemiecki biorca świadczenia wyrównawczego poczułby się zobowiązany do wystąpienia w Polsce na drogę prawną. O ile byłoby to konieczne, rozważyć należałoby rozszerzenie istniejących umów o pomocy prawnej na tę dziedzinę.

## 5.2. Roszczenia obywateli niemieckich w świetle prawa niemieckiego

Istnieje jednoznaczność co do tego, że na omawianych obszarach miarodajne jest od 1945 r. wyłącznie prawo polskie. Niemieckie międzynarodowe prawo prywatne, podobnie jak niemieckie międzynarodowe prawo wyłączeń wychodzi z założenia, że dla zastosowania danego prawa miarodajne jest to, jakie prawo na danym obszarze obowiązuje.

Por. na ten temat: BverfG 84, s. 90, 123 i nast.

Wywody Federalnego Trybunału Konstytucyjnego były jednak w istocie rzeczy - przynajmniej po części - rozumiane w taki sposób, jakoby na mocy prawa niemieckiego prawo własności poprzednich niemieckich mieszkańców tych obszarów istniało nadal. Dokładna lektura orzecznictwa wykazuje, że Federalny Trybunał Konstytucyjny nigdy czegoś takiego nie potwierdził, a jedynie na podstawie wywodów skarżących po części zakładał taką możliwość, której nie zmieniłby ani Układ z 7 grudnia 1970 r., ani niemiecko-polski Traktat graniczny, o ile stanowisko skarżących byłoby prawidłowe.

Wynika to całkiem jednoznacznie w toku dokładnej analizy orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. W orzeczeniu z 7 lipca 1975 r., dotyczącym Układu z 7 grudnia 1970 r., Federalny

Trybunał Konstytucyjny podkreślił przede wszystkim w ramach rozważań zasady ochrony własności na podstawie art. 14 UZ<sup>4</sup>, iż majątek skarżących na obszarach na wschód od Odry i Nisy Łużyckiej został im skonfiskowany w wyniku działań Związku Radzieckiego i Polski, tj. wyłącznie na mocy aktów obcej władzy publicznej (s. 166).

W następnym akapicie Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż można pozostawić otwarty problem, czy skarżący mogą powoływać się na ich pierwotny status właściciela w odniesieniu do ich mienia prywatnego pozostałego na obszarach na wschód od Odry i Nisy, czy też w to miejsce, ze względu na rzeczywisty stan rzeczy, wstąpiły roszczenia do odszkodowania albo przywrócenia własności. O ile punktem wyjścia byłoby założenie, że własność skarżących przestałaby istnieć na skutek konfiskaty, to w grę mogłoby wchodzić przywrócenie lub roszczenia o odszkodowanie, wynikające ze sprzeczności z prawem międzynarodowym tych środków, co zgodnie zakładały rząd federalny i skarżący. Również tego rodzaju roszczenia mogły być pozycjami prawnymi o znaczeniu majątkowym, podlegającym ochronie na podstawie art. 14 UZ.

Z powyższego wynika przede wszystkim jednoznacznie, iż założona została jedynie możliwość istnienia tego rodzaju roszczeń, przy czym Trybunał nie rozstrzygnął, że takie roszczenia w rzeczywistości istnieją. Trybunał nie wskazuje również, o jakiego rodzaju roszczenia miałyby chodzić. Wiele przemawia za tym, że Trybunał miał tu na względzie roszczenia w rozumieniu prawa międzynarodowego, które co prawda przypisywał wchodzącym w grę osobom fizycznym, które jednak nie były w stanie same takich roszczeń dochodzić. Roszczenia takie mogłyby być dochodzone jedynie przez Republikę Federalną Niemiec w ramach ochrony dyplomatycznej. W tym miejscu nie wymaga bliższego rozważenia, czy na mocy prawa międzynarodowego mogą one rzeczywiście przysługiwać osobie fizycznej. Stosownie jednak do przeważającego w dalszym ciągu poglądu, tego rodzaju roszczenia przysługują państwu.

---

<sup>4</sup> Wyjaśnienie J. Barcza, dotyczące stosowanych terminów: UZ – Ustawa Zasadnicza (GG – Grundgesetz) RFN.

O ile Trybunał jeszcze w 1975 r. zaznaczył jedynie możliwość tego rodzaju roszczeń, to – w prawie 20 lat później – w orzeczeniu wydanym 5 czerwca 1992 r. w związku ze skargami konstytucyjnymi skierowanymi przeciwko Traktatowi o potwierdzeniu granicy zrelatywizował jeszcze wyraźniej możliwe stanowisko prawne skarżących jako dysponentów takiego stanowiska prawnego.

Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ) 1992, s. 306 i nast.

W orzeczeniu tym Trybunał stwierdził przede wszystkim, że w Traktacie granicznym nie można dostrzec wyrzeczenia się istniejącego prawa własności lub roszczeń niemieckich osób prywatnych. Następnie wskazał, że nie można stwierdzić oddziaływania na pozycje dotyczące prawa własności. Niemieckie międzynarodowe prawo wywłaszczenia traktuje wywłaszczenia dokonane przez obce państwa zasadniczo jako skuteczne, o ile dane państwo działało w granicach swojej władzy. Brak odszkodowania z tytułu wywłaszczenia samo w sobie nie jest tym samym wystarczające, aby rozważać brak skuteczności wywłaszczenia, o ile wywłaszczone obiekty znajdują się na terytorium państwa wywłaszczającego.

Następnie pozostawiono – w istocie rzeczy – otwartą kwestię, czy wywłaszczenia dokonane przez urzędy polskie stosownie do powyższych zasad powinny być uznane jako skuteczne w Republice Federalnej Niemiec przed wejściem w życie Traktatu granicznego. O ile nie wystąpiłoby tego rodzaju uznanie, zawarcie Traktatu granicznego nie prowadziłoby do zmiany takiej oceny.

Federalny Trybunał Konstytucyjny zamyka te rozważania wskazaniem, że pozycja skarżących w dziedzinie prawa własności nie pogorszyła się w następstwie Traktatu granicznego. Trybunał stwierdził (s. 306):

„Pozostało im wszystko to, co mieli uprzednio: istniejące według ich poglądów stanowiska prawne, nie uznawane jednak przez stronę polską i z tego względu praktycznie nie wymagalne

oraz nadzieja na przywrócenie albo co najmniej odszkodowanie z tytułu doznanych przed wielu laty i według ich poglądów bezprawnych szkód.”

Zasadnicze znaczenie ma – jak się wydaje - to, że Federalny Trybunał Konstytucyjny określa roszczenia jako praktycznie nie wymagalne stanowiska prawne oraz jedynie jako nadzieję na wynagrodzenie strat. Wynika z tego jasno, że Federalny Trybunał Konstytucyjny w żadnym razie nie uznaje w tym przypadku statusu własności na podstawie prawa niemieckiego. Formułowane jest raczej jedynie hipotetyczne rozważanie, nawiązujące do możliwości nieskuteczności wywłaszczeń, które jednak nie jest uznawana przez stronę polską. W efekcie Trybunał wyjaśnia, że w działaniach rządu federalnego nie można dostrzec naruszenia jakichkolwiek praw własności skarżących, które byłyby chronione na podstawie art. 14 UZ (s. 307).

Istotne jest stwierdzenie, zgodnie z którym pozycja skarżących nie uległa zmianie, bowiem istniejące według ich poglądów stanowiska prawne, nie uznawane jednak przez stronę polską i z tego powodu praktycznie nie wymagalne, nie zmieniły się w żaden sposób. Federalny Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzygnął tutaj jednak, że tego rodzaju stanowiska prawne istnieją na mocy prawa niemieckiego lub są uzasadnione w myśl prawa międzynarodowego i uznane w prawie niemieckim. Raczej wskazał on jedynie, że taka możliwość mogłaby zaistnieć, gdyby przyznano rację skarżącym.

Należy jednak przyznać, że orzeczenie z 8 września 1993 r., dotyczące niemiecko-polskiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie idzie – mogłoby się wydawać z początku – w swoich sformułowaniach dalej (2 Senat 3 Izba, symbol: 2 BvR 2121/92 i in.). W orzeczeniu tym stwierdzono, że Traktat nie zawiera żadnego uregulowania dotyczącego wywłaszczenia osób skarżących. Następnie wskazuje się na punkt 5 listów ministrów spraw zagranicznych dotyczący spraw majątkowych. Następnie stwierdza się:

„W związku z wystarczająco częstym potwierdzeniem stanowiska prawnego rządu federalnego w tej sprawie majątkowej, znanego od dawna stronie polskiej i podtrzymanego podczas negocjacji nad Traktatem, nie zachodzi niebezpieczeństwo utraty.”

Sformułowanie to wydaje się wskazywać na to, jakoby rząd federalny od dawna wskazywał rządowi polskiemu, iż omawiane nieruchomości nadal pozostają własnością wypędzonych. Tak jednak nie jest. W tym przypadku mamy do czynienia z błędnym sformułowaniem, które Federalny Trybunał Konstytucyjny popełnił prawdopodobnie nawiązując do wywodów skarżących. W ogólnym kontekście sformułowanie to nie może być miarodajne.

Orzeczenie Izby wykazuje także w dalszych częściach uzasadnienia, że rząd federalny nigdy czegoś takiego nie przedkładał stronie polskiej. Izba wskazuje mianowicie w punkcie 2 jednoznacznie na to, że roszczenia są sporne, oraz że przy uwzględnieniu stanu niemiecko-polskich stosunków politycznych niemieckie działania w tym kierunku byłyby – według oceny rządu federalnego, mieszczącej się w ramach konstytucyjnych uprawnień - bez szans na pozytywne rozstrzygnięcie i do tego szkodliwe. Wykazuje to całkowicie jednoznacznie, że rząd federalny nigdy nie potwierdzał własności niemieckich wypędzonych w stosunku do Polski.

Powoływana wrywkowo w tym kontekście preambuła ustawy o świadczeniach wyrównawczych z 1952 r. zawiera jedynie zastrzeżenie, że zapewnienie i przyjęcie świadczeń nie może oznaczać zrzeczenia się dochodzenia roszczeń do zwrotu mienia pozostawionego przez wypędzonych. Co prawda zakłada się tutaj możliwość istnienia roszczeń, tym niemniej roszczenia takie nie są ani uzasadnione, ani uregulowane, ponieważ z pewnością wychodziłoby to poza kompetencję ustawodawcy niemieckiego.

Podsumowując, wynika z powyższego, że niemieckie roszczenia niemieckich obywateli w stosunku do nieruchomości, które na

podstawie prawa polskiego do tych osób nie należą, nie istnieją. Nie ma przy tym znaczenia, czy nieruchomości te formalnie należą do państwa czy do osób prywatnych. Nawet jeżeli osoby prywatne dysponują prawem dzierżawy wieczystej, nie zmienia to powyższej oceny.

### 5.3. Roszczenia obywateli niemieckich do sprawowania ochrony dyplomatycznej

W niniejszym kontekście mogłoby być istotne, gdyby na podstawie prawa niemieckiego istniały roszczenia do dochodzenia przez Republikę Federalną Niemiec ochrony dyplomatycznej w stosunku do Polski. Gdyby tak było, Republika Federalna Niemiec musiałaby zapewne dochodzić tych roszczeń w stosunku do Polski, a oświadczenie kanclerza federalnego mogłoby w tym zakresie popaść w sprzeczność z niemieckim prawem.

W prawie niemieckim roszczenie do ochrony dyplomatycznej jest co prawda zasadniczo uznane, lecz ograniczone jest ono szerokim zakresem uznaniowości rządu federalnego w dziedzinie polityki zagranicznej, działającego zgodnie z prawem (BverfGE 55, s. 349, 364 i nast.).

Przy prawidłowej ocenie nie może być jednak żadnych wątpliwości co do tego, że nie istnieje roszczenie prawne wypędzonych do Republiki Federalnej Niemiec o wykonanie opieki dyplomatycznej w tych sprawach w drodze dochodzenia roszczeń w stosunku do Polski, mimo że od czasu do czasu zainteresowana strona tak twierdzi. Federalny Trybunał Konstytucyjny podkreślił w omawianych wyżej orzeczeniach, iż tego rodzaju roszczenia nie istnieją.

Już w orzeczeniu z 7 lipca 1975 r., dotyczącym Układu z 7 grudnia 1970 r., Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał, że organy Republiki Federalnej mają na mocy konstytucji obowiązek opieki nad niemieckimi obywatelami i ich interesami w stosunku do innych państw. Nie może to jednak prowadzić do dopuszczenia skargi

konstytucyjnej, która dąży do stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny wobec umowy międzynarodowej, że należałoby osiągnąć określone uregulowanie merytoryczne na korzyść skarżącego (BVerfGE 40, s. 141, 177 i nast.).

Sformułowania te zostały powtórzone w nowych orzeczeniach dotyczących traktatów niemiecko-polskich. W orzeczeniu Izby z 5 czerwca 1992 r. (EuGRZ 1992, s. 306 i nast.) stwierdzono, nawiązując do orzeczenia z 1975 r., że skarżący nie mogą występować przeciwko ustawom wyrażającym zgodę na umowę międzynarodową o ogólnopolitycznym zakresie regulacji, powołując się na określone, własne interesy. Orzeczenie z 8 września 1993 r. idzie w tej dziedzinie znacznie dalej, uwzględniając rzeczywisty stan stosunków. Stwierdza ono:

„Podobnie nie jest naruszeniem Ustawy Zasadniczej, iż rząd federalny nie podjął żadnych innych kroków, aby wspomóc skarżących w wykonaniu ich praw, które dochodzą oni od państwa polskiego. Ze względu na sporny charakter tych roszczeń oraz polityczną sytuację w stosunkach niemiecko-polskich niemieckie działania w tym kierunku byłyby – według oceny rządu federalnego, mieszczące się w ramach konstytucyjnych uprawnień – bez szans na pozytywne rozstrzygnięcie i do tego szkodliwe.”

Niniejsze stwierdzenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wykazuje całkowicie jednoznacznie, że również w omawianym kontekście nie istnieje żadne prawo jednostki domagania się od rządu federalnego, aby dochodził jej rzekomych roszczeń i interesów w stosunku do Polski. Oświadczenie kanclerza federalnego z 1 sierpnia 2004 r. należy oceniać w tym samym kontekście, jak stwierdzenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Nie występuje tutaj naruszenie uznanego w prawie niemieckim roszczenia osoby zainteresowanej.



## 6. Podsumowanie części 2

- 1) Dotychczasowe rozważania wykazały, że roszczenia indywidualne z tytułu wyłączeń bez odszkodowania należy traktować jako nie mające uzasadnienia ani na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, ani w świetle prawa niemieckiego albo polskiego.
- 2) Istotne przyczyny natury prawnej od dawna podważały roszczenia o charakterze prawnomiędzynarodowym ze strony Republiki Federalnej Niemiec z tytułu wyłączeń bez odszkodowania. Do przyczyn tych należało - z jednej strony – zobowiązanie Republiki Federalnej Niemiec, wynikające z Układu przejściowego, do nie podnoszenia zarzutów w stosunku do środków określonych w tym Układzie. Z drugiej strony należą do tego argumenty wskazujące, iż Traktat o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec sprawy te załatwił.
- 3) Ponadto Polska od początku stała na stanowisku, że tego rodzaju roszczenia na płaszczyźnie międzypaństwowej oraz roszczenia niemieckich obywateli nie mają żadnych podstaw prawnych. Według stanowiska polskiego, tego rodzaju interpretacja uzasadniona jest również praktyką aliantów.
- 4) Od czasu oświadczenia kanclerza federalnego z 1 sierpnia 2004 r. dochodzeniu roszczeń na płaszczyźnie prawa międzynarodowego sprzeciwia się w każdym razie wiążące z punktu widzenia prawa międzynarodowego jednostronne oświadczenie, złożone w imieniu Niemiec.

## **Część 3**

### **7. Środki prawne i szanse na powodzenie**

#### **7.1. Postępowanie przed sądami polskimi**

Postępowania przed polskimi sądami w sprawie wywłaszczeń dokonanych w konsekwencji drugiej wojny światowej (w związku z Umową Poczdamską i innymi decyzjami aliantów) nie mają szans na powodzenie.

Dopuszczalność postępowania przed polskimi sądami w sprawach dotyczących własności i obywatelstwa, związanych z późniejszymi wyjazdami z Polski Ludowej, wymaga dokładnego zbadania przez polskie urzędy lub sądy.

W kontekście oświadczenia kanclerza federalnego nie stwarza to jednak problemów, ponieważ oświadczenie to nie dotyczy takich przypadków.

#### **7.2. Postępowanie przed sądami niemieckimi**

Ze względu na brak w Niemczech właściwości miejscowej, nie jest możliwe postępowanie dotyczące własności nieruchomości położonej poza Niemcami. Zgodnie z § 24 kodeksu postępowania cywilnego, w sprawach o własność nieruchomości wyłączna właściwość miejscowa należy do sądu miejsca położenia nieruchomości.

Nawet gdyby pominąć kwestię właściwości sądów niemieckich, bezspornym pozostaje, iż musiałyby one w sprawach o własność nieruchomości na polskich ziemiach zachodnich i północnych, stosować wyłącznie polskie prawo. Istnieje jasność co do tego, że na podstawie niemieckiego międzynarodowego prawa prywatnego zastosowanie miałyby wyłącznie prawo państwa położenia nieruchomości.

Należałoby również zastanowić się, na ile możliwa byłaby skarga konstytucyjna oparta na art. 14 UZ dotyczącym naruszenia prawa własności, wniesiona przeciwko oświadczeniu kanclerza federalnego. Nie wdając się w szczegóły, można przyjąć, iż z teoretycznego punktu widzenia skargi takiej nie da się całkowicie wykluczyć, nawet jeżeli szanse na jej powodzenie byłyby żadne. Może być podjęta próba uznania oświadczenia kanclerza federalnego jako działania rządu, naruszającego istniejącą nadal pozycję prawną skarżącego w dziedzinie własności.

Federalny Trybunał Konstytucyjny z całą pewnością odpowiedziałby na takie pytanie tak samo jak uczyniła to 3 Izba 2 Senatu w orzeczeniu z 5 czerwca 1992 r., oceniając pozycję w dziedzinie prawa własności skarżących w stosunku do nieruchomości położonych na omawianych terenach. W orzeczeniu tym stwierdzono, że pozycja skarżących w dziedzinie prawa własności nie pogorszyła się w wyniku Traktatu granicznego. Pozostało im wszystko to, co mieli uprzednio: istniejące według ich poglądów stanowiska prawne, nie uznawane jednak przez stronę polską i z tego względu praktycznie nie wymagalne oraz nadzieja na przywrócenie albo co najmniej odszkodowanie z tytułu doznanych przed wielu laty i według ich poglądów bezprawnych szkód.

Ta sama argumentacja doprowadziłaby w powyższym postępowaniu do odrzucenia pozycji prawnej nawiązującej do art. 14 UZ, ponieważ kanclerz federalny nie zrzekł się roszczeń indywidualnych, ale oświadczył jedynie, że rząd federalny nie będzie takich roszczeń popierał. Ponieważ roszczenia takie – jak wskazano (punkt 5.2.) nie istnieją, nie może tym samym zachodzić sprzeczność z art. 14 UZ.

W tym miejscu nie rozważa się, czy w związku z omawianym rozwojem roszczenia odszkodowawcze mogłyby być kierowane przeciwko Republice Federalnej Niemiec.

### 7.3. Postępowanie na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przeciwko Polsce

Postępowanie przeciwko Polsce, wszczęte przez Niemca, który utracił swoją własność w roku 1945 i bezpośrednio potem na wspomnianych terenach, jest jednoznacznie pozbawione szans na powodzenie. Wynika to z faktu, iż jurysdykcja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w stosunku do Polski obejmuje okres od przystąpienia Polski do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w roku 1993.

Zakładając, iż zostanie złożona skarga na Polskę w Trybunale Praw Człowieka należy z pewnością przyjąć, że zostanie ona odrzucona w postępowaniu uproszczonym (*summarisches Verfahren*). Ze względu na *ratione temporis* Trybunał uzna brak swojej właściwości, jako że skarga dotyczy wydarzeń sprzed przystąpienia Polski do Konwencji. Trybunał wielokrotnie orzekał w takich przypadkach.

Por. na przykład orzeczenie z 13 grudnia 2000 r. w sprawie *Malhous v. Republika Czeska*, w którym Trybunał wyraźnie potwierdził, iż wyłączenia sprzed wejścia w życie Konwencji nie podlegają jego ocenie.

Próba oparcia skargi przeciwko Polsce o założenie, iż przed oświadczeniem kanclerza federalnego roszczenia jeszcze istniały, również skazana będzie na niepowodzenie. Jak wykazano wcześniej – nie ulega wątpliwości, że zgodnie z polskim prawem nie było podstaw do takich roszczeń (patrz wyżej, s. 18 i nast. ).

Nic innego nie wynika z orzeczenia z 2004 r. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przeciwko Polsce w sprawie *Broniowski*. Sprawa ta dotyczyła roszczeń odszkodowawczych jednoznacznie umocowanych w polskim prawie i potwierdzonych przez polskie sądy. Zniesienie tych roszczeń Trybunał uznał za naruszenie gwarancji własności zawartej w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Taka sytuacja nie ma miejsca w omawianym przypadku.

Może powstać kwestia, czy w przypadku uchwalenia przez Polskę ustawy reprivatyzacyjnej przewidującej zwrot mienia zagarniętego w wyniku komunistycznej polityki gospodarczej, a nie obejmującej mienia wywłaszczonego w roku 1945 i bezpośrednio potem – m.in. na polskich ziemiach zachodnich i północnych, nie pojawi się problem w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

W tym kontekście zauważyć należy przede wszystkim, że zawarta w art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka zasada równości posiada charakter uzupełniający. Znajduje ona zastosowanie jedynie w przypadku naruszenia prawa materialnego, określonego w Konwencji. W omawianym przypadku nie może być mowy o naruszeniu prawa materialnego, jako że wywłaszczenie omawianych nieruchomości nastąpiło przed przystąpieniem Polski do Konwencji oraz nie istnieje roszczenie w myśl prawa polskiego.

Pomijając nawet przedstawioną wyżej argumentację, należy stwierdzić, iż istnieją merytoryczne i obiektywne argumenty uzasadniające różne potraktowanie spowodowanych zasadniczo odmiennymi okolicznościami wywłaszczeń. Należy jasno rozróżnić wywłaszczenia osób wypędzonych w związku z zakończeniem drugiej wojny światowej i przejęciem terenów przez Polskę od wywłaszczeń komunistycznych.

Przy uwzględnieniu takich okoliczności, postępowanie oparte na Europejskiej Konwencji Praw Człowieka musi być oceniane jako pozbawione szans na powodzenie.

#### 7.4. Postępowanie na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przeciwko Republice Federalnej Niemiec

Istnieje możliwość wniesienia skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przeciwko Republice Federalnej Niemiec – po wyczerpaniu krajowej drogi sądowej – jeżeli skarżący powołałby się na naruszenie prawa własności przez Republikę Federalną Niemiec.

Europejski Trybunał Praw Człowieka z całą pewnością odrzuciłby taką skargę. Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie podkreślał, iż stanowiska w sprawie własności należy odróżnić od samej nadziei na przywrócenie starych stanowisk w sprawie własności.

Case of Prince Hans-Adam II of Liechtenstein v. Germany, wyrok z 12 lipca 2001 r., s. 27, par. 83.

Nie ulega wątpliwości, iż Trybunał nie uznałby żadnego stanowiska w sprawie własności na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, które mogłaby ingerować w omawiane kwestie.

#### 7.5. Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich

Należy przede wszystkim zaznaczyć, iż zgodnie z art. 295 TWE<sup>5</sup> stosunki własnościowe w poszczególnych państwach członkowskich nie zostają naruszone poprzez przystąpienie do Wspólnoty. Traktat wyraźnie stwierdza, że nie narusza w niczym zasad prawa własności w państwach członkowskich. Oznacza to, iż wraz z przystąpieniem Polski do Wspólnoty Europejskiej nie nastąpiły żadne zmiany w charakterze prawnym stosunków własnościowych na polskich obszarach zachodnich i północnych.

Z tego naturalnie wynika również, że w kontekście wyłączeń, które nastąpiły na długo przed przystąpieniem państwa do TWE, prawo wspólnotowe nie ma żadnego zastosowania do istniejących stosunków własnościowych. Przy okazji warto zauważyć, iż prawo wyłączeniowe zostało dotychczas jedynie fragmentarycznie uregulowane w prawie wspólnotowym. Zawarte w art. 6 ust. 2 TUE<sup>6</sup> odwołanie do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka stanowi jedyną regulację tej dziedziny. Ponadto, należy pamiętać, że prawa

---

<sup>5</sup>Wyjaśnienie J. Barcza, dotyczące stosowanych terminów: TWE - Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

<sup>6</sup> Wyjaśnienie J. Barcza, dotyczące stosowanych terminów: TUE - Traktat o Unii Europejskiej.

podstawowe mogą być skuteczne jedynie w dziedzinie stosowania traktatów wspólnotowych.

Postępowanie przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości w ramach uregulowanego w art. 234 TWE trybu prejudycjalnego wchodziłoby jedynie wówczas w rachubę, gdyby polski lub niemiecki sąd rozpatrując omawiany problem zwrócił się do ETS z pytaniem prawnym. Jednakże pytanie takie dotyczyć by musiało wykładni Traktatu lub wtórnego prawa wspólnotowego. Wydaje się to praktycznie niemożliwe. Nie da się bowiem ustalić, aby jakakolwiek norma prawa wspólnotowego dotyczyć mogła omawianego problemu. Dlatego też wykluczyć należy ewentualne pytanie skierowane przez sąd krajowy do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Dotyczyć to będzie również sytuacji, w której polska ustawa reprivatyzacyjna przewidywałaby zwrot mienia zagarniętego w wyniku komunistycznej polityki gospodarczej, a nie obejmowała mienia, o którym jest tu mowa. Uzasadnieniem takiego stanowiska jest rozróżnienie środków wyłączeniowych, wynikające z przyczyn rzeczowych i tym samym nie stwarzające problemów dyskryminacji.

Postępowanie na podstawie art. 227 TWE, w którym Republika Federalna Niemiec wniosłaby skargę przeciwko Polsce o naruszenie zobowiązań wynikających z Traktatu, nie wchodzi w rachubę z tego chociażby powodu, że Republika Federalna Niemiec w oświadczeniu kanclerza federalnego skutecznie zobowiązała się do nie wszczynania w stosunku do Polski żadnych postępowań. Postępowanie to byłoby jednak i tak pozbawione jakichkolwiek szans, jako że żadne ze zobowiązań wynikających z TWE nie dotyczy w żadnym przypadku omawianych kwestii.

Z tych samych powodów wykluczone jest postępowanie o naruszenie Traktatów, wszczynane przez Komisję na podstawie art. 226 TWE. Ponieważ nie istnieje żadne wynikające z Traktatów zobowiązanie dotyczące wyłączonej nieruchomości, trudno sobie wyobrazić,

aby Komisja wszczęła w takiej sprawie postępowanie. Warto przy tym zauważyć, iż postępowanie takie zakłada, iż Komisja umożliwi danemu państwu przedstawienia swojego stanowiska. Stanowisko takie obejmować może wszelkie aspekty prawne. W świetle zaistniałych okoliczności nie ulega jednak wątpliwości, iż Komisja nie zwróci się do Polski o przedstawienie takiego stanowiska, ponieważ jest całkowicie jasne, że prawo wspólnotowe nie wchodzi w grę.

#### 7.6. Postępowanie przed Komitetem Praw Człowieka na podstawie Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych

Istnieje teoretycznie możliwość, że skarżący podejmą próbę składania skarg na podstawie Protokołu fakultatywnego do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych do Komitetu Praw Człowieka. Zarówno Polska jak i RFN ratyfikowały Protokół fakultatywny, co formalnie umożliwia złożenie skargi. Postępowanie przed Komitetem nie ma jednak charakteru sądowego. Komitet może formułować jedynie opinie (*views*), które następnie przedstawia danemu państwu. Nie są to zatem wiążące wyroki sądowe.

Art. 26 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych zawiera ogólną zasadę równości, która uznana zostanie w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka dopiero po wejściu w życie 12 Protokołu dodatkowego. Art. 26 stanowi, iż wszyscy ludzie są równi wobec prawa i są uprawnieni bez żadnej dyskryminacji do jednakowej ochrony prawnej. Zgodnie ze zdaniem drugim tego artykułu, zabrania się wszelkiej dyskryminacji i zapewnia skuteczną i równą dla wszystkich ochronę prawną przed dyskryminacją z takich względów jak rasa, kolor skóry, płeć, język, religia, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, sytuację majątkową, urodzenie lub jakiegokolwiek inne okoliczności.

W związku z ustawodawstwem restytucyjnym Czechosłowacji i Republiki Czeskiej, szereg skarg osób prywatnych zostało skierowanych do Komitetu i rozpatrzonych. Przesłanką rozpatrzenia



skargi przez Komitet jest, podobnie jak w przypadku Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, wyczerpanie drogi krajowej (Art. 5 ust. 2 Protokołu fakultatywnego). Skarga zostanie jednak dopuszczana również w przypadku, gdy krajowa droga prawna jest zamknięta, bądź gdy takie dochodzenie z góry skazane jest na niepowodzenie. Tak mogłoby być w omawianym przypadku.

Komitet wielokrotnie badał, czy ustawy restytucyjne naruszają generalne prawo równości. Uznał przy tym przed wszystkim, iż powoływanie się na dyskryminacje jedynie ze względu na obywatelstwo jest problematyczne.

UN Human Rights Committee, Communication No. 516/1992, Simunek et al. v. The Czech Republic, final views, 19 July 1995, UN Report of the HRC, Vol. II, GA Official Records, 50<sup>th</sup> Session, Supplement No. 40 (A/50/40), s. 89-97; Communication No. 586/1994, Adam v. The Czech Republic, final views, 23 July 1996, UN Report of the HCR, Vol. II, GA Official Records, 51<sup>st</sup> Session, Supplement No. 40 (A/51/40), s. 165-173; Communication No. 857/1999, Blazek et al. v. The Czech Republic, final views, 12 July 2001, UN Report of the HRC, Vol. II, GA Official Records, 56<sup>th</sup> Session, Supplement No. 40 (A/56/40), s. 168-174.

Z punktu widzenia omawianego problemu zasadnicze znaczenie ma okoliczność, iż Komitet odrzucił znaczącą liczbę skarg wniesionych przez byłych niemieckich mieszkańców obszaru Sudetów dotkniętych dekretami Beneša, którzy twierdzili, iż również muszą mieć prawo do restytucji, nie dopatrując się żadnego naruszenia. Komitet orzekł w tych przypadkach stanowczo, iż wywłaszczenie na podstawie dekretów Beneša należy odróżnić od wywłaszczeń z czasów komunistycznych i przyczyny merytoryczne uzasadniają różne traktowanie w ustawodawstwie restytucyjnym.

UN Human Rights Committee, Communication No. 643/1994, Drobek v. Slovakia, final views, 14 July 1997, UN Report of the HRC, Vol. II, GA Official Records, 52<sup>nd</sup> Session, Supplement No. 40

(A/52/40), s. 300-303; Communication No. 669/1995, Malik v. The Czech Republic, final views, 21 October 1998, and Communication No. 670/1995; Schlosser v. The Czech Republic, final views, 21 October 1998, UN Report of the HRC, Vol. II, GA Official Records, 54<sup>th</sup> Session, Supplement No. 40 (A/54/40), s. 291-297 i s. 298-304.

Praktyka Komitetu wskazuje, że skargi dotyczące wywłaszczeń na polskich ziemiach zachodnich i północnych w roku 1945 i bezpośrednio potem, potraktowałyby tak samo jak to miało miejsce w odniesieniu do wywłaszczeń na podstawie dekretów Beneša. Zakładając, że Polska uchwali ustawę reprivatyzacyjną, należy stwierdzić, iż odmienne potraktowanie wywłaszczeń dokonanych na podstawie komunistycznej nacjonalizacji i wywłaszczeń przeprowadzonych w roku 1945 i bezpośrednio potem na polskich ziemiach zachodnich i północnych, nie będzie stanowić naruszenia art. 26 Paktu.

#### 7.7. Skargi zbiorowe w USA

Skargi zbiorowe w USA są pod pewnymi warunkami dopuszczalne z tytułu naruszenia prawa międzynarodowego, również w przypadku gdy naruszenie nastąpiło poza terytorium USA i ani skarżący ani oskarżony nie są obywatelami amerykańskimi. Sądy amerykańskie respektują jednak generalnie zasadę immunitetu państwa i dotychczas jedynie w wyjątkowych przypadkach dopuszczały skargi z tytułu naruszania prawa międzynarodowego przez państwa.

Skargi zbiorowe z tytułu pracy przymusowej w nazistowskich Niemczech skierowane były przeciwko określonym firmom, nie zaś przeciwko Republice Federalnej Niemiec. Powództwo przeciwko Republice Federalnej Niemiec zostało oddalone w drugiej instancji ze względu na immunitet państwa niemieckiego.

W nowszej praktyce USA zdarzały się jednak przypadki, gdy immunitet państwa uchylany był na mocy ustawodawstwa amerykańskiego.

Niemniej nie ulega najmniejszej wątpliwości, iż uchylenie immunitetu państwa polskiego w przypadku skarg niemieckich wypędzonych całkowicie nie wchodzi w rachubę. Wynika to przede wszystkim już z tego, iż USA są stroną Umowy Poczdamskiej.

Ponadto, należy również zauważyć, że w przypadku tego typu skarg zbiorowych, amerykańskie orzecznictwo wymaga szczególnego uzasadnienia dla właściwości sądów amerykańskich. Najnowsze orzecznictwo Sądu Najwyższego USA wskazuje, iż niezależnie od przytoczonej powyżej argumentacji, nie ma żadnych szans na rozpatrzenie tego typu kwestii przed amerykańskimi sądami ze względu na brak wymaganego łącznika z USA.

#### **Część 4**

#### **8. Akty prawne i oświadczenia w przypadku procesów przed sądami krajowymi i europejskimi**

Zgodnie z wyraźnym postanowieniem mandatu, należy zbadać w drodze jakich aktów prawnych lub oświadczeń w przypadku procesów przed sądami krajowymi i europejskimi oba rządy mogą przedstawić swoje wspólne stanowisko.

##### **8.1. Procesy przed sądami niemieckimi**

Rząd niemiecki będzie mógł przedstawić wspólne stanowisko obydwu rządów przed sądami niemieckimi, jeżeli będzie brał formalny udział w postępowaniu. W przypadku skargi konstytucyjnej w odniesieniu do oświadczenie kanclerza federalnego, sytuacja taka będzie miała miejsce, o ile Federalny Trybunał Konstytucyjny przedłoży taką skargę rządowi federalnemu.

Skargi konstytucyjne w stosunku do Układu z 7 grudnia 1970 r., odrzucone orzeczeniem 1 Senatu z 7 lipca 1975 r., zostały przedłożone rządowi federalnemu. Federalny minister sprawiedliwości przedstawił w tej sprawie szczegółowe stanowisko (BVerfGE 40, s. 141, 153 i

nast.). Rząd federalny przedłożył w tym postępowaniu szereg ekspertyz (tamże, s. 156).

Natomiast skargi konstytucyjne w stosunku do niemiecko-polskiego Traktatu granicznego, rozpatrywane 5 czerwca 1992 r. przez 3 Izbę 2 Senatu nie zostały – o ile wiadomo - przedłożone rządowi federalnemu. Federalny Trybunał Konstytucyjny nie rozpatrzył bowiem tych skarg ze względu na ich niedopuszczalność. Szereg przeważających argumentów przemawia za tym, że w omawianym przypadku Federalny Trybunał Konstytucyjny również nie dopuści do rozpatrzenia potencjalnej skargi konstytucyjnej, a co za tym idzie, nie wystąpi o stanowisko rządu federalnego.

Istnieje jednak i taka możliwość, że jedna z Izb Federalnego Trybunału Konstytucyjnego postanowi umożliwić rządowi federalnemu zajęcie stanowiska, celem wyjaśnienia wszelkich aspektów problemu. Wówczas rząd federalny będzie mógł wyczerpująco przedstawić wspólne stanowisko obu rządów w odniesieniu do oceny stanu prawnego.

## 8.2. Procesy przed sądami polskimi

Podobnie wygląda sytuacja w Polsce. Rząd polski będzie miał możliwość przedstawienia bezpośrednio swojego stanowiska prawnego, względnie nawiązania do zgodnego poglądu prawnego obu rządów w przedmiotowej sprawie, w przypadku jeżeli wniesiona zostałaby skarga konstytucyjna do Trybunału Konstytucyjnego oraz pod warunkiem, że skarga taka w ogóle zostałaby dopuszczona.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, „każdy”, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

Rozpatrując skargę konstytucyjną, Trybunał Konstytucyjny zwraca się do właściwych organów państwowych (w takim przypadku m.in. do Ministerstwa Spraw Zagranicznych) o przedstawienie swojego stanowiska.

### 8.3. Procesy przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka

Postępowanie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka podzielone jest na dwa etapy. Pierwszy etap dotyczy dopuszczalności skargi, a drugi etap jej zasadności.

Duża część skarg indywidualnych zostaje odrzucona przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, bez wysłuchania rządów państw, przeciwko którym skierowana jest skarga. Jedynie niewielka część skarg zostaje przekazana oskarżonej stronie na podstawie art. 54 ust. 3 regulaminu Trybunału. O ile doszłoby do takiej sytuacji, Republika Federalna Niemiec lub Polska, w każdym przypadku jako strona przeciwko której skierowana jest skarga, mogłyby naturalnie przedstawić szczegółowo wspólne stanowisko prawne.

Z formalnego punktu widzenia, strona Konwencji przeciwko której nie została skierowana skarga, może włączyć się do postępowania jedynie w przypadku uznania skargi za dopuszczalną, co w omawianej sytuacji nie jest praktycznie możliwe. Zgodnie z art. 36 ust. 2 Konwencji i regułą 44 ust. 2 regulaminu Trybunału, Prezydent Trybunału może, po uznaniu dopuszczalności skargi, każdej stronie Konwencji umożliwić przedstawienie swojego stanowiska w formie ustnej bądź pisemnej. Mogłoby to mieć znaczenie, gdyby skarga przeciwko Republice Federalnej Niemiec lub Polsce uznana została za dopuszczalną, co z wyżej wymienionych powodów można wykluczyć.

#### 8.4. Procesy przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich

Zakładając, że polski lub niemiecki sąd, rozpatrując omawiane kwestie, zwróciłby się na podstawie art. 234 TWE do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem wstępnym, to – pomimo iż z góry należy odrzucić taką ewentualność – oba rządy miałyby możliwość zajęcia stanowiska. Zgodnie z art. 23 Statutu Trybunału, sekretarz Trybunału przesyła wszystkim państwom członkowskim orzeczenie sądu państwa członkowskiego o zwrócenie się z pytaniem wstępnym do Trybunału.

W ciągu dwóch miesięcy od otrzymania odnośnego pisma, państwa członkowskie mają możliwość przedłożenia na piśmie stanowisk względnie oświadczeń. W takim przypadku byłoby w pełni możliwe, aby rząd federalny i rząd polski przedłożyły Trybunałowi swój wspólny pogląd co do stanu prawnego. Sytuacja taka miałaby jednak miejsce jedynie w przypadku, gdyby sąd krajowy wszczął procedurę na podstawie art. 234 TWE.

Wszczęcie przez RFN postępowania na podstawie art. 227 TWE nie wchodzi - jak już wspomniano - w rachubę. Podobnie – z powodu braku mogącego mieć zastosowanie postanowienia Traktatu - wykluczyć należy również ewentualną skargę Komisji na podstawie art. 226 TWE.

Poszczególni obywatele państw członkowskich mogą wsząć postępowanie przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości lub Sądem Pierwszej Instancji jedynie w stosunku do wspólnotowych aktów skutecznych bezpośrednio, co nie ma znaczenia dla rozpatrywanego kontekstu.

## Część 5

### 9. Odpowiedź na pytania zawarte w mandacie

1. Nie istnieją roszczenia prawne związane z drugą wojną światową, które stawiałyby pod znakiem zapytania konsensus co do stwierdzenia, że „nie może być już miejsca dla roszczeń restytucyjnych z Niemiec”. Stwierdzenie niniejsze dotyczy roszczeń objętych analizą, dotyczących wywłaszczeń z roku 1945 i bezpośrednio potem. Nie dotyczy ono uregulowanej traktatowo problematyki dóbr kultury.
2. Próby dochodzenia skarg z tytułu omawianych wywłaszczeń nie mają szansy na powodzenie ani przed sądami polskimi, niemieckimi i amerykańskimi, ani przed sądami międzynarodowymi.
3. Rząd federalny i rząd polski mogą składać oświadczenia prezentujące ich wspólne stanowisko w toku różnych postępowań sądowych, o ile procedury przed sądami im to umożliwiają.

Warszawa, dnia 2 listopada 2004 r.  
(J. Barcz)

Heidelberg, dnia 2 listopada 2004 r.  
(J.A. Frowein)

## **36. Problem utraty obywatelstwa polskiego przez emigrantów z Polski do RFN na podstawie uchwały Rady Państwa nr 37/56**

(w:) Transfer – obywatelstwo – majątek. Trudne problemy w stosunkach polsko-niemieckich. Studia i dokumenty (red. W.M. Góralski), Warszawa 2005 (s. 115 – 160).

### **1. Uwagi wstępne**

W konsekwencji II wojny światowej granica polsko-niemiecka została przesunięta na Zachód na podstawie Umowy poczdamskiej z dnia 2 sierpnia 1945 r.<sup>1</sup> a większość pozostałej na byłych niemieckich obszarach wschodnich ludności narodowości niemieckiej została wysiedlona do Niemiec w granicach poczdamskich stosownie do rozdziału XIII Umowy poczdamskiej, Planu Sojuszniczej Rady Kontroli Niemiec z 20 listopada 1945 r. dotyczącego przesiedlenia do Niemiec ludności niemieckiej z Austrii, Czechosłowacji, Węgier i Polski, Memorandum w sprawie przesiedlenia ludności niemieckiej z Polski do Niemiec, przyjętego 5 stycznia 1946 r. w Berlinie podczas konferencji brytyjsko-radziecko-polskiej oraz na podstawie umów wykonawczych Polski z Wielką Brytanią i ZSRR (Niemcy byli wysiedlani z Polski w nowych granicach do radzieckiej i brytyjskiej strefy okupacyjnej – łącznie ponad 3 miliony osób).<sup>2</sup> Paralelnie Polska – jako nowy suweren na tym terytorium – uregulowała sprawę obywatelstwa polskiego stosownie do zasady automatyzmu, wyłączając z nabycia obywatelstwa polskiego osoby, których

---

<sup>1</sup> Por. A. Klafkowski, *Umowa poczdamska z dnia 2 sierpnia 1945 r. Podstawy prawne likwidacji skutków wojny polsko-niemieckiej z lat 1939 – 1945*, Warszawa 1960; K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Poznań 1975.

<sup>2</sup> Odnośne dokumenty – patrz: *Przesiedlenie ludności niemieckiej z Polski po drugiej wojnie światowej w świetle dokumentów*. Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych, Warszawa – Łódź 1982, s. 50 i nast. Por. rozdział w niniejszej książce: P. Madajczyk, *Przesiedlenie ludności niemieckiej po drugiej wojnie światowej z Polski do Niemiec na podstawie Umowy Poczdamskiej (studium polityczno-socjologiczne)*.



narodowość w toku procedury weryfikacyjnej została ustalona jako narodowość niemiecka (osoby takie podlegały przesiedleniu).<sup>3</sup>

Aktem prawnym, który zamykał w Polsce okres konsolidacji państwowości w dziedzinie obywatelstwa była ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim.<sup>4</sup> Dotyczyło to w szczególności statusu prawnego ludności Ziemi Zachodnich i Północnych.<sup>5</sup> W kontekście rozważanego problemu należy zwrócić uwagę, iż ustawa ta w pewnym zakresie utożsamiała „obywatelstwo polskie” z „polską narodowością”.<sup>6</sup> Art. 2 ust. 3 tej ustawy stwierdzał mianowicie, że obywatelami polskimi są osoby, które „uzyskały stwierdzenie swej polskiej narodowości ...” (na podstawie polskich aktów prawnych regulujących wcześniej – w drugiej połowie lat 40. - obywatelstwo na Ziemiach Zachodnich i Północnych).<sup>7</sup> Dopełnieniem tej regulacji były postanowienia art. 4 pkt. 3 ustawy, stosownie do których obywatelem polskim nie jest osoba, która wprawdzie w dniu 31 sierpnia 1939 r. miała obywatelstwo polskie, jednak mieszka stale za granicą i „jest narodowości niemieckiej, chyba że małżonek tej osoby ma obywatelstwo polskie i zamieszkuje w Polsce”.<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> Na ten temat obszernie: Wł. Czapliński, *Obywatelstwo polskie na ziemiach Zachodnich i Północnych* (w:) *Historyczne, polityczne i prawne aspekty tez RFN o niemieckiej mniejszości narodowej w Polsce*. Pod red. J. Barcza, Warszawa 1988, s. 171 i nast.

<sup>4</sup> Dz.U. 1951 nr 4, poz. 25. Por. W. Ramus, *Prawo o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1968, s. 226 i nast.

<sup>5</sup> Por. Wł. Czapliński, *Obywatelstwo polskie ...*, s. 211.

<sup>6</sup> Opis dyskusji na ten temat w literaturze naukowej – tamże.

<sup>7</sup> Choć zwrócić należy uwagę, że ustawa z 1951 r. uznawała za obywateli polskich osoby o nieuregulowanym obywatelstwie na polskich Ziemiach Zachodnich i Północnych, które do tej pory obywatelstwa polskiego nie nabyły, często wbrew ich woli. Patrz. J. Korbel, *Emigracja z Polski do RFN. Wybrane problemy*, Opole 1986, s. 36; Wł. Czapliński, *Obywatelstwo w procesie normalizacji stosunków RFN-PRL i RFN-NRD*, Poznań 1990, s. 133.

<sup>8</sup> Inne postanowienia tego artykułu dotyczyły osób zamieszkałych za granicą, które w związku ze zmianą granic Państwa Polskiego nabyły zgodnie z umową międzynarodową obywatelstwo innego państwa (art. 4 pkt. 1 ustawy) albo były narodowości rosyjskiej, litewskiej, łotewskiej lub estońskiej (art. 4 pkt 2 ustawy).

Regulacje powyższe o tyle są istotne dla rozważanego problemu, iż wskazują na:

- powiązanie posiadania obywatelstwa polskiego ludności na Ziemiach Zachodnich i Północnych z weryfikacją narodowości polskiej wchodzących w grę osób; tym samym późniejsza migracja tej ludności w nawiązaniu do opcji narodowościowej wskazuje – z jednej strony – na niejednoznaczność akcji weryfikacyjnej, z drugiej zaś na wystąpienie w PRL innych czynników – politycznych, ekonomicznych, społecznych, które mogły skłaniać do emigracji (w każdym razie na nieadekwatne sformułowanie podstawy prawnej dla tej migracji);
- zamknięcie formalne procesu kształtowania się obywatelstwa polskiego na polskich Ziemiach Zachodnich i Północnych, z czego wynika, że do późniejszych migracji do NRD i RFN nie można – co do zasady – stosować reguł „wysiedleń poczdamskich”, bowiem przebiegały one w innej rzeczywistości polityczno prawnej – w relacjach z dwoma państwami niemieckimi oraz w ramach innej formuły – nie wysiedleń (połączonych z formalnym przymusem), lecz jako „akcja łączenia rodzin” (czyli – co do zasady - z woli zainteresowanych osób).<sup>9</sup>

## **2. Zasady utraty obywatelstwa polskiego**

Zadaniem niniejszego działu nie jest szczegółowa analiza postanowień ustaw z 1951 r. i z 1962 r. dotyczących utraty

---

<sup>9</sup> Może z wyjątkiem pewnej grupy osób niemieckiej narodowości (po części mieszkańców Ziemi zachodnich i Północnych, jeńców wojennych, która pozostała w Polsce po okresie wysiedleń poczdamskich, nie nabyła obywatelstwa polskiego (bądź nie chciała nabyć polskiego obywatelstwa) i w znaczącej części emigrowała w pierwszej połowie lat 50. do NRD na podstawie umowy (protokołu) z lutego 1950 r. Łącznie w latach 1950 – 1954 do NRD emigrowało około 86 tysięcy osób.

obywatelstwa polskiego,<sup>10</sup> lecz jedynie tych ich postanowień, które bezpośrednio odnoszą się do omawianego zagadnienia.

### **2.1. Utrata obywatelstwa polskiego na podstawie ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r.**

Ustawa z 1951 r. w rozdziale 3 regulowała utratę obywatelstwa polskiego w dwóch zasadniczych przypadkach:

- z mocy prawa (art. 11 ustawy);
- na podstawie decyzji o pozbawieniu obywatelstwa (art. 12 ustawy).

W interesującym nas przypadku – migracji obywateli polskich do NRD i RFN wchodziły w grę postanowienia art. 11 ustawy, a więc utrata obywatelstwa z mocy prawa. Generalnie art. 11 ustawy wychodził naprzeciw dążeniu do ograniczenia przypadków obywatelstwa wielorakiego, przewidywał on bowiem utratę obywatelstwa polskiego w przypadku nabycia obywatelstwa państwa obcego. Ustęp pierwszy art. 11 ustawy ustalał zasadę, iż „obywatel polski może nabyć obywatelstwo obce jedynie po uzyskaniu zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa”, przy czym kompetencje w tej mierze miała Rada Państwa (art. 13 ust. 1 ustawy) działająca na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 13 ust. 2 ustawy). Ustępy od 2 do 4 art. 11 ustawy regulowały zakres rozciągania się zezwolenia udzielonego rodzicom na dzieci. Istotne znaczenie dla samej utraty obywatelstwa polskiego miał ust. 5 art. 11 ustawy, w myśl którego „Nabycie obywatelstwa obcego zgodnie z ust. 1 – 4 pociąga za sobą utratę obywatelstwa polskiego”.

---

<sup>10</sup> Szczegółowo: W. Ramus, *Prawo o obywatelstwie polskim ...* – odpowiednio strony 270 i nast. i 312 i nast.; J. Kokot, G. Rysiak, *Die polnische Staatsbürgerschaft – Grundsätze, Erwerb und Verlust (w:) Staatsangehörigkeit – soziale Grundrechte – wirtschaftliche Zusammenarbeit nach dem Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen*, Berlin – Heidelberg – New York – Opole 1976, s. 56 i nast.

Z postanowień powyższych wynikało, co następuje:

- zasada zawarta w art. 11 ust. 1 ustawy – zezwalająca obywatelowi polskiemu na nabycie obywatelstwa obcego jedynie pod warunkiem uzyskania stosownego zezwolenia „władzy polskiej” – o tyle miała ograniczone znaczenie, że obywatel polski mógł nabyć obywatelstwo polskie niezależnie do zezwolenia „władzy polskiej”, a zezwolenie takie nie mogło mieć wpływu na nabycie obywatelstwa obcego (obywatelstwo jest bowiem co do zasady instytucją prawa krajowego danego państwa); istotę regulacji artykułu 11 ustawy wyrażał jego ustęp 5, w myśl którego jeżeli obywatel polski uzyskał zgodę „władzy polskiej” na nabycie obywatelstwa obcego, to nabycie takiego obywatelstwa pociągało za sobą utratę obywatelstwa polskiego, przy czym podstawą prawną utraty obywatelstwa był art. 11 ustawy – utrata obywatelstwa ex lege (a nie dzielone zezwolenie „władzy polskiej” na zmianę obywatelstwa);<sup>11</sup> jeżeli zaś obywatel polski nabył obce obywatelstwo bez takiej zgody, to obywatelstwa polskiego nie tracił; nie miały na to wpływu również postanowienia art. 1 ustawy, stosownie do którego „Obywatel polski nie może być równocześnie obywatelem innego Państwa”; postanowienia te mogły mieć jedynie takie znaczenie, że obywatel polski przed organami prawnymi musiał być traktowany jedynie jako obywatel polski, bez względu na ewentualnie posiadane obywatelstwo obce (co nota bene zostało jednoznacznie wyrażone w art. 2 ustawy z 1962 r.);
- przy literalnej wykładni postanowień art. 11 ust. 1 i 4 ustawy zezwolenie powinno uprzedzać nabycie obywatelstwa obcego (art. 11 ust. 1 – obywatel polski mógł bowiem nabyć obywatelstwo obce „jedynie po uzyskaniu zezwolenia” na zmianę obywatelstwa), a utrata obywatelstwa polskiego następowała z chwilą nabycia obywatelstwa obcego (art. 11 ust.

---

<sup>11</sup> Por. W. Ramus, *Prawo o obywatelstwie polskim ...*, s. 271/272.

5 – nabycie obywatelstwa obcego po uzyskaniu zezwolenia „pociąga za sobą utratę obywatelstwa polskiego”); w praktyce jednak występowały często przypadki, gdy zwracano się o zezwolenie na zmianę obywatelstwa już po uzyskaniu obywatelstwa obcego; w tych przypadkach utrata obywatelstwa polskiego następowała z dniem udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa;<sup>12</sup> wynika z tego, że utrata obywatelstwa polskiego warunkowana była łącznym spełnieniem dwóch warunków – nabyciem obywatelstwa obcego i uzyskaniem zezwolenia; samo uzyskanie zezwolenia, o ile dana osoba nie nabyła następnie obywatelstwa obcego, nie skutkowało utratą obywatelstwa polskiego (zezwolenie nie miało charakteru „zwolnienia” z obywatelstwa polskiego)<sup>13</sup>; w przypadku uprzedniego uzyskania zezwolenia, utrata obywatelstwa następowała z chwilą nabycia obywatelstwa obcego; w przypadku zezwolenia ex post (po nabyciu obywatelstwa obcego) – z dniem uzyskania zezwolenia;

- jak wspomniano, właściwą dla udzielenia zezwolenia „władzą polską” była – stosownie do postanowień art. 13 ust. 1 ustawy - Rada Państwa; w myśl postanowień tego ustępu art. 13 ustawy Rada Państwa orzekała m.in. o utracie obywatelstwa polskiego, przy czym (art. 13 ust. 2 ustawy) orzeczenia takie następowało na wniosek Prezesa Rady Ministrów; zasadnie podkreślano w literaturze przedmiotu,<sup>14</sup> że postanowienia te były – w odniesieniu do utraty obywatelstwa polskiego w wyniku nabycia obywatelstwa obcego – niejasne. Wynikało z nich bowiem, że o utracie obywatelstwa polskiego w takim przypadku orzeka Rada Państwa; tymczasem Rada Państwa miała jedynie kompetencje do wydawania zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego,

---

<sup>12</sup> Tamże, s. 271.

<sup>13</sup> Tamże, s. 272.

<sup>14</sup> Tamże.

choć – z drugiej strony – zważyć należy, że zezwolenie było warunkiem koniecznym (choć niewystarczającym) utraty obywatelstwa polskiego w przypadku nabycia obywatelstwa obcego;

- w końcu w literaturze przedmiotu zwracano uwagę, że postanowienia dotyczące udzielenia zezwolenia miały o tyle charakter powszechny, że – w przeciwieństwie do wcześniejszej ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego (w przypadku której utrata obywatelstwa polskiego na skutek nabycia obywatelstwa obcego następowała jedynie wówczas, gdy chodziło o osobę podlegającą powszechnemu obowiązkowi wojskowemu) – dotyczyły wszystkich obywateli polskich, którzy zamierzali nabyć obywatelstwo obce;<sup>15</sup> natomiast – z drugiej strony – samo zezwolenie o tyle nie miało charakteru generalnego, że wywierało skutek prawny jedynie w stosunku do obywatelstwa obcego konkretnego państwa, określonego w danej decyzji Rady Państwa (czyli – utrata obywatelstwa polskiego następowała tylko wówczas, gdy dana osoba nabyła obywatelstwo konkretnego państwa wskazanego w decyzji Rady Państwa, a nie jakiegokolwiek obywatelstwo obce);
- w powyższym kontekście podkreśla się,<sup>16</sup> że stosowana decyzja Rady Państwa zawierająca zgodę na nabycie obywatelstwa konkretnego innego państwa mogła mieć o tyle charakter generalny, że mogła wskazywać określone kategorie obywateli polskich, jeśli w grę wchodziła większa liczba osób; jako przykłady tego rodzaju zezwoleń podawane są uchwały Rady Państwa nr 37/1956 i nr 5/1958.

---

<sup>15</sup> Tamże, s. 271.

<sup>16</sup> „Udzielenie generalnego zezwolenia na nabycie obywatelstwa jakiegoś państwa przez określone kategorie osób mogło mieć miejsce i mogło być celowe, gdy zmiana obywatelstwa miała szerszy charakter, bo dotyczyła większej liczby osób”. Tamże, s. 272.

Sumując, można stwierdzić, iż postanowienia art. 11 ustawy z 1951 r. co do zasady wychodziły naprzeciw tendencji międzynarodowej, aby ograniczać przypadki powstawania bezpieczeństwa lub obywatelstwa wielorakiego. Warunkiem koniecznym utraty obywatelstwa polskiego było bowiem nabycie obywatelstwa obcego (utrata obywatelstwa polskiego następowała jedynie wówczas, gdy dana osoba nabyła obywatelstwo obce), nie istniało więc w tym przypadku niebezpieczeństwo, że obywatel polski, która uzyskał zezwolenie na nabycie obywatelstwa polskiego nie stanie się bezpieczeństwa, w przypadku gdyby tego obcego obywatelstwa jednak nie nabył (pozostawał obywatelem polskim). Zasadniczo też ustawa wymagała, aby obywatel polski, który zamierzał nabyć obywatelstwo obce wystąpił o stosowną zgodę do Rady Państwa, czego konsekwencją była utrata obywatelstwa polskiego (w przypadku nabycia obywatelstwa obcego).

Natomiast sam charakter zezwolenia udzielanego przez Radę Państwa był niejasny: nie była to tylko decyzja proceduralna (choć art. 13 umiejscowiony został w rozdziale 4 ustawy – „Postępowanie”), skoro od jej udzielenia uzależniona była utrata obywatelstwa polskiego (jeśli obywatel polski nabył obywatelstwo obce nie uzyskując zezwolenia, to stawał się dwu(wielu)państwowcem, nie tracił bowiem polskiego obywatelstwa); z drugiej strony swoboda działania Rady Państwa była formalnie ograniczona, bowiem zezwolenie udzielane było na wniosek osoby zainteresowanej (przypadki pozbawienia obywatelstwa regulował art. 12 ustawy). W sumie więc można w tym przypadku mówić raczej o zmodyfikowanej formule zwolnienia z obywatelstwa polskiego.

Pozostaje sprawą otwartą, czy zezwolenie udzielone przez Radę Państwa mogło mieć charakter generalny w tym znaczeniu, że zezwalało na zmianę obywatelstwa polskiego na konkretne obywatelstwo obce w stosunku do sprecyzowanej grupy obywateli polskich. Na rzecz dopuszczalności takiego rozwiązania przemawia jego występowanie w praktyce (krytyka dotyczyła – o czym dalej – zakresu wykorzystania tej formuły, a nie formuły jako takiej), a przede

wszystkim okoliczności, że każdy zainteresowany obywatel polski – aby z niej skorzystać – musiał wystąpić z indywidualnym wnioskiem do Rady Państwa. Krytyka takiej formuły zezwoleń z prawnego punktu widzenia musi kierować się nie w odniesieniu do samej formuły jako takiej: w rzeczywistości PRL ograniczone było prawo emigracji, formuła taka wiązała możliwość migracji do innego kraju z sankcją pozbawienia obywatelstwa polskiego, bowiem po prostu innej możliwości nie było. Wychodziło to z pewnością poza zasadny z prawnomiedzynarodowego punktu widzenia cel przepisu art. 11 ustawy (zapobiegnięcie powstania obywatelstwa wielorakiego) i przymuszało obywateli polskich zamierzających emigrować do innego państwa do wyrzeczenia się obywatelstwa polskiego, nawet wówczas, gdy nie było to ich intencją.

## **2.2. Utrata obywatelstwa polskiego na podstawie ustawy z dnia 15 lutego 1962 r.**

Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim<sup>17</sup> nie wносиła istotniejszych zmian w dziedzinie regulacji dotyczących utraty obywatelstwa polskiego w okresie działania uchwały Rady Państwa nr 37/1956 (czyli do 1984 r.),<sup>18</sup> zwłaszcza w interesującym nas zakresie. Do możliwości utraty obywatelstwa polskiego z mocy prawa w związku z nabyciem obywatelstwa obcego i pozbawienia obywatelstwa polskiego dodano możliwość utraty obywatelstwa polskiego w trybie uproszczonym, w drodze oświadczenia osoby do tego uprawnionej i przyjęcia takiego oświadczenia przez właściwy organ (art. 10 i 14 ustawy).<sup>19</sup>

Szczególnie nas interesująca utrata obywatelstwa polskiego z mocy prawa w wyniku nabycia obywatelstwa obcego po otrzymaniu

---

<sup>17</sup> Dz.U. 1962, nr 10 poz. 49.

<sup>18</sup> Ostatnie zmiany tej ustawy – patrz: Dz.U. 2000, nr 28 poz. 353; 2001, nr 42 poz. 475 i 2003, nr 128 poz. 1175.

<sup>19</sup> W. Ramus, *Prawo o obywatelstwie polskim ...*, s. 313 i nast.



stosownego zezwolenia od Rady Państwa została uregulowana w art. 13 ustawy z 1962 r. w sposób bardzo podobny do postanowień art. 11 ustawy z 1951 r. Sprecyzowano w pewnym zakresie rozciągnięcie się zezwolenia udzielonego rodzicom na dzieci (art. 13 ust. 2 do 5 ustawy) oraz prawa kobiet zawierających małżeństwo (art. 14 ustawy).

Bardziej precyzyjnie sformułowane też same postanowienia dotyczące utraty obywatelstwa polskiego w tym trybie, ujmując w jednym ustępie (art. 13 ust. 1 ustawy) zasadę, iż obywatel polski może nabyć obywatelstwo obce jedynie za zezwoleniem właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa, oraz że nabycie obywatelstwa obcego pociąga za sobą utratę obywatelstwa polskiego. Bardziej kategorycznie brzmi co prawda zasada utraty obywatelstwa polskiego w wyniku nabycia obywatelstwa obcego – „Nabycie obywatelstwa obcego pociąga za sobą utratę obywatelstwa polskiego”, ale umieszczenie tego zdania łącznie z poprzedzającym go zdaniem dotyczącym konieczności udzielenia zgody w ustępie 1 art. 13 ustawy nie pozostawia wątpliwości, że utrata obywatelstwa polskiego następowała jedynie wówczas, gdy nabycie obywatelstwa obcego związane było z udzieleniem zgody na zmianę obywatelstwa. Tym bardziej, iż – jak już wspomniano – w art. 2 ustawy bardziej elastycznie ustosunkowano się do ewentualności wystąpienia obywatelstwa wielorakiego u obywateli polski, stwierdzając, że „Obywatel polski w myśl prawa polskiego nie może być równocześnie uznawany za obywatela innego państwa” (ustawa z 1951 r. była bardziej kategoryczna, stwierdzała bowiem, że „Obywatel polski nie może być równocześnie obywatelem innego Państwa”). Nie miało to wpływu na regulacje innych państw, z czego w ustawie z 1962 r. wyciągnięto słuszny wniosek, zastrzegając jednak, że obywatel polski (nawet jeżeli posiada inne obywatelstwo) przed organami polskimi może być traktowany jedynie jako obywatel polski.

Bardziej precyzyjnie określono również kompetencje Rady Państwa (art. 16 ust. 1 ustawy), stwierdzając jednoznacznie, iż orzeka ona – w interesującej nas dziedzinie – o „zezwoleńiu na zmianę” obywatelstwa polskiego, na wniosek (art. 16 ust. 2 ustawy) Ministra Spraw

Wewnętrznych. Rada Państwa została uprawniona (art. 16 ust. 3 ustawy) do upoważnienia Ministra Spraw Zagranicznych do udzielania zezwoleń na zmianę obywatelstwa polskiego osobom zamieszkałym za granicą, a ten z kolei mógł upoważnić do udzielania takich zezwoleń niektórych kierowników urzędów konsularnych. Sprecyzowano również kompetencje organów krajowych w sprawach dotyczących utraty obywatelstwa polskiego.<sup>20</sup>

Niezależnie jednak od tych uściśleń problemy wynikłe w związku z interpretacją ustawy z 1951 r. zachowały aktualność w interesującym nas zakresie również pod rządami ustawy z 1962 r.

### **3. Uchwała Rady Państwa nr 37/1956 w świetle zasad dotyczących utraty obywatelstwa polskiego oraz uwarunkowań politycznych**

#### **3.1. Migracja do RFN**

Mimo wysiedleń „poczdamskich” oraz emigracji znacznej grupy osób narodowości niemieckiej do NRD w pierwszej połowie lat 50. nacisk na wyjazdy z Polski – głównie do RFN - nie malał. Problem ten jest przedmiotem szczegółowej analizy w innym rozdziale niniejszej książki,<sup>21</sup> tym niemniej należy wskazać przynajmniej na zasadnicze „uwarunkowania migracyjne” uchwały Rady Państwa nr 36/56. W okresie działania tej uchwały (tj. do 1984 r.) emigracja z Polski do (głównie) RFN przebiegała w następujących etapach:<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Tamże.

<sup>21</sup> Patrz. D. Berlińska, *Migracja Niemców polskich w ramach procesu i akcji łączenia rodzin w latach 1950-1989 jako problem społeczny i polityczny*.

<sup>22</sup> Dane dotyczące emigracji z Polski do RFN podaję za wyliczeniami J. Korbela, zawartymi w licznych jego pracach – m.in.: *Łączenie rodzin (1952 – 1981)* (w:) *Historyczne, polityczne i prawne aspekty też RFN o niemieckiej mniejszości narodowej w Polsce ...*, s. 267 i nast.; *Emigracja z Polski do RFN. Wybrane problemy*, Opole 1986.

- **w latach 1956 – 1958** w ramach tzw. akcji łączenia rodzin wyjechało do RFN około 217 tysięcy osób; tzw. decyzja polityczna w sprawie rozpoczęcia tej akcji znalazła wyraz w uchwale nr 17 KC PZPR z grudnia 1955 r., co umożliwiło podjęcie rozmów organizacji czerwonokrzyskich (polskiej i RFN) celem uzgodnienia kryteriów i warunków przebiegu; po stronie polskiej warunki wyjazdu precyzowały dokumenty prawne i polityczne – przede wszystkim: uchwała Rady Państwa nr 37/56, instrukcja nr 1/57 z dnia 6 lutego 1957 r. Ministra Spraw Wewnętrznych („akcja” miała obejmować: rozdzielonych współmałżonków, dzieci pragnące połączyć się z rodzicami, rodziców pragnących połączyć się z dziećmi, osoby samotne w podeszłym wieku, niezdolne do pracy i nie mające stałego źródła utrzymania, o ile w RFN miały zapewnioną opiekę lub rentę), uchwała Sekretariatu KC PZPR z kwietnia 1957 r. (umożliwiała ona wyjazd innym kategoriom osób, które nie podpadały pod kryteria akcji łączenia rodzin: osobom narodowości niemieckiej, nie posiadającym obywatelstwa polskiego i osobom, które w wyniku działań wojennych znalazły się na ziemiach zamieszkałych przez polską ludność autochtoniczną i niesłusznie uznane zostały za autochtonów);<sup>23</sup>
- **w latach 1959 – 1970** emigrowało z Polski do RFN łącznie około 111 tysięcy osób; mimo że na początku 1959 r. organizacje czerwonokrzyskie uznały „akcję łączenia rodzin” za zakończoną, kontakty trwały nadal, a uchwała Sekretariatu KC PZPR z czerwca 1960 r. uzupełniona wytycznymi w sprawie zasad polityki emigracyjnej do RFN, opracowanymi przez Sekretariat KC PZPR w kwietniu 1964 r. dopuszczały możliwość emigracji do RFN następujących kategorii osób: 1) małżeństw i osób samotnych w podeszłym wieku, które ze względu na zły stan zdrowia wymagały szczególnej opieki, a nie miały w Polsce dzieci w

---

<sup>23</sup> Por. J. Korbel, *Łączenie rodzin (1952 – 1981) ...*, s. 268 i nast. (tam też podana dalsza literatura i źródła dokumentów – przy omawianiu kryteriów wyjazdu zachowano pisownię oryginalną).

wieku zdolności do pracy, natomiast miały krewnych w RFN; 2) rencistów posiadających rodziny w RFN; 3) osób „uciążliwych dla państwa ze względu na swą proniemiecką postawę i działalność sprzeczną z prawem”;<sup>24</sup>

- **w latach 1971 – 1975** emigrowało z Polski do RFN około 60 tysięcy osób; podstawą emigracji stanowiła „Informacja rządu PRL na temat współpracy Polskiego Czerwonego Krzyża z Czerwonym Krzyżem RFN w sprawie łączenia rodzin” z 18 listopada 1970 r. oraz poufny komentarz do Informacji, przedstawione przez rząd polski w końcowej fazie negocjacji nad Układem między PRL a RFN o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków;<sup>25</sup> w Informacji sprecyzowano kryteria emigracji – „niezaprzeczalna przynależność do narodu niemieckiego” osób pragnących emigrować, sytuacja rodzin mieszanych podzielonych oraz „przypadki obywateli polskich, którzy na skutek zmienionych stosunków rodzinnych, bądź też na skutek zmiany podjętej wcześniej decyzji wyrażą życzenie połączenia się z krewnymi żyjącymi w NRF lub NRD”; w poufnym komentarzu władze polskie sprecyzowały, iż możliwość emigracji będzie obejmowała wstępnych, zstępnych, małżonków i rodzeństwo osób uprawnionych według powyższych kryteriów oraz dodawano kryterium dodatkowe – „szczególnie ciężkich przypadków losowych”; słusznie podkreślano, że kryteria wskazane w Informacji i poufnym komentarzu były bardzo niejasne i mogły być dowolnie interpretowane;<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Tamże, s. 274 i nast.

<sup>25</sup> Teksty tych dokumentów (oraz innych, związanych z Układem podpisanym z grudnia 1970 r.) – patrz: *Układ między PRL a RFN o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków z 7 grudnia 1970 r.* Dokumenty i materiały przygotowane przez M. Tomalę, Zeszyty Niemcoznawcze 1995 nr 3-4, s. 167 i nast.

<sup>26</sup> J. Korbel, *Łączenie rodzin (1952 – 1981) ...*, s.279 (przypis 39).

- **w latach 1976 – 1979** emigrowało z Polski do RFN dalszych około 120 tysięcy osób; podstawę tej grupy migracji stanowił Zapis protokolarny z 9 października 1975 r., uzgodniony między ministrami spraw zagranicznych PRL i RFN podczas spotkania 1 sierpnia 1975 r. w Helsinkach (przy okazji podpisania Aktu końcowego KBWE) i włączony do pakietu porozumień zawartych w październiku 1975 r.;<sup>27</sup> w Zapisie oświadczono ze strony polskiej, że w ciągu kolejnych czterech lat zgodę na emigrację otrzyma około 120 – 125 tysięcy osób – „na podstawie ‘Informacji’ i zgodnie z wymienionymi w niej kryteriami i procedurami”

Według oficjalnych danych,<sup>28</sup> łącznie w latach 1956 – 1982 wyemigrowało do RFN 633 tysiące osób, w tym na podstawie dokumentu podróży (a więc uchwały Rady Państwa 37/56) 603 tysiące.

### **3.2. Międzynarodowe regulacje PRL - RFN emigracji z Polski do RFN**

Łatwo zauważyć, że regulacje międzypaństwowe (między PRL a RFN) dotyczące migracji z Polski do RFN były więcej niż niejednoznaczne. W sumie bardziej istotne były różnego rodzaju jednostronne decyzje natury politycznej i prawnej w PRL. W początkowym okresie – głównie ze względu na brak stosunków dyplomatycznych (ale również ze względu na „wrażliwą” materię) określenie przebiegu i warunków emigracji powierzono organizacjom czerwono krzyskim obu państw. Ustalenia te nie miały charakteru umów w rozumieniu prawa międzynarodowego i podawano je do

---

<sup>27</sup> Teksty w: *PRL – RFN. Bilans stosunków wzajemnych. Problemy i perspektywy normalizacji*, Warszawa – Frankfurt am Main 1979, s. 330.

<sup>28</sup> Patrz. dane zawarte w decyzji Prezesa do spraw Repatriacji i Cudzoziemców (URiC) z dnia 2 lutego 2005 r. w sprawie Józefa Antoniego E. (DRO.II.506/6/05-BP).

wiadomości (wraz z decyzjami politycznymi – uchwałami Sekretariatu KC PZPR) poprzez publikację w prasie codziennej.<sup>29</sup>

Dopiero w toku negocjacji nad Układem o podstawach wzajemnych stosunków doszło (18 listopada 1970 r.) do przedstawienie jednostronnego dokumentu rządu PRL („Informacji” wraz z „poufnym komentarzem”), który można zakwalifikować jako „kontekst” Układu w rozumieniu art. 32 ust. 2 lit. b) Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r.,<sup>30</sup> w więc jako „każdy dokument sporządzony przez jedną lub więcej stron w związku z zawarciem traktatu, przyjęty przez inne strony jako dokument odnoszący się do traktatu”, a więc dokument mający znaczenie prawnomiędzynarodowe. Przy czym rząd PRL mocno podkreślał, że zgadzając się na emigrację „kieruje się przede wszystkim względami humanitarnymi”, a więc że chodzi tu o zobowiązania ex gratia,<sup>31</sup> oraz że emigracja może nastąpić jedynie „w warunkach poszanowania obowiązujących w Polsce ustaw i przepisów prawnych”.<sup>32</sup> Nawet więc jeśli uznamy prawnomiędzynarodowy charakter tego dokumentu, to postanowienia „Informacji” z pewnością nie miały charakteru samowykonalnego, skutkującego w polskiej sferze prawa krajowego bezpośrednio: zobowiązania ex gratia miały być realizowane za pośrednictwem i na podstawie polskiego prawa krajowego (co do tego obie strony były zgodne). Pewnym wyjściem naprzeciw standardom międzynarodowym było zapewnienie rządu PRL, że „ruch osobowy w połączeniu z wizytami członków rodzin” (punkt 5 „Informacji”) oraz „osoby, które składają wniosek na wyjazd do

---

<sup>29</sup> Na przykład treść uchwały nr 17 KC PZPR z grudnia 1955 r. w sprawie ludności niemieckiej oraz uzgodnienia organizacji czerwonokrzystkich dotyczących kryteriów emigracji do RFN omówiono w Trybunie Robotniczej z dnia 1 czerwca 1957 r.

<sup>30</sup> Dz.U. 1990 nr 74, poz. 439 (załącznik).

<sup>31</sup> Punkt 1 „Informacji”.

<sup>32</sup> Punkt 2 akapit pierwszy „Informacji”.

Republiki Federalnej Niemiec” (punkt III poufnego komentarza) będą traktowane jak w odniesieniu do „innych krajów”.<sup>33</sup>

Również określenie charakteru prawnego „Zapisu protokolarnego” z 9 października 1975 r. nie jest łatwe, choć chyba można go uznać za umowę międzynarodową *sui generis*. Przy czym charakter zobowiązań wynikających z „Zapisu” w odniesieniu do podstaw prawnym emigracji był taki sam jak w „Informacji”, bowiem w „Zapisie” stwierdzono, że dalsza emigracja z Polski do RFN będzie odbywać się „na podstawie ‘Informacji’ i zgodnie z wymienionymi w niej procedurami”, czyli m.in. na podstawie ówczesnego polskiego prawa krajowego.

Określenie charakteru regulacji międzypaństwowych PRL – RFN odnoszących się do emigracji z Polski do RFN jest o tyle istotne, iż ustalić należy czy mogły one mieć wpływ na ocenę zastosowanych środków prawa krajowego. Z powyższej analizy wynika jednoznacznie, że chodziło albo o regulacje natury politycznej lub „pragmatycznej”, albo regulacje o charakterze prawnomiędzynarodowym, lecz nie zawierającym postanowień samowykonalnych i wyraźnie odsyłającym do krajowego prawa polskiego. Stąd też regulacje te nie mogą służyć jako kryterium oceny krajowych środków prawnych, regulujących w ówczesnej Polsce emigrację do RFN.

### **3.3. Regulacja emigracji z Polski do RFN w świetle polskiego prawa krajowego**

Aktem polskiego prawa krajowego o zasadniczym znaczeniu dla rozpatrywanego problemu była „Uchwała nr 37/56 Rady Państwa z

---

<sup>33</sup> Było to zapewnienie istotne, bowiem osoby starające się o emigrację do RFN spotykały różne szykany, na przykład osoby emigrujące do RFN na podstawie „dokumentu podróży” (czyli w związku z uchwałą Rady Państwa nr 37/56) miały po wyjeździe z reguły 5-letni zakaz wjazdu do Polski.

dnia 16 maja 1956 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim”.<sup>34</sup> Jej treść była następująca:

„Na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. Nr 4, poz. 25) Rada Państwa postanawia:

1. Zezwala się na zmianę obywatelstwa polskiego na niemieckie obywatelom polskim, którzy opuścili lub opuszczą obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i udali się lub udadzą jako repatrianci do Niemieckiej Republiki Demokratycznej lub Niemieckiej Republiki Federalnej.

2. Zezwolenie rozciąga się na dzieci pozostające pod władzą rodzicielską osób określonych w ust. 1, które wraz z rodzicami puściły lub opuszczą obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

3. Osoby wymienione w ust. 1 i 2 tracą obywatelstwo polskie po przekroczeniu granicy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.”

Uchwała Rady Państwa nr 37/56 została uchylona dopiero dnia 8 marca 1984 r. uchwałą Rady Państwa nr 26/84,<sup>35</sup> czyli obowiązywała od dnia uchwalenia 16 maja 1956 r. do dnia 8 marca 1984 r. (uchwała Rady Państwa nr 26/84 wchodziła w życie w dniu uchwalenia).<sup>36</sup>

Uchwała Rady Państwa nr 37/56 jest niejasna i budzi sporo wątpliwości interpretacyjnych (choć z drugiej strony wskazać można,

---

<sup>34</sup> Uchwała oficjalnie nie została opublikowana, choć jej treść była omawiana, bądź tekst publikowanych w pracach naukowych – por. J. Korbel, *Emigracja z Polski do RFN. Wybrane problemy*, Opole 1983, s. 106 (tam też podane źródła wcześniejszych publikacji). Podobną w treści uchwałę przyjęła Rada Państwa dnia 23 stycznia 1958 r. (nr 5/58) w odniesieniu do obywateli polskich wyjeżdżających do państwa Izrael (również oficjalnie nie została opublikowana).

<sup>35</sup> Również (jak uchwała Rady Państwa nr 37/56) oficjalnie nie została opublikowana.

<sup>36</sup> Patrz. § 2 uchwały Rady Państwa nr 26/84.



iż równie trudny i niejednoznaczny był przedmiot jej regulacji). Spośród najistotniejszych problemów interpretacyjnych natury *stricte* prawnej wskazać należy na następujące (nawiązując do wywodów odnoszących się do zasad utraty obywatelstwa polskiego, określonych w ustawach z 1951 r. i 1962 r.):

- rozważyć należy przede wszystkim, czy uchwała Rady Państwa nr 37/56 spełniała przesłanki „zezwoienia” na zmianę obywatelstwa, o którym mówił art. 11 ust. 1 i art. 11 ust. 5 ustawy z 1951 r. oraz art. 13 ust. 1 ustawy z 1962 r., zwłaszcza zaś pojawia się w tym kontekście istotny problem na ile „indywidualizowane” musiało być takie „zezwoienie”: czy musiał być to akt indywidualny, skierowany do konkretnej osoby, czy też kryteria „zezwoienia” spełniał akt generalny, wyrażający zgodę na zmianę obywatelstwa dla pewnej, określonej grupy obywateli polskich, a wystarczające było „indywidualizowanie” polegające na złożeniu podania do Rady Państwa z prośbą o wyrażenie zgody na zmianę obywatelstwa oraz otrzymanie – po dopełnieniu pewnej procedury – „dokumentu podróży” (zgody na wyjazd z Polski);
- rozważyć następnie należy, czy pod pojęciem „zmiany obywatelstwa” oraz „nabycia obywatelstwa obcego” – jakie występują w art. 11 ustawy z 1951 r. oraz w art. 13 ustawy z 1962 r. podpada sytuacja, w której osoba ubiegająca się o „zezwoienie” posiadała stale obywatelstwo państwa obcego<sup>37</sup> (a więc „nabycie” obywatelstwa obcego formalnie rzecz biorąc nie następowało), a „zmiana” obywatelstwa polegała w istocie na utracie obywatelstwa polskiego; czy taka sytuacja zgodna była z intencją art. 11 ustawy z 1951 r. i art. 13 ustawy z 1962 r.?
- z uchwałą Rady Państwa nr 36/56 związanych jest szereg problemów szczegółowych, lecz istotnych: stosuje się w niej pojęcie „repatriantów niemieckich” (w tytule) oraz „repatrianci

---

<sup>37</sup> Por. punkt 3.4.

do Niemieckiej Republiki Demokratycznej lub Niemieckiej Republiki Federalnej” – czyli „powracający do ojczyzny”: o ile określenia te były zasadne w odniesieniu do pierwszej fali emigracji z lat 1956 – 1959 (oraz do emigracji z lat 1952 – 1955 – głównie do NRD), to można mieć zasadne wątpliwości, czy było to pojęcie obejmujące znaczącą część emigracji następnych fal; wątpliwość może się też pojawić co do zakresu temporalnego działania uchwały: „zezwolenie” bowiem w niej zawarte dotyczyło obywateli polskich, którzy „opuścili lub opuszczą obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”, czy prowadziło do utraty obywatelstwa polskiego przez osoby, które wyemigrowały (głównie do NRD) w latach 1952 – 1955 (zakładać należy, że utrata w tym przypadku następowała z dniem przyjęcia uchwały Rady Państwa nr 37/56; może wreszcie pojawić się wątpliwość, czy postanowienie punktu 3 uchwały Rady Państwa nr 37/56 – iż osoby emigrujące tracą obywatelstwo polskie „po przekroczeniu granicy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej” zgodne jest z postanowieniami art. 11 ustawy z 1951 r. i art. 13 ustawy z 1962 r., które wyraźnie wskazywała na nabycie obywatelstwa obcego jako moment utraty obywatelstwa polskiego, a praktyka dopuszczała – w przypadku wcześniejszego nabycia obywatelstwa obcego – przyjęcie daty wydania zezwolenia jako momentu utraty obywatelstwa polskiego; czy upoważnienie zawarte w art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z 1951 r. a następnie w art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z 1962 r. było na tyle elastyczne, że upoważniało Radę Państwa do określenia innego momentu utraty obywatelstwa polskiego (przekroczenie granicy polskiej)? Choć z drugiej strony – czy w przypadku masowej emigracji było inne wyjście, gwarantujące zwłaszcza zachowanie obywatelstwa polskiego w sytuacji, gdy dana osoba zrezygnowała z emigracji?

- w związku z uchwałą Rady Państwa nr 37/56 powstaje też szereg kwestii ustrojowych: jaki był charakter uchwały, w szczególności czy miała ona na tyle samoistny charakter, że mogła samodzielnie obowiązywać pod rządami dwóch kolejnych ustaw o obywatelstwie polskim – z 1951 r. i 1962 r. (mimo że ta druga

ustawa nie określała bezpośrednio jej losu)? Czy Rada Państwa miała w systemie ustrojowym PRL na tyle mocną pozycję, iż mogła tego typu akty prawne przyjmować? Czy na jej charakter mógł mieć wpływ fakt braku oficjalnej publikacji?

Pytania powyższe pojawiły się obecnie – w związku z wnioskami o stwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego przez osoby, które wyemigrowały do RFN w czasie działania uchwały Rady Państwa nr 37/56. Warto zwrócić uwagę na to, że uchwała ta była krytykowana w polskim piśmiennictwie naukowych (szczególnie w drugiej połowie lat 70. i na początku lat 80.) ze względu na okres jej obowiązywania (w czasie fal emigracji w latach 60. i 70.), nieadekwatność kryteriów emigracji oraz szkodliwość wymuszania opcji narodowościowej i wyrzekania się obywatelstwa polskiego (czyli ze względów merytorycznych). Natomiast brak było głosów, które krytkowałyby jej aspekty formalne – podstawę wydania, brak legitymacji Rady Państwa, czy niezgodność z ustawami z 1951 i 1962 r.<sup>38</sup>

### **3.4. Regulacja emigracji z Polski do RFN w świetle prawa RFN dotyczącego obywatelstwa**

Obywatelstwo jest przede wszystkim instytucją prawa krajowego i samo zainteresowane państwo reguluje sposoby jego nabycia i utraty (uwzględniając standardy międzynarodowe),<sup>39</sup> niemniej jednak rozważając problem utraty obywatelstwa polskiego przez osoby emigrujące z Polski do RFN należy uwzględnić obowiązujące w omawianym okresie regulacje RFN odnoszące się do obywatelstwa.

Rzecz w tym, że problem obywatelstwa stanowił jedną z centralnych, kontrowersyjnych kwestii polityczno-prawnych w

---

<sup>38</sup> Por. Wł. Czapliński, *Obywatelstwo w procesie normalizacji stosunków RFN-PRL i RFN-NRD ...*, s. 134 i nast.

<sup>39</sup> Por. Wł. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004, s. 189 i nast.

stosunkach polsko-niemieckich po II wojnie światowej, wynikających z tego, że RFN nie uznawała prawnomiędzynarodowego charakteru granicy polsko-niemieckiej ustalonej w Umowie poczdamskiej.<sup>40</sup> Konsekwencją tego było utrzymanie kontynuacji obywatelstwa niemieckiego (deutsche Staatsangehörigkeit - „niemieckiej przynależności państwowej”) również w stosunku do całej ludności zamieszkałej na byłych niemieckich obszarach wschodnich (m.in. polskich Ziemiach Zachodnich i Północnych, niezależnie od tego czy nabyli ono obywatelstwo polskie).<sup>41</sup>

Dodać jeszcze do tego należy, że prawo RFN utożsamiało pojęcie „Niemca” w znacznej mierze z formalnym pojęciem „obywatela państwa”. W myśl bowiem art. 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej (konstytucji) RFN – „Niemcem w rozumieniu niniejszej Ustawy Zasadniczej z zastrzeżeniem odmiennej regulacji ustawowej jest każdy, kto posiada niemiecką przynależność państwową lub jako uciekinier albo wypędzony narodowości niemieckiej lub też jego współmałżonek albo potomek znalazł przyjęcie na obszarze Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r.”.<sup>42</sup> Regulacje te miały w zamierzeniu ułatwić integrację rzeszy osób przesiedlanych w związku z II wojną światową, które znalazły się na terytorium RFN. Instytucja „Niemca” stała się jednak trwałym elementem regulacji RFN dotyczących jej obywatelstwa.<sup>43</sup> W konsekwencji – również w

---

<sup>40</sup> Por. L. Janicki, *RFN wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeczy. Zagadnienia prawne*, Poznań 1986.

<sup>41</sup> Szczegółowo – tamże, s. 402 i nast.

<sup>42</sup> Tekst w tłumaczeniu na język polski: *Ustawa Zasadnicza (konstytucja) Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r. Wersja niemiecka i polska z uwzględnieniem tekstów wszystkich kolejnych zmian*. Red. L. Janicki, Poznań 1997, s. 267.

<sup>43</sup> Nie została ona zmieniona również po zjednoczeniu Niemiec – mimo jednoznacznych zobowiązań wynikających z Traktatu „2 + 4” (por. J. Barcz, *Udział Polski w konferencji „2 + 4”. Aspekty prawne i proceduralne*, Warszawa 1994, szczególnie s. 99 i nast.). Krytyka – również w piśmiennictwie naukowym RFN (por. Ch. Vedder, *Art. 116 (Deutsche im Sinne des Grundgesetzes)* (w:) *Grundgesetz – Kommentar*. Hrsg. von I. von Münch i Ph. Kunig, München 1996, Band 3, s. 1358 i nast.) przyniosła tylko częściowe rezultaty. W 1998 r. zmieniona została ustawa o niemieckiej przynależności państwowej o tyle, że nabycie niemieckiej

okresie działania uchwały Rady Państwa nr 37/56 - pod pojęcie „Niemca” w rozumieniu prawa RFN podpadała cała autochtoniczna ludność polskich Ziem Zachodnich i Północnych niezależnie od posiadanej narodowości.

Konsekwencje takiego stanu rzeczy były różnorakie:

- od strony formalnej należy przede wszystkim zauważyć, że osoby emigrujące do RFN z polskich Ziem Zachodnich i Północnych posiadały w rozumieniu prawa RFN „niemiecką przynależność państwową” i tym samym uważane były za „Niemców”; jeśli z tego punktu widzenia spojrzymy na przesłanki utraty obywatelstwa polskiego, to zarówno art. 11 ust. 1 w połączeniu z ust. 5 ustawy z 1951 r. jak i art. 13 ust. 1 ustawy z 1962 r. mówiły „nabyciu obywatelstwa obcego” jako przesłance utraty obywatelstwa polskiego. Natomiast w tym przypadku nie dochodziło – z punktu widzenia prawa RFN – do „nabycia” niemieckiej przynależności państwowej” (i statusu „Niemca”), bowiem osoby te status taki zachowywały – stosowna decyzja władz RFN miała więc charakter deklaratoryjny.<sup>44</sup> Można się więc zastanawiać, czy w ogóle

---

przynależności państwowej przez dzieci rodziców (niemieckich przynależnych państwowych), urodzonych po 31 grudnia 1999 r. (chodzi o rodziców) i stale zamieszkałych za granicą, uzależnione jest od stosownego zgłoszenia w ciągu roku od narodzenia dziecka do właściwego przedstawicielstwa dyplomatycznego RFN (BGBl. I s. 1062). Problem „niemieckiej przynależności państwowej” i statusu „Niemca” w rozumieniu art. 116 ust. 1 UZ RFN w dalszym ciągu jest sprawą destabilizującą stosunki polityczno-prawne między Polską a RFN (na przykład w odniesieniu do statusu mniejszości niemieckiej w Polsce - por. J. Barcz, *Der polnisch-deutsche Vertrag vom 17. Juni 1991 und der Schutz der Minderheiten* (w:) *Anerkannt als Minderheit. Vergangenheit und Zukunft der Deutschen in Polen*. Hrsh. von Hans van der Meulen, Baden-Baden 1994, s. 87 i nast.; R. Jasica, *Obywatelstwo niemieckie w stosunkach polsko-niemieckich a problem mniejszości niemieckiej w Polsce*, Zeszyty Niemcoznawcze PISM 1991 IV/4/, s. 5 i nast.), choć w związku z potwierdzeniem przez zjednoczone Niemcy prawnomiędzynarodowego statusu granicy polsko-niemieckiej starcił nieco na znaczeniu politycznym (por. szerzej na ten temat: J. Kranz, *Polsko-niemieckie cienie przeszłości*, *Sprawy Międzynarodowe* 2005, nr 1, s. 5 i nast.). Członkostwo RFN i Polski nie rozwiązuje tego problemu, ponieważ w grę wchodzi sprawy statusowe.

<sup>44</sup> Szczegółowo na temat procedury weryfikacji w RFN posiadania „niemieckiej przynależności państwowej” i statusu „Niemca” – patrz: Instrukcja (Merkblatt) nr 2 dla Polski, dawnych

spełniona została przesłanka „zmiany obywatelstwa”. Intencja bowiem postanowień artykułów 11 ustawy z 1951 r. i 13 ustawy z 1962 r. była jednoznaczna – chodziło o utratę obywatelstwa polskiego przez osobę zmieniającą obywatelstwo (nabywającą obywatelstwo obce), tak aby zapobiec powstaniu obywatelstwa wielorakiego. Podejście takie relatywizuje druga przesłanka utraty obywatelstwa – konieczność uzyskania zezwolenia Rady Państwa. Jak już wskazano, przesłankę tę traktowano stosunkowo elastycznie jeśli chodzi o moment nabycia obywatelstwa obcego, czyli tolerowano sytuację, gdy nabycie następowało przed uzyskaniem zgody, z tym że wówczas utrata obywatelstwa polskiego następowała z momentem uzyskania zgody, a nie z chwilą nabycia obywatelstwa obcego. Znajduje to pewien wyraz również w uchwale Rady Państwa nr 37/56, która w punkcie 1 zawiera zezwolenie „na zmianę obywatelstwa polskiego na niemieckie obywatelom polskim, którzy **opuścili** lub **opuszczą** obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej” i udali się „jako repatrianci” do NRD lub RFN. Co prawda łącznikiem jest tu moment „opuszczenia” PRL, lecz stwierdzić można, iż wiązano to z posiadaniem w danym momencie „obywatelstwa obcego” przez emigrującego (inaczej mógłby powstać stan bezpaństwowości). Utrata obywatelstwa polskiego następowała – w stosunku do osób które emigrowały przed wydaniem uchwały – z dniem jej wydania, natomiast w stosunku do pozostałych osób – stosownie do postanowień punktu 3 uchwały – „po przekroczeniu granicy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”.

- Od strony „merytoryczno-politycznej” – odniesienie do przepisów krajowych RFN dotyczących obywatelstwa stwarza szczególny asumpt do zastanawiania się nad zasadnością utrzymania działania uchwały Rady Państwa nr 37/56 aż do

---

provincji pruskich i Gdańska (wg stanu terenowego z 31 grudnia 1937 r.) z 23 września 1977 r., Amtliches Mitteilungsblatt des Bundesausgleichsamtes vom 20. November 1977, Nr 10. Tłumaczenie na język polski: GKBZHWP, Warszawa 1978.

1984 r. O ile w odniesieniu do pierwszej fali migracji (1956 – 1959) chodziło w istocie w przeważającej mierze o osoby narodowości niemieckiej, ewentualnie łączenie rodzin mieszanych (może więc uzasadnione było – w imię postulatu „uporządkowania” stosunków ludnościowych w relacjach polsko-niemieckich - przymknięcie oczu na to, że owe „obywatelstwo niemieckie” stanowi konstrukcję prawną sprzeczną z istotnymi interesami Polski), to w późniejszych okresach migracji uchwała Rady Państwa nr 37/56 stała się przyczyną pozbawiania obywatelstwa polskiego osób, które dążyły do opuszczenia PRL z innych przyczyn<sup>45</sup> (natomiast przepisy RFN dotyczące statusu „Niemca” stwarzały dogodną ścieżkę migracyjną, przymuszały jednak do opcji narodowościowej).<sup>46</sup> Wydaje się, że syndrom dążenia do „ukarania za chęć emigracji z PRL” przeważał wówczas nad interesem państwowym, który nakazywałby raczej stworzenie możliwości osobom migrującym do zatrzymania obywatelstwa polskiego (tym bardziej że – szczególnie od wejścia w życie ustawy z 1962 r. – byłoby to zgodne z polskim prawem krajowym).<sup>47</sup> Zauważyć jednak należy, że chodzi w tym

---

<sup>45</sup> Z dogłębnych badań socjologicznych dokonywanych ówczesnie m.in. przez R. Rauzińskiego (na przykład: *Z badań nad migracjami zewnętrznymi ludności Śląska Opolskiego w latach 1950 – 1980*, Biuletyn Informacyjny. Wojewódzki Ośrodek Informacji Naukowej, Technicznej i Ekonomicznej 1981, nr 5/6), czy J. Korbela (na przykład: *Emigracja z Polski do RFN ...*) wynikało jednoznacznie, że emigracja do RFN w okresach późniejszych obejmowała w większej części osoby narodowości polskiej, względnie z rodzin mieszanych, czy też o rozchwianym poczuciu narodowościowym z rodzimej ludności polskich Ziemi Zachodnich i Północnych.

<sup>46</sup> Ówczesne rządy PRL broniły się przed powyższym oddziaływaniem konstrukcji „Niemca” dosyć enigmatycznie. Na przykład w punkcie 1 „Informacji” z 18 listopada 1970 r. podkreślano: „Rząd polski nie zgadzał się jednak i nie zgadza się nadal z tym, aby jego pozytywne stanowisko w kwestii łączenia rodzin było wykorzystywane przez osoby narodowości polskiej do emigracji w celach zarobkowych”.

<sup>47</sup> Postulaty położenia kresu działaniu uchwały Rady Państwa nr 37/56 mnożyły się od drugiej połowy lat 70. Por. J. Bielski, *Emigranci ze Śląska Opolskiego do Republiki Federalnej Niemiec. Realizacja Zapisu protokolarnego z Helsinek w województwie opolskim (1975 – 1979)*, Opole 1986, s. 22; J. Korbel, *Emigracja z Polski do RFN. Wybrane problemy ...*, s. 40.

przypadku o krytykę pewnego kierunku polityki migracyjnej PRL, co nie ma bezpośredniego wpływu na ocenę samego charakteru prawnego uchwały Rady Państwa nr 37/56.

#### **4. Obecne stanowisko organów administracji państwowej i sądów polskich**

##### **4.1. Uwagi wstępne**

Orzecznictwo sądów polskich oraz właściwych organów administracji państwowej (wojewodów i Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców – dalej: Prezes URiC) w sprawie stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego lub utraty obywatelstwa polskiego przez emigrantów do RFN nie jest – jak dotychczas - jednoznaczne. Organy administracji państwowej stoją – co do zasady – na stanowisku prawnej skuteczności utraty obywatelstwa polskiego przez osoby, które emigrowały do RFN na podstawie uchwały Rady Państwa nr 37/56. Natomiast odmienny kierunek wytyczyły orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego (z dnia 11 sierpnia 2000 r.)<sup>48</sup> i Sądu Najwyższego (z dnia 17 września 2001 r.)<sup>49</sup> w sprawie Herbertusa R., w których sądy uznały - wbrew decyzjom Wojewody Opolskiego i Ministra Spraw Wewnętrznych i stanowisku Ministra Sprawiedliwości, że odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego w tej sprawie nie ma uzasadnienia.

Natomiast w serii wyroków z płowy 2005 r. – wydanych w związku ze skargami zainteresowanych wnoszonymi na decyzje Prezesa URiC odmawiających stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego - Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Warszawie podzielił pogląd Prezesa URiC i poszedł jednak w innym kierunku niż NSA i SN. Co prawda w jednym z wyroków (z 21 lipca 2005 r. w sprawie

---

<sup>48</sup> Sygnatura akt: V S.A. 117/00.

<sup>49</sup> Sygnatura akt: III RN 56/01.



małżeństwa M.) WSA uchylił decyzje Prezesa URiC, ze względu jednak na to, że nie znalazł w zaskarżonej decyzji dowodu, iż zainteresowani w ogóle nabyli obywatelstwo niemieckie; natomiast zakwestionował podstawowe kierunki argumentacji SN z uzasadnienia wyroku z 17 września 2001 r.<sup>50</sup>

Zakładać więc można, że określenie linii argumentacji w orzecznictwie sądów będzie jeszcze jakiś czas trwało, tym bardziej że różnice dotyczą szeregu kwestii prawnych i politycznych o zasadniczym charakterze.

#### **4.2. Wyroki NSA z 2000 r. i SN z 2001 r. w sprawie Herbertusa R.**

Herbertus R. wyemigrował wraz z rodziną w 1971 r. do Berlina Zachodniego. Podstawą emigracji było złożenie przez zainteresowanego podania do ówczesnej Rady Państwa z prośbą o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego z uzasadnieniem, że jest on narodowości niemieckiej i zamierza zamieszkać na stałe w Berlinie Zachodnim. Stosownie od ówczesnej praktyki Herbertus R. wyjechał na podstawie dokumentu podróży (seria DEA nr 21711) wydanego 21 stycznia 1971 r. i stwierdzającego „utrata obywatelstwa polskiego po przekroczeniu granicy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”.

W 1999 r. Herbertus R. złożył do Wojewody Opolskiego wniosek o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego. Wojewoda decyzją z dnia 6 sierpnia 1999 r. odmówił, uzasadniając to tym, że zainteresowany złożył podanie do Rady Państwa z prośbą o zmianę obywatelstwa polskiego, a Rada Państwa do 1988 r. była organem właściwym w tej sprawie. Herbertus R. wyjechał następnie „na stałe do RFN” i „nabył obywatelstwo tego kraju”. Tym samym – w ocenie

---

<sup>50</sup> Por. *Obywatelstwo. Niemcy czy Polacy. Skuteczne uchwały Rady Państwa*, Rzeczpospolita z dnia 22 lipca 2005 r.

Wojewody Opolskiego – utracił obywatelstwo polskie na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim.

Od decyzji Wojewody Opolskiego Herbertus R. złożył odwołanie do Ministra Spraw Wewnętrznych, który decyzją z dnia 6 grudnia 1999 r. utrzymał w mocy decyzję Wojewody odmawiającą stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego. W uzasadnieniu decyzji Minister Spraw Wewnętrznych podkreślił, że uzyskanie decyzji w sprawie stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego zależnie jest od wskazania tytułu prawnego jego nabycia oraz nieprzerwanego posiadania do chwili wydania decyzji, kwestię utraty obywatelstwa należy natomiast oceniać według przepisów obowiązujących w chwili zdarzenia powodującego utratę obywatelstwa. W sprawie Herbertus R. podstawą prawną oceny jest art. 13 ust. 1 ustawy o obywatelstwie w ówczesnym brzmieniu, który wymagał łącznego spełnienia dwóch przesłanek, określających utratę przez Herbertus R. obywatelstwa polskiego: po pierwsze – uzyskania zezwolenia właściwego organu na zmianę obywatelstwa polskiego; po drugie – nabycie obywatelstwa obcego. Pierwsza przesłanka została – w ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych spełniona, bowiem zainteresowany złożył podanie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Brak było co prawda decyzji Rady Państwa zezwalającej na taką zmianę, ale zainteresowany wyjechał z Polski na podstawie dokumentu podróży. W ówczesnej praktyce indywidualne decyzje Rady Państwa zezwalające na zmianę obywatelstwa nie były wymagane dla osób, które migrowały do RFN i NRD na podstawie uchwały Rady Państwa nr 37/56. Dawała ona bowiem generalne zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego tego rodzaju osobom, występującym ze stosownym wnioskiem do Rady Państwa. W ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych Herbertus R. uzyskał zezwolenie Rady Państwa na zmianę obywatelstwa polskiego w wyniku otrzymania dokumentu podróży, zawierającego adnotację o utracie obywatelstwa polskiego. Spełnienie drugiej przesłanki – w ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych – jest również bezsporne, bowiem Herbertus R. nabył obywatelstwo niemieckie. W efekcie oznacza to, że zainteresowany

utracił obywatelstwo polskie z dniem nabycia obywatelstwa niemieckiego.

W skardze do NSA Hubertus R. zarzucił decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych naruszenie art. 13 ust. 1, art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o obywatelstwie poprzez przyjęcie, że samo złożenie wniosku o wydanie zezwolenia na zmianę obywatelstwa jest równoznaczne z jego utratą, zakwestionował również, iż sama uchwała Rady Państwa nr 37/56 stanowi podstawę prawną skutecznej utraty polskiego obywatelstwa, skoro dotyczyła kwestii uregulowanych późniejszą ustawą i nigdy nie została opublikowana. Sumując, Hubertus R. podniósł w skardze, że wobec braku zgody Rady Państwa na zmianę obywatelstwa polskiego samo nabycie obywatelstwa niemieckiego nie może powodować utraty obywatelstwa polskiego. W odpowiedzi na skargę Minister Spraw Wewnętrznych podkreślił, że Hubertus R. uzyskał zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na podstawie przepisów uchwały Rady Państwa nr 37/56. Minister podkreślił, że uchwała ta była aktem szczególnym o charakterze generalnym, w związku z czym w odniesieniu do osób, które spełniały przewidziane w niej warunki nie były wydawane odrębne akty administracyjne: poprzez bowiem sam fakt spełnienia przesłanek określonych w uchwale osoby zainteresowane uzyskiwały zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego.

NSA w wyroku z 11 sierpnia 2000 r.<sup>51</sup> uchylił decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych oraz decyzję Wojewody Opolskiego, odmawiającą stwierdzenia posiadania przez Hubertusa R. polskiego obywatelstwa.

Uzasadniając sentencję wyroku, NSA ustosunkował się do następujących kwestii:

- NSA stwierdził, że ustawa o obywatelstwie polskim w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu Hubertus R. z Polski przewidywała utratę obywatelstwa polskiego z mocy prawa w

---

<sup>51</sup> Sygnatura akt: V S.A. 117/00.

wyniku nabycia obywatelstwa obcego po uzyskaniu zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Następowoło to jedynie wówczas, gdy osoba zainteresowana uzyskała zezwolenie na zmianę obywatelstwa właściwego organu polskiego (art. 13 ust. 1 ustawy), którym – zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy – była Rada Państwa. NSA stwierdził: „Omawiany akt prawny w art. 13 stanowi jednak generalną zasadę, że – z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych – obywatel polski może nabyć obywatelstwo obce jedynie po uprzednim zezwoleniu właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa. Dopiero wówczas nabycie obywatelstwa obcego pociąga za sobą utratę obywatelstwa polskiego”.<sup>52</sup> I dalej w konkluzji: „Powołany przepis art. 13 ust. 1 nie mógł stanowić w świetle ustawodawstwa innego państwa zakazu nabycia jego obywatelstwa przez obywatela polskiego, lecz oznaczał, że osoba, która nabyła obywatelstwo obce bez takiego zezwolenia, nie traciła obywatelstwa polskiego i nie może być w świetle prawa polskiego uznawana za obywatela obcego”.<sup>53</sup>

- NSA odniósł się następnie do uchwały Rady Państwa nr 37/56, stwierdzając, iż nawet gdyby przejąć, że treść tej uchwały mieściła się w ramach upoważnienia ustawowego i akt ten stanowił udzielenie generalnego pod względem podmiotowym zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego, to w dacie wszczęcia postępowania o zmianę obywatelstwa Herbertusa R. utraciła już moc prawną: „Ustawa z dnia 15.02.1962 r. o obywatelstwie polskim w art. 20 stanowi, że traci moc ustawa z dnia 08.01.1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. Nr 4, poz. 25), co jest równoznaczne z utratą mocy obowiązującej aktów wykonawczych. (...) Błędny jest więc pogląd organów

---

<sup>52</sup> NSA odwołał się w tym kontekście do W. Ramusa, *Prawo o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1968.

<sup>53</sup> NSA odwołał się w tym kontekście do W. Ramusa, *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980, s. 247 i 249.

administracji państwowej, że uchwała Rady Państwa Nr 37/56 stanowi szczególne uregulowanie prawne, które niezależnie od treści ustawowych normuje instytucję utraty obywatelstwa polskiego. Uchwała ta została wydana jako akt wykonawczy, powołując upoważnienie ustawowe z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 08.01.1951 r., zakończyła więc swój byt prawny w dacie, gdy nowa ustawa o obywatelstwie polskim z dnia 15.02.1962 r. weszła w życie, wobec braku innych uregulowań zawartych w przepisach przejściowych tej ostatniej ustawy”.

Od tego wyroku NSA Minister Sprawiedliwości wniósł 21 marca 2001 r. rewizję nadzwyczajną,<sup>54</sup> zarzucając rażące naruszenie art. 13 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z dnia 15 lutego 1962 r. oraz art. 34 ust. 2 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP i wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz oddalenie skargi.

Minister Sprawiedliwości powołał następujące argumenty:

- Minister Sprawiedliwości podzielił co do zasady pogląd NSA, że należy uznać za nieobowiązujący akt wykonawczy, jeżeli uchylona została ustawa udzielająca upoważnienia do wydania takiego aktu. Zarzucił jednak NSA, że nie uwzględnił, iż ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. nie zawierała w przepisach przejściowych uregulowań odnoszących się do uchwał Rady Państwa wydanych w oparciu o ustawę z 8 stycznia 1951 r., oraz nie rozważył, czy uchwała Rady Państwa nr 37/56 została rzeczywiście wydana na podstawie upoważnienia ustawowego: „Akt wykonawczy jest wydawany wyłącznie na podstawie wyraźnego upoważnienia przyznanego przez ustawę. (...) Akt normatywny wydany na podstawie upoważnień domyślnych, nie sformułowanych wprost w ustawie, nie jest aktem wykonawczym. Upoważnienia do wydania aktu wykonawczego nie można domniemywać. (...) Treść art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, powołanego jako podstawa prawna

---

<sup>54</sup> Sygnatura akt: DSN V A 53/194/2001.

uchwały NR 37/56 Rady Państwa, nie pozwala na przyjęcie, że uchwała była aktem wykonawczym do tej ustawy ...”.

- Następnie Minister Sprawiedliwości rozważył charakter prawny uchwały Rady Państwa nr 37/56 i związany z tym problem okresu jej obowiązywania: stwierdził, że w hierarchii aktów prawnych akty normatywne Rady Państwa posiadały cechy wyższego rzędu aniżeli rozporządzenia wykonawcze Rady Ministrów: „Z tych względów przyjąć należy, że będąc aktem prawnym o charakterze samoistnym uchwała nr 37/56 nie utraciła mocy obowiązującej z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim. Czas jej obowiązywania ustał dopiero z dniem 8 marca 1984 r., kiedy to Rada Państwa podjęła uchwałę nr 26/84, z mocą której uchylili przedmiotową uchwałę nr 37/56”.
- W końcu Minister Sprawiedliwości podkreślił, że uchwała nr 37/56 powinna być oceniana w świetle wykładni systemowej. Uwzględniającej przede wszystkim rozwiązania konstytucyjne. Przemawia za tym fakt, że wniosek o poświadczenie obywatelstwa polskiego został zgłoszony w 1999 r., pod rządami Konstytucji RP z 1997 r. Stosownie do art. 34 ust. 2 Konstytucji obywatel polski nie może utracić obywatelstwa polskiego, chyba że sam się go zrzeknie, natomiast art. 8 ust. 2 Konstytucji stanowi, że jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że sama Konstytucja stanowi inaczej. Z postanowień tych Minister Sprawiedliwości wywiódł, że „sytuacja zainteresowanego znajduje unormowanie wprost w Konstytucji. Wyrażona w art. 34 ust. 2 zasada zaufania obywateli do działań państwa chroni obywatelstwo polskie z wyjątkiem sytuacji, gdy obywatel polski zrzeka się go”. Konkluzja Ministra Sprawiedliwości była następująca: „... Herbertus R. zrzekł się obywatelstwa polskiego przed trzydziestoma laty. W podaniu z dnia 2 lutego 1971 r. skierowanym do Rady Państwa domagał się on zmiany obywatelstwa polskiego na niemieckie uzasadniając prośbę tym, że jest on narodowości niemieckiej i chce zamieszkać w

Berlinie Zachodnim. Nie czekając na decyzją Rady Państwa opuścił terytorium Polski wraz z małżonką i uzyskał wraz z małżonką obywatelstwo niemieckie. W ten sposób utracił on obywatelstwo polskie. Całokształt okoliczności takich jak powoływanie się na przynależność do narodowości niemieckiej, miejsce urodzenia – GóraŹdże na Górnym Śląsku oraz zamiar stałego zamieszkania w Berlinie Zachodnim świadczą dobitnie o zrzeczeniu się obywatelstwa polskiego zwłaszcza, gdy uwzględni się upływ tak długiego okresu czasu od chwili opuszczenia kraju i przekroczenia granicy polskiej”.

W wyroku z dnia 17 września 2001 r.<sup>55</sup> SN oddalił rewizję nadzwyczajną Ministra Sprawiedliwości do wyroku NSA w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2000 r. SN odwołał się w uzasadnieniu do następujących argumentów:

- SN podkreślił, że z gramatyczno-językowej wykładni postanowień art. 13 ust. 1 w związku z art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o obywatelstwie polskim (z dnia 15 lutego 1962 r.) wynika, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego powinno stanowić „akt indywidualny, jednostkowy, skierowany do określonego adresata”. W okresie kiedy zainteresowany starał się o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, „obywatel polski mógł nabyć obywatelstwo obce jedynie za zezwoleniem właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa, a nabycie obywatelstwa obcego pociągało za sobą utratę obywatelstwa polskiego”. O zezwoleniu takim orzekła Rada Państwa na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych (art. 16 ust. 1 i 2 ustawy). SN konkluduje: „Treść zacytowanych przepisów nie budzi wątpliwości co do tego, że utrata obywatelstwa polskiego mogła nastąpić na podstawie indywidualnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa – wydanego przez Radę Państwa i skierowanego do każdego ubiegającego się o to”.

---

<sup>55</sup> Sygnatura akt: III RN 56/01.

- Następnie SN poddał analizie przesłanki utraty obywatelstwa polskiego w rozpatrywanej sprawie. Stwierdził, że stosownie do przepisów ustawy należało łącznie spełnić trzy przesłanki: zainteresowany musiał złożyć stosowny wniosek; właściwy organ polski (Rada Państwa na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych) musiał udzielić zezwolenia; zainteresowana osoba musiała nabyć obywatelstwo obce. W rozpatrywanej sprawie SM stwierdził spełnienie jedynie przesłanki pierwszej i ostatniej. Natomiast – zdaniem SN – nie została spełniona przesłanka wydania przez Radę Państwa indywidualnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa, co w konsekwencji oznacza, że „wnioskodawca nie utracił polskiego obywatelstwa, ponieważ nie został spełniony konstytucyjny warunek takiej utraty przewidziany w art. 13 ust. 1 ustawy”.
- Następnie SN analizuje znaczenie prawne w tym kontekście uchwały Rady Państwa nr 37/56. Stwierdza, że uchwała ta nie mogła zastąpić indywidualnego zezwolenia, brak było bowiem stosownej podstawy w ustawie z 1962 r., która nie przewidywała delegacji dla Rady państwa do wydania uchwały regulującej w odmienny sposób tryb utraty obywatelstwa polskiego. SN nie stwierdził istnienia takiej podstawy również w przepisach Konstytucji PRL z 1952 r. (w każdym razie – zazaczył SN – wnoszący rewizję nadzwyczajną – takich przepisów konstytucyjnych nie wskazał). SN podzielił pogląd NSA, że nie istniała podstawa prawna do wydania przez Radę Państwa „rzekomo samoistnej uchwały” ani w ustawie u 1962 r., ani w Konstytucji PRL z 1952 r., a nawet gdyby przyjąć, że taka uchwała mogła być podjęta w ramach generalnych konstytucyjnych kompetencji Rady Państwa, to – jako akt prawny niższego rzędu – nie mogła zmieniać bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy o obywatelstwie, określających tryb utraty obywatelstwa polskiego. Konkluzja SN jest jednoznaczna: „Nie można w związku z tym uchwały Nr 37/56 Rady Państwa ... traktować jako aktu prawnego konwalidującego brak owego indywidualnego zezwolenia w



odniesieniu do wnioskodawcy, który starał się o zezwolenie na zmianę obywatelstwa nie na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z 1951 r., lecz na podstawie art. 13 ust. 1 w związku z art. 16 ust. 1 ustawy z 1962 r.”

- SN odrzucił też zdecydowanie rozważania zawarte w rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości, dotyczące konieczności objęcia uchwały Rady Państwa nr 37/56 wykładnią systemową, uwzględniającą w szczególności regulacje Konstytucji RP z 1997 r. SN określił tego rodzaju zabieg jako „nadużycie” wykładni systemowej, podkreślając, że wskazówki interpretacyjne, wynikające z przepisów Konstytucji RP z 1997 r. nie mogą mieć zastosowania do oceny działań organów państwa podejmowanych w 1971 r., „gdy Konstytucja ta nie obowiązywała, a cały kontekst polityczny ustroju państwa był zupełnie inny”. W szczególności – zdaniem SN - nie można utożsamiać utraty obywatelstwa polskiego w związku z nabyciem obywatelstwa obcego (art. 13 i 16 ustawy o obywatelstwie polskim, obowiązujące w 1971 r.) z instytucją zrzeczenia się obywatelstwa z art. 34 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r., która to instytucja w 1971 r. nie była przewidziana ani w ustawie o obywatelstwie polskim, ani w Konstytucji PRL z 1952 r.
- SN odrzucił również argumentację zawartą w rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości, która wskazywała na zamiar wnioskodawcy co do zrzeczenia się obywatelstwa polskiego. SN podkreślił, że taka argumentacja nie może być zaakceptowana: „... ani narodowość lub przynależność do grupy etnicznej, ani miejsce zamieszkania, ani wreszcie zamiar zamieszkania w określonym miejscu nie mogą stanowić podstawy do domniemań co do zamiaru zrzeczenia się obywatelstwa polskiego”. Argumentacja taka: „... nie uwzględnia realiów życia politycznego i społecznego PRL na początku lat 70-tych”: zainteresowany złożył wniosek, „ponieważ było to warunkiem uzyskania paszportu i wyjechania do Niemiec ...”, jak sam jednak podkreślał „nigdy nie miał zamiaru pozbywania się

obywatelstwa polskiego”. SN uznał więc, że chybione jest odwoływanie się do zamiaru wnioskodawcy, jaki kierował nim w 1971 r. Dodatkowo SN wskazał na to, iż w sferze prawa publicznego zamiar wnioskodawcy nie może być oceniany według zasad wykładni oświadczeń woli obowiązujących w prawie prywatnym: „Nie miało zatem znaczenia w 1971 r., i nie ma nadal, dlaczego wnioskodawca chciał wówczas zmienić obywatelstwo. Jego wniosek z 2 lutego 1971 r. o zezwolenie na zmianę obywatelstwa uruchomił procedurę przewidzianą w art. 13 i 16 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, która jednak nie została zakończona, ponieważ Rada Państwa nigdy nie wydała indywidualnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa przez wnioskodawcę, co oznacza, że nie utracił on obywatelstwa polskiego”. (...) Niezależnie od zamiarów i motywów postępowania (wnioskodawcy), jego sprawa powinna była zostać załatwiona zgodnie z obowiązującym ówczesnie prawem. A to oznaczało wydanie przez Radę Państwa indywidualnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa”.

- SN podsumował swoje rozważania następująco: „Nie można obecnie poszukiwać w obowiązującym porządku prawnym – na przykład w przepisach Konstytucji RP z 1997 r. – usprawiedliwienia dla niezgodnych z prawem działań ówczesnych organów państwowych. Nie można sankcjonować niezgodnej z prawem praktyki Rady Państwa i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. (...) Praktyka stosowana przez Radę Państwa w latach 60-tych i 70-tych była błędna. Błędów tych nie można starać się konwalidować przez ocenę woli zainteresowanego i domniemanego zaakceptowania dokumentu podróży ‘w jedną stronę’ stwierdzającego, że osoba nim się legitymująca nie jest obywatelem polskim. Ten dokument wydało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, a nie Rada Państwa, czyli organ inny niż uprawniony do wydawania zezwoleń na zmianę obywatelstwa z polskiego na obce”.

### 4.3. Wyroki WSA z 2005 r. i stanowisko Prezesa URiC

Jak wspomniano, w serii wyroków z lipca i sierpnia 2005 r. WSA w Warszawie podzielił pogląd Prezesa URiC w sprawie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego. W powoływanej już sprawie małżeństwa M. (wyrok z 21 lipca 2005 r.) WSA nie zgodził się z Sądem Najwyższym, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa musiało być wyrażone w akcie indywidualnym. WSA podzielił jednocześnie stanowisko doktryny z lat 60., że Rada Państwa nie była organem administracji państwowej wydającym akty indywidualne. WSA nie podzielił też poglądu, że uchwała Rady Państwa nr 37/56 wygasła wraz z wejściem w życie ustawy z 1962 r. (odwoływała się bowiem do ustawy z 1951 r.), bowiem uchwała ta – w ocenie WSA – nie miała charakteru aktu wykonawczego w stosunku do ustawy z 1951 r. Równie sceptyczny był WSA wobec argumentów, że zezwolenia na zmianę obywatelstwa w czasie PRL były wyrażane z naruszeniem zasady praworządności, bowiem – w ocenie WSA – chodziło o przyznanie prawa, a nie ingerencję w uprawnienia.<sup>56</sup>

Na przełomie lipca i sierpnia 2005 r. zapadło jeszcze kilka wyroków w analogicznych sprawach, w których WSA utrzymał w mocy decyzje Prezesa UriC: m.in. 21 lipca 2005 r. w sprawie Dietera Henryka O.<sup>57</sup> i 3 sierpnia 2005 r. w sprawie Józefa Antoniego F.<sup>58</sup> W uzasadnieniach ustnych sąd podzielił – co do zasady – poglądy Prezesa URiC. Z tego względu – na obecnym etapie analizy – przytoczone zostaną bardziej

---

<sup>56</sup> Na podstawie uzasadnienia ustnego, omówionego w: Rzeczpospolita z dnia 22 lipca 2005 r.

<sup>57</sup> Sygnatura akt: IV S.A./Wa 571/05.

<sup>58</sup> Sygnatura akt: IV S.A./Wa 503/05. Jednocześnie – w tym czasie – zapadło kilka orzeczeń zawierających podobną argumentację w sprawie osób, które wyemigrowały do Izraela na podstawie uchwały Rady Państwa nr 5/58: dnia 1 lipca 2005 r. w sprawie Anat, Nir i Carmin G. (sygnatura akt: IV S.A./Wa 571/05), dnia 3 sierpnia 2005 r. w sprawie Malwiny D. (sygnatura akt: IV S.A./Wa 492/05), dnia 3 sierpnia 2005 r. w sprawie Adama H. (sygnatura akt: IV S.A./Wa 491/05), dnia 5 sierpnia 2005 r. w sprawie Shaya B. (sygnatura akt: IV S.A./Wa 489/05), dnia 10 sierpnia 2005 r. w sprawie Rity S. (sygnatura akt: IV S.A./Wa 1032/05).

szczegółowo główne elementy argumentacji decyzji Prezes URiC. Natomiast

Typowym przykładem jest argumentacja przytoczona w decyzji Prezesa URiC w sprawie Józefa Antoniego F. (Josefa Antona F.), który wyemigrował z Polski do RFN w 1978 r. (mieszkał w Olsztynie). Złożył on wniosek w wydanie zezwolenia na wyjazd na pobyt stały do RFN oraz wystąpił z podaniem do Rady Państwa o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na niemieckie, motywując wniosek m.in. tym, że jest narodowości niemieckiej. Wyjazd Josefa Antona F. nastąpił na podstawie dokumentu podróży z prawem jednokrotnego przekroczenia granicy.

28 października 2004 r. Josef Anton F. zwrócił się do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z wnioskiem o wydanie poświadczenia posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego. Wojewoda wydał w dniu 8 grudnia 2004 r. decyzję, odmawiając stwierdzenia posiadania przez Josefa Antona F. obywatelstwa polskiego. Zainteresowany wniósł odwołanie od tej decyzji do Prezesa URiC. Prezes URiC decyzją z dnia 2 lutego 2005 r. (DRO.II.506/6/05-BP) utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Wojewody Warmińsko-Mazurskiego. Zainteresowany wniósł skargę na decyzję Prezesa URiC do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie. Wyrokiem z dnia 3 sierpnia 2005 r. WSA oddalił skargę na decyzję Prezesa URiC, dzielając w uzasadnieniu ustnym argumentację zawartą w decyzji Prezesa URiC.

Prezes URiC zbadał w swojej decyzji obie przesłanki (określone w art. 13 ust. 1 ustawy z 1962 r.), warunkujące utratę obywatelstwa polskiego. W jego ocenie nie budzi wątpliwości nabycie przez Josefa Antona F. obywatelstwa niemieckiego, natomiast szersze uzasadnienie poświęcił Prezes URiC – w związku ze stanowiskiem NSA i SN w sprawie Herbertusa R. - sprawie prawnego skutku zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego, do którego udzielenia uprawniona była – stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy z 1962 r. - Rada Państwa.

Uzasadniając skuteczność zastosowanej procedury Prezes URiC wskazał na następujące argumenty:

- przede wszystkim poddana została analizie pozycja ustrojowa Rady Państwa: wskazano, że w myśl konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. Rada Państwa była samodzielnym organem władzy państwowej (nie należała do organów administracji państwowej), podlegającej Sejmowi; posiadała ona kompetencje władcze i prawotwórcze; jej kompetencje, oprócz spraw wymienionych w art. 25 ust. 1 pkt 11 konstytucji PRL obejmowały również inne sprawy przekazane jej w konstytucji lub w ustawach; na mocy art. 16 ust. 1 ustawy z 1962 r. do kompetencji takich należało orzekanie „o nadaniu, zezwoleniu na zmianę i pozbawieniu obywatelstwa polskiego”;<sup>59</sup>
- art. 16 ustawy z 1962 r. nie precyzował trybu i formy udzielania przez Radę Państwa zezwolenia na zmianę obywatelstwa, w szczególności ustawa nie określała, czy zezwolenie ma mieć charakter indywidualny, czy może mieć charakter generalny; w konsekwencji „dopuszczalna była każda forma udzielenia przez Radę Państwa takiego zezwolenia”; uchwała Rady Państwa nr 37/56 była „aktem o szczególnym charakterze” – „... generalnym pod względem podmiotowym zezwoleniem na zmianę obywatelstwa polskiego osobom, którzy opuścili obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jako repatrianci niemieccy i złożyły prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego”;
- uchwała Rady Państwa nr 37/56 nie została opublikowana; według ówczesnego stanu prawnego nie było jednak takiego obowiązku, bowiem art. 2 ust. 1 ustawy z 30 grudnia 1950 r o

---

<sup>59</sup> W decyzji mowa jest nieostro o „decydowaniu w sprawach ... utraty obywatelstwa polskiego”. Ściśle rzecz biorąc – na co zwracano uwagę analizując postanowienia ustawy z 1951 r. i z 1962 r. - Rada Państwa miała kompetencje w sprawie wydania zezwolenia na zmianę obywatelstwa, co było jednym z warunków (obok nabycia obywatelstwa obcego) utraty obywatelstwa polskiego. Samo zezwolenie w żadnym przypadku nie stanowiło podstawy prawnej dla utraty obywatelstwa polskiego.

wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” stwierdzał co prawda, że uchwały Rady Państwa ogłaszane są w „Monitorze Polskim”, w ustępie 2 precyzował jednak, że ogłoszenie takie następuje, gdy jest to przewidziane w obowiązującym przepisie lub w ogłaszanym akcie prawnym albo gdy uzna je za wskazane Rada Państwa;

- zainteresowane osoby musiały wystąpić w wnioskiem do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa; po sprawdzeniu, czy osoby takie spełniają kryteria określone w uchwale („udokumentowanie” bądź „zadeklarowanie” narodowości niemieckiej) osobom takim wydawano dokument podróży, uprawniający do opuszczenia Polski; „Wydanie dokumentu podróży stanowiło konsekwencję udzielenia zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Obywatel mógł z dokumentu podróży skorzystać lub nie. (...) Należy w tym miejscu zauważyć, że polski obywatel nie otrzymałby takiego dokumentu, gdyby nie zostało mu udzielone zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Dokument podróży wydawany był przez organy paszportowe, czyli organy administracji państwowej, związane w tym zakresie uchwałą Rady Państwa i mogły go uzyskać wyłącznie te osoby, do których skierowana była uchwała Rady Państwa nr 37/56, a więc osoby, które uzyskały zezwolenie na zmianę obywatelstwa”;
- w końcu w decyzji wskazuje się na „uwarunkowania międzynarodowe Polski w tamtym okresie”, w tym na okoliczność, że „udzielenie generalnego zezwolenia (uchwała nr 37/56) na zmianę obywatelstwa wynikało z potrzeby wypełnienia zobowiązań międzynarodowych przyjętych po II wojnie światowej w zakresie wprowadzania daleko idących ułatwień dla osób narodowości niemieckiej i ich rodzin, które zamierzały opuścić terytorium PRL i udać się do NRD lub RFN jako repatrianci”; w uchwale wskazuje się na porozumienie z NRD z 1950 r., ustalenia z NRD i porozumienia organizacji

czerwonokrzyżskich RFN i PRL; wskazuje się, że ustanowione początkowo dla realizacji tych porozumień struktury administracyjne (powołania na początku 1956 r. komisja resortowa, która miała rozpatrywać wnioski dotyczące wyjazdów), wobec nawału spraw okazały się niewydolne, stąd niezbędna była regulacja o charakterze generalny – uchwała Rady Państwa nr 37/56; konkludując, w decyzji podkreśla się, że uchwała ta „...została wydana w ścisłym związku czasowym i rzeczowym z porozumieniem organizacji Czerwonego Krzyża PRL i RFN. Rada Państwa podejmując wspomnianą uchwałę wzięła pod uwagę oczekiwania tysięcy osób domagających się repatriacji do Niemiec, rozwiązała nabrzmiały problem tak w stosunkach zewnętrznych jak i wewnętrznych powstały na skutek zmian terytorialnych i migracji do jakich doszło w wyniku drugiej wojny światowej. (...) Przedmiotowa uchwała była zatem aktem koniecznym. Miała zamknąć trudny problem i otworzyć drogę do normalizacji stosunków z Republiką Federalną Niemiec. Rada Państwa przyjmując prosty tryb wydawania zezwoleń, wykonywała przyjęte przez Polskę zobowiązanie wprowadzenia daleko idących ułatwień dla osób narodowości niemieckiej, deklarujących wolę repatriacji do Niemiec.<sup>60</sup> Stosowna regulacja, której celem było przyjęcie prostego rozwiązania zezwalającego na zmianę obywatelstwa dla określonej grupy osób została dokonana w formie szczególnej, jaką była uchwała Rady Państwa”.

Podczas pisania niniejszej pracy udostępnione zostało pisemne uzasadnienie do jednego z wyroków WSA w Warszawie, a mianowicie

---

<sup>60</sup> Nieco razi w dokumencie oficjalnym niefrasobliwość terminologiczna: w czasie działania uchwały Rady Państwa nr 37/56 istniały dwa państwa niemieckiej – NRD i RFN. Pojęcie „Niemiec” zawierało w sobie istotny podtekst polityczno-prawny, polegający na aspiracji RFN do „identyczności” prawnej z „niemieckim podmiotem prawa międzynarodowego”, przy czym zakres terytorialny tej koncepcji (do czasu zawarcia Traktatu „2 + 4”) nie był jasny (często nawiązywał do granic Rzeczy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r.). Patrz na ten temat na przykład: *Status prawny Niemiec w latach 1945 –1949. Materiały z konferencji naukowej*. Red. J. Barcz, Warszawa 1986.

do wyroku z dnia 21 lipca 2005 r. w sprawie Dietera Henryka O. Jak wspomniano, WSA potwierdził – co do zasady – argumentację Prezesa UriC (analogiczną do omówionej wyżej w sprawie Josefa Antona F.). Natomiast należy zwrócić uwagę na pewne nowe, istotne akcenty, jakie podniesiono w uzasadnieniu.

WSA – nawiązując po części do argumentacji Prezesa URiC - więcej uwagi poświęcił kwestii narodowości niemieckiej osób emigrujących z Polski na podstawie uchwały Rady Państwa nr 37/56, nawiązując słusznie do pojęcie „repatriantów niemieckich” (do których odnosiła się uchwała). WSA stwierdza w uzasadnieniu: „... chybiony jest zarzut zawarty w piśmie procesowym Skarżącego, iż deklarowanie narodowości niemieckiej nie może mieć wpływu na sferę prawa publicznego (posiadanego obywatelstwa), jeżeli ustawa nie wiąże z tym skutków prawnych. W przypadku wydania generalnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa przez migrującą do swojej ojczyzny ludność narodowości niemieckiej (repatriantów) sama deklaracja do tej narodowości mogła mieć pewne znaczenie dla oceny, czy w danym przypadku uchwała 37/56 wywołała skutki prawne (czy na zmianę uzyskano wymagane zezwolenie właściwego organu) ...”. WSA zwrócił więc uwagę, że należy brać pod uwagę narodowość niemiecką osób, które migrowały z Polski do RFN na podstawie uchwały Rady Państwa nr 37/56, bowiem tylko osoby posiadające taką narodowość podpadały pod kryterium „repatriantów niemieckich”. Stąd WSA wskazał, iż istnieje możliwość zróżnicowania orzecznictwa i innego traktowania osób, które deklarowały w okresie wyjazdu narodowość polską.

WSA zwraca też uwagę, że „zindywidualizowanie adresata” zezwolenia w świetle postanowień ustaw z 1951 r. i z 1962 r. miało polegać przede wszystkim na „faktycznym wyrażeniu woli zmiany obywatelstwa”, natomiast postanowienia ustaw nie wykluczały generalnego charakteru aktu dotyczącego zezwolenia. Z tego stwierdzenia WSA wyciąga jednak bardzo istotny wniosek: „Jedynie ustalenie obecnie, w indywidualnym przypadku, iż wniosek nie został faktycznie złożony (np. wniosek został złożony pod przymusem – nie



stanowią faktycznie oświadczenia woli wnioskodawcy) oznaczać będzie odpowiednio – w przypadku zezwolenia indywidualnego, iż będzie ono wydane wadliwie (nie został spełniony warunek wyrażenia chęci zmiany obywatelstwa, a w przypadku zezwolenia generalnego (jak w przypadku uchwały 37/56), iż w danym przypadku nie wywołało ono skutków prawnych w stosunku do określonej osoby ...”.

Są to stwierdzenia niezmiernie istotne, bowiem wskazują (umożliwiają) indywidualne rozpatrywanie poszczególnych spraw.

W uzasadnieniu WSA podnosi się też sprawę „bezpośrednich skutków funkcjonowania uchwały”, która umożliwiła faktycznie wyjazd setek tysięcy osób. Zakwestionowanie obecnie utraty obywatelstwa przez te osoby nie musi być – w ocenie WSA – „w interesie dużej części repatriantów, którzy wyjechali z Polski” i „może zdestabilizować ich aktualny status prawny, jako obywateli państwa obcego”. Z drugiej strony WSA stwierdza w uzasadnieniu, że przyjęcie, „iż uchwała nie wywarła skutków prawnych, jako przesłanka utraty obywatelstwa wyłącznie w stosunku do osób, które obecnie zakwestionują jej skuteczność byłaby ... nie do pogodzenia ze współczesnymi standardami państwa praworządnego, zwłaszcza zważywszy na wynikający stąd stan niepewności prawa (statusu prawnego setek tysięcy osób)”.

Stwierdzenie powyższe relatywizuje niepotrzebnie istotne założenie WSA o możliwości „indywidualizacji spraw”. Jeśli bowiem zainteresowany wykaże, że nie złożył wniosku, bądź wniosek złożył pod przymusem (moim zdaniem można również w indywidualnych sprawach kwestionować deklarację narodowości niemieckiej, jeśli weźmiemy pod uwagę wymowę przepisów o obywatelstwie RFN), to kwestia skuteczności prawnej zezwolenia stać będzie pod znakiem zapytania. Jeżeli zainteresowany sam decyduje o wniesieniu takiej sprawy, to musi być świadomy konsekwencji prawnych takiego działania (również w sferze posiadanego obecnie „obywatelstwa obcego”), a tym samym bezprzedmiotowa staje się obawa WSA o „destabilizację” jego obecnego statusu prawnego. W możliwości

indywidualnego rozpatrywania statusu prawnego konkretnych osób trudno dopatrzeć się sprzeczności „ze standardami państwa praworządnego”.

#### **4.4. Zasadnicze problemy interpretacyjne**

##### **4.4.1. Status ustrojowy Rady Państwa i kompetencja do wydania uchwały nr 37/56**

Zarówno ustawa z 1951 r. (art. 13 ust. 1) jak i ustawa z 1962 r. (art. 16 ust. 1) wskazywała na Radę Państwa jako na „organ władzy polskiej” (art. 11 ust. 1 w powiązaniu z art. 13 ust. 1 ustawy z 1951 r.) względnie „organ polski” (art. 13 ust. 1 w powiązaniu z art. 16 ust. 1 ustawy z 1962 r.) właściwy do wydania zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego. Wskazanie to miało charakter bardzo ogólny. Poza sprecyzowaniem, że Rada Państwa orzeka w tej sprawie na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 13 ust. 2 ustawy z 1951 r.), względnie na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych (art. 16 ust. 2 ustawy z 1962 r.) obie ustawy nie precyzowały zakresu kompetencji Rady Państwa, z czego należy wyciągać wniosek, że miarodajne były jej kompetencje wynikające z ogólnego statusu ustrojowego jako organu władzy państwowej. Ponieważ Rada Państwa posiadała kompetencje władcze i prawotwórcze, przekonująca jest argumentacja, że miała ona tym samym kompetencje do wydania uchwały nr 37/56. Zwraca przy tym uwagę, że kompetencji takiej nie kwestionowano w piśmiennictwie fachowym okresu obowiązywania uchwały (również w odniesieniu do uchwały nr 5/58), oraz że – gdyby problemy takie podnoszono – ustawodawca mógłby skorygować stan prawny w toku uchwalania nowej ustawy o obywatelstwie w 1962 r. W świetle takiego wniosku odesłanie zawarte w preambule uchwały nr 37/56 do art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z 1951 r. nie mogło powodować wygaśnięcia uchwały nr 37/56 wraz z uchwaleniem nowej ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 r., bowiem uchwała nie miała charakteru aktu wykonawczego w stosunku do tej ustawy z 1951 r. Pogląd taki znajduje dodatkowe uzasadnienie w tym, że przepisy przejściowe nowej ustawy na ten temat milczały, a art. 16 ust. 1 i 2 tej

ustawy potwierdzał kompetencje Rady Państwa do orzekania m.in. o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa. Niezależnie od tego należy brać pod uwagę, że okres obowiązywania uchwały został następnie wyraźnie określony, ponieważ – jak już wspomniano – specjalną uchwałą nr 26/84 z dnia 8 marca 1984 r. Rada Państwa uchylili uchwały nr 37/56 i 5/58.

Wydaje się więc, że z prawnego punktu widzenia trudno jest uzasadnić brak kompetencji Rady Państwa do wydania uchwały nr 37/56 i jej szczególny, samoistny charakter. Zważyć przy tym należy, że zezwolenie orzekane przez Radę Państwa było tylko jednym z elementów warunkujących utratę obywatelstwa polskiego, co następowało z mocy prawa w przypadku spełnienia tych warunków (nabycie obywatelstwa obcego oraz orzeczenie zezwolenia przez Radę Państwa). Abstrahuję tutaj od jednoznacznie negatywnych następstw utrzymywania tego rodzaju regulacji, przyczyniającej się do utraty obywatelstwa polskiego przez osoby emigrujące do RFN, zwłaszcza od początku lat 60.

#### **4.4.2. Zezwolenie na zmianę obywatelstwa zawarte w uchwale Rady Państwa nr 37/56 w świetle wymogów ustawowych utraty obywatelstwa polskiego**

Istota problemu tkwi w odpowiedzi na pytanie, czy uchwała Rady Państwa nr 37/56 spełniała przesłanki „zezwolenia” na zmianę obywatelstwa, o którym mówił art. 11 ust. 1 ust. 5 ustawy z 1951 r., a następnie art. 13 ust. 1 ustawy z 1962 r., zwłaszcza zaś na ile „indywidualizowane” musiało być takie „zezwolenie”: czy musiał być to akt indywidualny, skierowany do konkretnej osoby, czy też kryteria „zezwolenia” spełniał akt generalny, wyrażający zgodę na zmianę obywatelstwa dla pewnej, określonej grupy obywateli polskich, a wystarczające było „indywidualizowanie” polegające na złożeniu podania do Rady Państwa z prośbą o wyrażenie zgody na zmianę obywatelstwa oraz otrzymanie – po dopełnieniu pewnej procedury – „dokumentu podróży” (zgody na wyjazd z Polski). Postanowienia obu ustaw nie są w tym przypadku jasne. Z art. 11 ust. 1 ustawy z 1951 r.

oraz z art. 13 ust. 1 ustawy z 1962 r. można wywieść, że procedura uzyskania zezwolenia na zmianę obywatelstwa rozpoczyna się na wniosek zainteresowanej osoby (choć nie jest to sformułowane wprost). Natomiast dalszy tryb nie jest określony – poza wskazaniem (art. 13 ust 1 i 2 ustawy z 1951 r. i art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z 1962 r.) na Radę Państwa jako na organ kompetentny w sprawie orzekaniu o takim zezwoleniu. W poszczególnych przypadkach zezwolenie miały naturalnie charakter indywidualny, natomiast – jak już wskazywano – emigracja do RFN miała (w poszczególnych etapach) charakter masowy. Wydaje się, że trudno wywieść z postanowień zarówno ustawy z 1951 r., jak i z postanowień ustawy z 1962 r. nakaz indywidualnego orzekania o zezwoleniu, natomiast „zindywidualizowanie” miało charakter „wyrażenia chęci” na zmianę obywatelstwa. Znajdowało to wyraz w tym, że zainteresowane osoby musiały składać wnioski o wyjazd oraz do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Praktyka realizacji uchwały nr 37/56 (por. omawiana już instrukcja nr 1/57 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 lutego 1957 r.) była – w związku z negatywnym nastawieniem władz do osób zamierzających emigrować – aż nadto wnikliwa, a etapem ostatnim było otrzymanie przez zainteresowanego dokumentu podróży (z którego można było nie skorzystać).

Problemem natomiast równie istotnym jest kwestia momentu utraty obywatelstwa. Jak wynika z analizy postanowień zarówno ustawy z 1951 r. (art. 11 ust. 5) jak i ustawy z 1962 r. (art. 13 ust. 1 zdanie drugie), w przypadku spełnienia również przesłanki otrzymania zezwolenia na zmianę obywatelstwa, utrata obywatelstwa polskiego następowała z chwilą nabycia obywatelstwa obcego. Jak już wskazano, praktyka związana z realizacją ustaw była bardziej elastyczna. W sumie można chyba uznać, że w ramach tej elastyczności mieściło się zarówno rozciągnięcie zezwolenia na osoby, które opuściły Polskę wcześniej, emigrując do NRD i RFN (grupa emigrantów lat 1951 – 1955), jak też na możliwość oznaczenia konkretnej okoliczności (przekroczenie granicy polskiej) jako momentu utraty obywatelstwa polskiego (zwykle – jeżeli nabycie obywatelstwa nastąpiło wcześniej – utrata obywatelstwa następowała

z chwilą uzyskania zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego). WSA zasadnie dopatruje się w tym aspekcie „treści stricte normatywnej” uchwały Rady państwa nr 37/56 (kwalifikując uchwałę w tym zakresie jako znany ówczesnie „akt samoistny Rady Raństwa”). Regulacja taka była dodatkowo o tyle zasadna, że pozostawiała do chwili wyjazdu możliwość rezygnacji z utraty obywatelstwa polskiego, natomiast mogła budzić wątpliwość, ponieważ dokument podróży mógł być wystawiany – stosownie do ówczesnie obowiązujących regulacji krajowych - wyłącznie cudzoziemcom.<sup>61</sup>

#### **4.4.3. Inne problemy natury prawnej związane z interpretacją ustaw o obywatelstwie polskim**

Z pośród innych istotnych kwestii prawnych - związanych z interpretacją ustaw z 1951 i 1962 r. – rozważyć należy (jak już wskazywano), czy pod pojęciem „zmiany obywatelstwa” oraz „nabycia obywatelstwa obcego” – jakie występują w art. 11 ustawy z 1951 r. oraz w art. 13 ustawy z 1962 r. podpada sytuacja, w której osoba ubiegająca się o „zezwoenie”, posiadała stale obywatelstwo państwa obcego<sup>62</sup> (a więc „nabycie” obywatelstwa obcego formalnie rzecz biorąc nie następowało), a „zmiana” obywatelstwa polegała w istocie na utracie obywatelstwa polskiego; czy taka sytuacja zgodna była z intencją art. 11 ustawy z 1951 r. i art. 13 ustawy z 1962 r.? Sytuacja taka była tolerowana w praktyce wykonywania ustaw, bowiem udzielano zezwolenia również w sytuacjach, gdy nabycie obywatelstwa nastąpiło wcześniej (w więc mogło to też dotyczyć sytuacji, gdy dana osoba takie obce obywatelstwo miała od dłuższego czasu). Aspektem dodatkowym, acz istotnym, jest okoliczność, iż w interesującym nas przypadku chodziło o „obce obywatelstwo” o szczególnym charakterze: po pierwsze – łączące pojęcie z natury wskazujące na narodowość zainteresowanej osoby z przesłanką nie

---

<sup>61</sup> Patrz. art. 24 dekretu Rady Państwa z 14 sierpnia 1954 r. i art. 1 ust. 4 ustawy o paszportach z dnia 17 czerwca 1959 r. Zwracał na to uwagę J. Korbel – *Emigracja z Polski do RFN. Wybrane problemy ...*, s. 37.

<sup>62</sup> Por. punkt 3.4.

etniczną, lecz formalnoprawną (pojęcie „Niemca” w rozumieniu art. 116 ust. 1 UZ RFN); po drugie – owa przesłanka formalnoprawna („niemiecka przynależność państwowa”) skonstruowana była w sposób podważający polskie regulacje w dziedzinie obywatelstwa na Ziemiach zachodnich i Północnych. Oczywiście, ustawodawca krajowy nie musi zasadniczo przejmować się obcymi regulacjami krajowymi. Ale już posługiwanie się w nazwie uchwały Rady Państwa nr 37/56 pojęciem „repatriantów niemieckich”, zasadne w pierwszej fazie emigracji, w okresach następnych wpędziło całą „akcję łączenia rodzin” w stosunkach PRL-RFN na manowce, gdzie zasadniczym kryterium stało się owo formalne pojęcie „Niemca” określone w prawie RFN. WSA słusznie zwraca uwagę, że przy rozpatrywaniu indywidualnych spraw należy brać pod uwagę, czy został prawidłowo złożony wniosek w sprawie zmiany obywatelstwa oraz na to, że w przypadku wątpliwości co do niemieckiej narodowości zainteresowanego kryterium „repatriacji” nie zostało spełnione, a tym samym nie została spełniona przesłanka skuteczności prawnej zezwolenia generalnego (uchwały Rady Państwa) na zmianę obywatelstwa.

#### **4.4.4. Uchwała Rady Państwa nr 37/56 a „regulacje międzynarodowe” dotyczące emigracji do RFN**

W obszarze tym mieszczą się dwie kwestie, które pojawiają się m.in. w omówionej decyzji Prezesa URiC w sprawie Josefa Antona F.

Pierwszy problem dotyczy traktowanie decyzji o utracie obywatelstwa polskiego przez osoby emigrujące do NRD i RFN jako „przedłużenia” regulacji wynikających z Umowy poczdamskiej. W ocenie takiej byłbym bardzo ostrożny, bowiem wyraźną cezurę konsolidacji obywatelstwa polskiego w związku ze zmianami terytorialnymi stanowiła – jak już podkreślono na wstępie – ustawa z 1951 r. W praktyce wystąpiło co prawda szereg problemów po wejściu tej ustawy w życie (wynikających stąd, że na polskich Ziemiach Zachodnich i Północnych pozostała jeszcze duża grupa osób narodowości niemieckiej – po części z nieuregulowanym statusem

obywatelstwa, po części nie godząca się na obywatelstwo polskie uzyskane na mocy ustawy z 1951 r.). Problemy te były już jednak regulowane w innej rzeczywistości prawno-politycznej, w drodze odrębnych porozumień (o różnym statusie prawnym) z obu państwami niemieckimi. Zasadnicza grupa tego rodzaju osób opuściła Polskę w latach 1951-1955 na podstawie umowy (protokołu) z NRD z 1950 r. oraz w innej formule prawnej – nie „wysiedleń” lecz „akcji łączenia rodzin”.<sup>63</sup>

Problem drugi dotyczy późniejszych „regulacji międzynarodowych” (przede wszystkim z RFN), które miały bardzo zróżnicowany status – od regulacji natury polityczno-pragmatycznych (ustalenia organizacji czerwonokrzyskich), po status prawnomiędzynarodowy „kontekstu” umowy międzynarodowej („Informacja”), czy umowy międzynarodowej *sui generis* („Zapis protokolarny”). Bez wątplenia „dopełniały” one wewnętrzne decyzje polityczne w sprawie umożliwienia emigracji do RFN, czy też polityczne decyzje międzypaństwowe. Jak już wskazano nie mogą jednak służyć – z prawnego punktu widzenia - jako kryterium oceny krajowych środków prawnych, regulujących w ówczesnej Polsce emigrację do RFN, w szczególności nie stanowiły podstawy prawnej (prawnomiędzynarodowej) dla wydania takich środków krajowych (na przykład uchwały Rady Państwa nr 37/56). Z formalnego punktu widzenia krajowa forma wykonania podjętych ustaleń należała do kompetencji własnej PRL i powinna być przeprowadzona środkami prawnymi w ramach ówczesnych regulacji ustrojowych. Naturalnie, pozostaje możliwość oceny merytorycznej zastosowanych środków krajowych i ich adekwatności do międzynarodowych uzgodnień politycznych z RFN, regulacji krajowych RFN, odnoszących się do obywatelstwa, czy w ogóle polskich interesów narodowych - to jednak należy do dziedziny politycznej krytyki polityki migracyjnej PRL.

---

<sup>63</sup> Należy mieć na uwadze, że Polska wypełniła w drugiej połowie lat 40. zobowiązania Umowy poczdamskiej dotyczące wysiedlenia z jej terytorium ludności narodowości niemieckiej. Por. na przykład: A. Klafkowski, *Umowa poczdamska z dnia 2 VIII 1945 r. ...*, s. 378 i nast.

#### 4.4.5. Emigracja do RFN na podstawie uchwały Rady Państwa nr 37/56 a sprawy majątkowe

Pewne problemy majątkowe wymagają również rozważenia w związku z emigracją z Polski do RFN na mocy uchwały Rady Państwa nr 37/56 (choć nie są one wskazywane ani w omawianych wyrokach NSA i SN, ani decyzjach Prezesa UWiC). Rzecz w tym, że nie wszystkie osoby emigrujące do RFN regulowały przed opuszczeniem Polski swoje sprawy majątkowe. Początkowo - w takich przypadkach - pozostawione mienie traktowane było jako mienie porzucone, względnie sprawy załatwiane były w trybie indywidualnym – cywilnoprawnego zrzeczenia. Natomiast w ustawie z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach<sup>64</sup> znalazł się przepis art. 39 ust. 3 (obowiązujący do 1985 r.), w myśl którego nieruchomości stanowiące zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. b dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich<sup>65</sup> własność (nieruchomości) osób, którym wobec uzyskanie przez nie stwierdzenia narodowości polskiej przysługiwało obywatelstwo polskie, przechodzi z samego prawa na własność państwa, jeżeli osoby te w związku z wyjazdem z kraju traciły lub tracą obywatelstwo polskie (chodziło więc o osoby emigrujące do RFN na podstawie uchwały Rady Państwa nr 37/56).

Podnoszony jest w związku z tym problem, czy w przypadku uznania bezprawności utraty obywatelstwa polskiego przysługiwałoby danej osobie roszczenie o zwrot pozostawionych wcześniej nieruchomości, względnie odszkodowanie z tego tytułu. Widzi się w tym również swoisty łącznik między emigracją z Polski do RFN na podstawie uchwały Rady Państwa nr 37/56 a „wysiedleniami poczdamskimi” oraz traktuje tę emigrację jako wyraz drugiego etapu

---

<sup>64</sup> Tekst pierwotny: Dz.U. nr 32, poz. 159.

<sup>65</sup> Przepis ten stwierdzał, że z mocy samego prawa na własność skarbu państwa przechodzi wszelki majątek „obywateli Rzeszy Niemieckiej i byłego Wolnego Miasta Gdańska z wyjątkiem osób narodowości polskiej lub innej przez Niemców prześladowanej”.



weryfikacji narodowościowej przeprowadzanej w związku ze zobowiązaniami wynikającymi z Umowy poczdamskiej.

Wydaje się jednak, iż tego rodzaju argumentacja, zmierzająca do zapobiegnięcia wysuwania odnośnych roszczeń (podciągnięcie ich pod regulacje poczdamskie) idzie zbyt daleko. Brak podstawy prawnej do wysuwania roszczeń odszkodowawczych przez osoby narodowości niemieckiej wysiedlone z Polski na mocy Umowy poczdamskiej ma swoje jednoznaczne umocowanie z formule rozliczeń odszkodowawczych od Niemiec jako agresora, który rozpoczął drugą wojnę światową. Natomiast w przypadku późniejszej emigracji w ramach „akcji łączenia rodzin” sytuacja prawna była już odmienna, a przejęcie nieruchomości następowało na mocy polskiego prawa krajowego.<sup>66</sup> Nie zmienia w tym względzie niczego okoliczność, że ustawodawca polski uchwalając ustawę w 1961 r. odesłał w pewnych kwestiach do regulacji wcześniejszych. Natomiast sam problem może znaleźć (przynajmniej w większości przypadków) wystarczające rozwiązanie na gruncie polskiego prawa krajowego.<sup>67</sup>

## 7.5. Zakończenie

Naprawienie „jednym ruchem” dziesiątków lat błędnej polityki migracyjnej PRL, szczególnie w stosunku do RFN (przy czym chciałbym jasno zaznaczyć, iż nie chodzi mi przyzwolenie na „wypuszczanie” ludzi z Polski, lecz – szczególnie od fal emigracji lat 60. - o przymuszanie do opcji narodowościowej i utrzymywanie regulacji krajowych prowadzących do utraty obywatelstwa polskiego) jest niezmiernie trudne, o ile w ogóle możliwe. Rozterki widoczne w

---

<sup>66</sup> Por. na ten temat: ekspertyza J. Barcza i J.A. Froweina, *W sprawie roszczeń z Niemiec przeciwko Polsce w związku z drugą wojną światową ...*, w której wyraźnie zaznaczono odmienny status problemów prawnych związanych z późniejszą migracją z Polski. *Sprawy Międzynarodowe* 2005 nr 1, s. 113 i 122.

<sup>67</sup> Sprawa ta jest przedmiotem analizy w innych rozdziałach niniejszej książki – patrz: J. Górecki, *Status prawny nieruchomości pozostawionych przez osoby wyjeżdżające na stałe z Polski do Niemiec w latach 1956-1989*.

dotychczasowych wyrokach sądów polskich i stanowisku organów administracji państwowej wyraźnie to ukazują: albo bowiem zakładają „akceptację” podstaw prawnych fatalnej polityki migracyjnej PRL, albo też – w imię zasady państwa prawnego – z definicji mogą prowadzić do ryczałtowego unieważnienia utraty obywatelstwa polskiego przez dziesiątki tysięcy ludzi, nie oglądając się na indywidualne uwarunkowania i interesy.

Wydaje się, że „indywidualizacja” tego problemu byłaby chyba najbardziej rozsądnym rozwiązaniem. Z tego względu za niezmiernie istotne oceniam wskazania WSA, odnoszące się do potrzeby brania pod uwagę również określonego w uchwale Rady Państwa nr 37/56 kryterium „repatriantów niemieckich”, czyli miarodajności deklaracji narodowości niemieckiej.

Dochodzi do tego ważne uwarunkowanie zewnętrzne – dyskretnie przemilczane w dotychczasowych wyrokach i decyzjach, a mianowicie regulacje RFN, które ułatwiały imigrację do tego państwa, lecz przymuszały do wyboru opcji narodowościowej (status „Niemca” w rozumieniu art. 116 ust. 1 UE RFN). Jak zrównoważyć obecnie „oddziaływanie migracyjne” tych konstrukcji, którym wychodziła nieopatrznie naprzeciw uchwała Rady Państwa nr 37/56?

Wydaje się, że racjonalną odpowiedzią byłaby spójna koncepcja „naprawiania błędów przeszłości w ludnościowych stosunkach polsko-niemieckich”, której istotnym elementem powinno być ustanowienie „łatwej ścieżki” nadawania obywatelstwa polskiego osobom (byłym obywatelom polskim), którzy wyemigrowali do RFN na podstawie uchwały Rady Państwa nr 37/56.<sup>68</sup> Możliwość taką stwarza art. 8 ust. 2 ustawy z 1962 r. o obywatelstwie polskim (w obecnym brzmieniu), w myśl którego w przypadkach szczególnie uzasadnionych można cudzoziemcowi nadać na jego wniosek obywatelstwo polskie (bez potrzeby spełnienia – określonego w ust. 1 tego artykułu – wymogu zamieszkiwania w Polsce przez co najmniej pięć lat na podstawie

---

<sup>68</sup> W decyzjach Prezesa URiC można znaleźć tego rodzaju sugestię.

zezwolenia na osiedlenie się). Nie jest również niezbędne (art. 8 ust. 3 ustawy) wymaganie utraty obywatelstwa obcego.

W ten sposób została by otwarta możliwość naprawienia (przynajmniej częściowego) błędów przeszłości, powrotu do związków z Polską tych spośród emigrantów, którzy mimo statusu „Niemca”, poczucia polskości nie stracili (lub w drugiej lub trzeciej generacji chcieliby takie poczucie odnowić), a jednocześnie ustanowiona zostałaby pewna przeciwwaga dla (nadal obowiązujących) regulacji RFN, bez stwarzania niepotrzebnych obszarów konfliktogennych.

## **37. Protokół paryski z 17 lipca 1990 r. a granica Polski ze zjednoczonymi Niemcami**

(w:) *Prawo międzynarodowe. Księga pamiątkowa prof. Renaty Szafarz* (red. J. Menkes), Warszawa 2007 (s. 44 – 62).

### **1. Uwagi wstępne**

Aspekty prawne, zwłaszcza zaś prawnomiędzynarodowe procesu zjednoczenia Niemiec doczekały się szeregu szczegółowych opracowań. Negocjacje dyplomatyczne z tego okresu stały się przedmiotem wspomnień polityków, którzy odgrywali wówczas wiodącą rolę, zostały również szczegółowo udokumentowane. Z polskiego punktu widzenia zasadnicze znaczenie dla ułożenia solidnych stosunków ze zjednoczonymi Niemcami miało położenie kresu wszelkim wątpliwościom, jakie uprzednio – w RFN – wysuwane były w stosunku do prawnomiędzynarodowego charakteru „polskiej granicy zachodniej”.<sup>1</sup> Było to głównym elementem polskiego udziału w konferencji „2 + 4” (zakończonej „Traktatem o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec“, podpisanym 12 września 1990 r. w Moskwie)<sup>2</sup>, a następnie zawarcia bilateralnego traktatu w sprawie potwierdzenia granicy polsko-niemieckiej („Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy”, podpisanego 14 listopada 1990 r. w Warszawie).

---

<sup>1</sup> Por. A. Kłafkowski, *Umowa Poczdamska z dnia 2 VIII 1945 r. Podstawy prawne likwidacji skutków wojny polsko-niemieckiej z lat 1939-1945*, Warszawa 1985; K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Poznań 1975; L. Janicki, *RFN wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy. Zagadnienia prawne*, Poznań 1986.

<sup>2</sup> Tekst zamieszczony w: J. Barcz, *Udział Polski w Konferencji „2 + 4”. Aspekty prawne i proceduralne*, Warszawa 1994, s. 195 i nast. (dokument nr 33).

W toku trudnych negocjacji podczas konferencji „2 + 4”, odnoszących się do potwierdzenia prawnomiędzynarodowego statusu granicy polsko-niemieckiej, niezmiernie istotnym etapem było spotkanie ministrów spraw zagranicznych sześciu państw (Francji, NRD, RFN, Wielkiej Brytanii, USA i ZSRR) z udziałem polskiego ministra spraw zagranicznych (Krzysztofa Skubiszewskiego) w dniu 17 lipca 1990 r. w Paryżu.<sup>3</sup> Podczas tego spotkania podjęto zasadnicze ustalenia w tej mierze:

- **po pierwsze** – nadano ostateczny kształt „Zasodom uregulowania sprawy granic”,<sup>4</sup> które następnie włączone zostały w całości (z niewielkimi zmianami redakcyjnymi) do Traktatu „2 + 4” jako jego artykuł 1;
- **po drugie** – podjęto szereg ustaleń i złożono ważne oświadczenia, precyzujące i wyjaśniające „zasady”, czyli przyszłe postanowienia Traktatu „2 + 4”. Zostały one ujęte w dokumencie noszącym nazwę:

„Protokół ze spotkania ministrów spraw zagranicznych Republiki Francuskiej, Rzeczypospolitej Polskiej, Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, Stanów Zjednoczonych Ameryki, Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii, Republiki Federalnej Niemiec i Niemieckiej Republiki Demokratycznej”.<sup>5</sup>

O ile w Polsce dokument ten został opublikowany<sup>6</sup> i jest znany przynajmniej w kręgu ekspertów zajmujących się problematyką

---

<sup>3</sup> Szczegółowo na temat przebiegu tego spotkania: tamże, s. 63 i nast.

<sup>4</sup> Tamże, s. 165 (dokument nr 21).

<sup>5</sup> Dokument ten został sporządzony w języku francuskim. Jego oficjalna wersja oraz tłumaczeniem na język polski – patrz: tamże, s. 166 i nast. (dokument nr 22).

<sup>6</sup> Po raz pierwszy omówienie tego dokumentu zostało zamieszczone w opublikowanym w 1991 r. wyborze traktatów, przygotowanym przez J. Barcza w związku z podpisaniem (17

stosunków polsko-niemieckich oraz prawem międzynarodowych, to jest rzeczą zadziwiającą, iż nie został on opublikowany w żadnym z licznych i obszernych zbiorów dokumentów dotyczących zjednoczenia Niemiec jakie ukazały się w RFN. Po raz pierwszy upubliczniono ten dokument w RFN (przynajmniej w pewnym zakresie) chyba dopiero w 2004 r. w „Ekspertyzie w sprawie roszczeń z Niemiec przeciwko Polsce w związku z drugą wojną światową“, sporządzoną przez J. Barcza i J. A. Froweina na zlecenie rządów obu państw.<sup>7</sup>

Warto więc przytoczyć treść tego dokumentu w całości, tym bardziej że obejmuje on niecałą stronę znormalizowanego druku:

PROTOKÓŁ ZE SPOTKANIA MINISTRÓW SPRAW ZAGRANICZNYCH  
REPUBLIKI FRANCUSKIEJ, RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, ZWIĄZKU  
SOCJALISTYCZNYCH REPUBLIK RADZIECKICH,  
STANÓW ZJEDNOCZONYCH AMERYKI,  
ZJEDNOCZONEGO KRÓLESTWA WIELKIEJ BRYTANII  
I PÓŁNOCNEJ IRLANDII, REPUBLIKI FEDERALNEJ NIEMIEC  
I NIEMIECKIEJ REPUBLIKI DEMOKRATYCZNEJ  
Paryż, 17 lipca 1990 roku

1. Zasada nr I dotycząca sprawy granicy Niemiec uzgodniona między sześcioma państwami członkowskimi grupy utworzonej w Ottawie

---

czerwca 1991 r.) tzw. dużego traktatu polsko-niemieckiego (*Polska-Niemcy. Dobre sąsiedztwo i przyjazna współpraca*, Warszawa 1991). W całości – w oryginalnej wersji francuskojęzycznej i w tłumaczeniu na język polski – dokument został opublikowany w powołanej wyżej książce J. Barcza. Ostatnio natomiast został zamieszczony w wyczerpującym wyborze polskich dokumentów dyplomatycznych, dotyczących zjednoczenia Niemiec: *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989 – 1991. Dokumenty dyplomatyczne*. Pod redakcją Wł. Borodzieja, Warszawa 2006, s. 399 (załącznik do dokumentu nr 74 – Notatka informacyjna nt. spotkania ministrów SZ „2 + 4” w Paryżu z udziałem ministra SZ RP).

<sup>7</sup>*Gutachten zu Ansprüchen aus Deutschland gegen Polen in Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 2005 Band 65 Nr. 3, s. 631; w języku polskim (Ekspertyza w sprawie roszczeń z Niemiec przeciwko Polsce w związku z drugą wojną światową) – Sprawy Międzynarodowe 2005, nr 1, s. 117.

zostaje uzupełniona następującym zdaniem: „Potwierdzenie ostatecznego charakteru granic jest istotną częścią składową porządku pokojowego w Europie”.

2. Sformułowanie zasady nr 2 dotyczącej sprawy granic Niemiec zostaje zmienione w następujący sposób: słowa - „obecna zachodnia granica Polski” zastąpiono słowami - „istniejąca między nimi granica”.

3. Minister spraw zagranicznych Republiki Federalnej Niemiec oświadcza, że „traktat o granicy niemiecko-polskiej zostanie podpisany i przedłożony do ratyfikacji parlamentowi ogólnoniemieckiemu w możliwie najkrótszym terminie po zjednoczeniu i przywróceniu suwerenności Niemiec”.

Minister spraw zagranicznych Niemieckiej Republiki Demokratycznej oznajmił, że jego kraj podpisuje się pod tym oświadczeniem.

4. Cztery mocarstwa sojusznicze oświadczają, że granice zjednoczonych Niemiec będą miały charakter ostateczny, który nie będzie mógł być podważony przez żadne zewnętrzne wydarzenia lub okoliczności.

Minister spraw zagranicznych Polski oznajmia, że w opinii rządu polskiego oświadczenie to nie stanowi gwarancji granic przez cztery mocarstwa.

Minister Republiki Federalnej Niemiec oznajmia, że przyjął do wiadomości, iż rząd polski nie widzi w tym oświadczeniu gwarancji granic. RFN przyłącza się do oświadczenia czterech mocarstw sojuszniczych i podkreśla, że wydarzenia czy okoliczności, do których odwołuje się to oświadczenie, nie będą miały miejsca, to znaczy, że nie przewiduje się ani traktatu pokoju, ani uregulowania pokojowego.

NRD podpisuje się pod tym oświadczeniem RFN.

## 2. Prawne znaczenie oświadczeń zawartych w Protokole

Ustalenia i oświadczenia zawarte w Protokole paryskim mają zróżnicowany charakter. Co do zasady można je podzielić na dwa obszary.

**Po pierwsze** - punkty jeden i dwa poświęcone zostały sprecyzowaniu „Zasad uregulowania sprawy granic”, które uprzednio zostały uzgodnione podczas spotkania na szczeblu dyrektorów politycznych ministerstw spraw zagranicznych (z udziałem przedstawiciela Polski) w Berlinie, w dniu 4 lipca 1990 r.<sup>8</sup> „Zasady” te zostały następnie – jak już wspomniano – włączone w całości do tekstu Traktatu „2 + 4” jako jego artykuł 1.<sup>9</sup> Należy więc odnośne ustalenia zawarte w Protokole paryskim traktować jako ważny element negocjacji prowadzących do uzgodnienia tekstu Traktatu. Cechą szczególną tych ustaleń było to, że wzięła w nich udział również Polska. Zostało to odnotowane w ostatnim akapicie preambuły Traktatu „2 + 4”, z którego wynika, że został on uzgodniony przez

---

<sup>8</sup> Por. J. Barcz, *Udział Polski w Konferencji „2 + 4” ...*, s. 52 i nast.

<sup>9</sup> Ma on (artykuł I) następujące brzmienie:

„1. Zjednoczone Niemcy będą obejmowały obszar 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 Traktatu staną się ostateczne. Potwierdzenie ostatecznego charakteru granic zjednoczonych Niemiec jest istotną częścią składową porządku pokojowego w Europie.

2. Zjednoczone Niemcy i Rzeczpospolita Polska potwierdzą istniejącą między nimi granicę w traktacie wiążącym z punktu widzenia prawa międzynarodowego.

3. Zjednoczone Niemcy nie mają żadnych roszczeń terytorialnych wobec innych państw i nie będą takich roszczeń wysuwać również w przyszłości.

4. Rządy Republiki Federalnej Niemiec i Niemieckiej Republiki Demokratycznej zapewnią, że konstytucja zjednoczonych Niemiec nie będzie zawierać żadnych postanowień, które byłyby sprzeczne z niniejszymi zasadami. Dotyczy to odpowiednio postanowień zawartych w preambule oraz w artykułach 23 zdanie 2 i 146 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec.

5. Rządy Republiki Francuskiej, Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich i Stanów Zjednoczonych Ameryki przyjmują w sposób formalny odnośne zobowiązania i oświadczenia rządów Republiki Federalnej Niemiec i Niemieckiej Republiki Demokratycznej i oświadczają, że wraz z ich realizacją potwierdzony zostanie ostateczny charakter granic zjednoczonych Niemiec”.



strony „reprezentowane przez swoich ministrów spraw zagranicznych (...) przy udziale ministra spraw zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej“.

**Po drugie** – charakter prawny pozostałych oświadczeń zawartych w Protokole paryskim należy oceniać w świetle postanowień Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r.<sup>10</sup> Podstawowe znaczenie mają w związku z tym postanowienia art. 31 Konwencji („Ogólna reguła interpretacji“) ustępy 1 i 2. Stosownie do art. 31 ust. 1 Konwencji „Traktat należy interpretować w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym w nim wyrazom w ich kontekście oraz w świetle jego przedmiotu i celu“. Ustęp 2 art. 31 Konwencji precyzuje pojęcie kontekstu, stwierdzając: „Dla celów interpretacji traktatu kontekst obejmuje, oprócz tekstu, łącznie z jego wstępem i załącznikami: a) każde porozumienie dotyczące traktatu, osiągnięte między wszystkimi stronami w związku z zawarciem traktatu; b) każdy dokument sporządzony przez jedną lub więcej stron w związku z zawarciem traktatu, przyjęty przez inne strony jako dokument odnoszący się do traktatu.“.

W świetle powyższych postanowień można stwierdzić, że oświadczenia zawarte w punktach 3 i 4 Protokołu paryskiego stanowią tzw. kontekst w rozumieniu art. 31 ust. 2 lit. b) Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, a tym samym muszą być uwzględniane przy interpretacji postanowień Traktatu „2 + 4“. Wskazują na to następujące okoliczności:

- oświadczenia sporządzone zostały bez wątplenia „w związku z zawarciem traktatu“; co prawda, w czasie spotkania w Paryżu 17 lipca 1990 r. cały tekst Traktatu „2 + 4“ nie był jeszcze ustalony, było jednak rzeczą oczywistą, iż „Zasady uregulowania sprawy granic“ staną się integraną częścią negocjowanego Traktatu; Konwencja wiedeńska w art. 31 ust. 2 lit. b) posługuje się nie przypadkowo elastycznym pojęciem „zawarcia“ traktatu, co

---

<sup>10</sup> Dz.U. 1990, nr 74, poz. 439 załącznik.

pozwała wnioskować, że w grę mogą wchodzić oświadczenia przyjęte w różnych stadiach powstawania umowy międzynarodowej;

- zasadnicze znaczenie ma również wykazanie, że oświadczenia przyjęte zostały „przez inne strony” jako dokumenty „odnoszące się do traktatu”; powiązania między oświadczeniami zawartymi w Protokole paryskim oraz postanowienia samego Traktatu „2 + 4” jednoznacznie przemawiają na rzecz takiej intencji jego stron; z treści poszczególnych oświadczeń zawartych w Protokole paryskim wynika bowiem jednoznacznie, że zostały one zaakceptowane przez wszystkie strony (pogrupowanie oświadczeń na składanie przez „cztery mocarstwa sojusznicze” oraz RFN i NRD wynikało ze szczególnego statusu byłych czterech mocarstw sojuszniczych z okresu II wojny światowej w stosunku do Niemiec i znalazło wyraz już w samej nazwie konferencji „2 + 4” – dwa państwa niemieckie i cztery mocarstwa sojusznicze) oraz że pozostawały w związku z „Zasadami uregulowania sprawy granic”, które stały się następnie postanowieniami art. 1 Traktatu „2 + 4”; z drugiej strony ust. 5 art. 1 Traktatu „2 + 4” stwierdza, że rządy czterech mocarstw sojuszniczych „przyjmują w sposób formalny odnośne zobowiązania i oświadczenia rządów Republiki Federalnej Niemiec i Niemieckiej Republiki Demokratycznej i oświadczają, że wraz z ich realizacją potwierdzony zostanie ostateczny charakter granic zjednoczonych Niemiec”; ponieważ ustęp ten jest tożsamy z odpowiednim punktem „Zasad uregulowania sprawy granic”, nie może budzić wątpliwości, iż powyższe oświadczenie czterech mocarstw sojuszniczych rozciąga się również na oświadczenia zawarte w Protokole paryskim;
- o interencji stron – traktowania oświadczeń zawartych w Protokole paryskim jako powiązanych z Traktatem „2 + 4” - świadczy również następująca okoliczność: Traktat, niezwłocznie po podpisaniu w Moskwie w dniu 12 września 1990 r., został (13 września) notyfikowany Polsce na mocy tzw. noty podpisanej –

listu ówczesnego ministra spraw zagranicznych ZSRR, E. Szewardnadze (jako gospodarza spotkania, podczas którego nastąpiło podpisanie Traktatu);<sup>11</sup> minister K. Skubiszewski, opowiadając w dniu 20 września 1990 r. na powyższy list, stwierdził m.in., że „Rząd Rzeczypospolitej Polskiej przyjmuje do wiadomości” tekst Traktatu „2 + 4”, w szczególności zaś „postanowienia zawarte w jego artykule 1”; potwierdził on następnie, że postanowienia tego artykułu Traktatu „2 + 4” „odpowiadają w pełni `Zasadam uregulowania kwestii granic`, przyjętym 17 lipca 1990 r. w Paryżu ...” (punkt pierwszy listu); co istotniejsze, minister K. Skubiszewski stwierdził (w punkcie drugim listu), iż „Rząd Rzeczypospolitej Polskiej wyraża opinię, że w myśl wspólnego stanowiska przyjętego podczas spotkania w Paryżu 17 lipca 1990 r., uzgodnione tam oświadczenia państw uczestniczących (w liście zostały wyliczone oświadczenia zawarte w punkcie 3 i 4 Protokołu paryskiego – aut.) mają bezpośredni związek z `Traktatem o uregulowaniu końcowym w odniesieniu do Niemiec`”;<sup>12</sup> list ministra K. Skubiszewskiego został notyfikowany 28 września 1990 r. pozostałym uczestnikom konferencji „2 + 4” (poza ZSRR) – zawarte w tym liście stanowisko zostało bez zastrzeżeń przyjęte przez wszystkie strony Traktatu „2 + 4”.

Wśród oświadczeń złożonych w Paryżu znajduje się również oświadczenie strony polskiej, wyjaśniające, iż potwierdzenie przez mocarstwa sojusznicze ostatecznego charakteru granicy polsko-niemieckiej w rozumieniu prawa międzynarodowego nie może być rozumiane jako "gwarancja granic" ze strony tych państw (punkt czwarty akapit drugi Protokołu paryskiego). Do znaczenia treści tego oświadczenia odniesiemy się w dalszej części artykułu, w tym miejscu natomiast należy zastanowić się nad jego walorem prawnym.

---

<sup>11</sup> Por. J. Barcz, *Udział Polski w Konferencji „2 + 4” ...*, dokument nr 29, s. 190.

<sup>12</sup> Tamże, dokument nr 30, s. 191-192.

W rozumieniu postanowień Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów status Polski w odniesieniu do Traktatu „2 + 4” obejmował zarówno status „państwa trzeciego”, na które Traktat nakłada określone obowiązki (*pacta in onus tertii*) – postanowienia art. 35 Konwencji, jak i status „państwa trzeciego”, w stosunku do którego z Traktatu wynikają określone prawa (*pacta in favorem tertii*) – postanowienia art. 36 Konwencji.<sup>13</sup> Specyfika sytuacji wyrażała się w tym, że Polska została zaproszona do udziału w tych częściach konferencji „2 + 4”, podczas których ustalane były zwłaszcza postanowienia Traktatu odnoszące się do granic zjednoczonych Niemiec. Miała więc bezpośredni wpływ na zakres obowiązków (chodziło zwłaszcza o doprowadzenie do zawarcia bilateralnego traktatu z Niemcami w sprawie potwierdzenia prawnomiędzynarodowego charakteru granicy polsko-niemieckiej) i uprawnień (oczekiwanie, że zjednoczone Niemcy taki traktat bilateralny z Polską zawrą, położenie kresu tzw. zastrzeżeniu związanemu z traktatem pokoju, wyciągnięcie konsekwencji w niemieckiej sferze krajowej z potwierdzenia prawnomiędzynarodowego charakteru granicy polsko-niemieckiej) wynikających z Traktatu „2 + 4”. Ponieważ uprawnienia i obowiązki Polski określone Traktatem wzajemnie przenikały się,<sup>14</sup> walor prawny oświadczenia ministra K. Skubiszewskiego, zawartego w Protokole paryskim (oraz oświadczeń zawartych w wymianie not potwierdzających Protokół paryski<sup>15</sup> i not podpisanych związanych z notyfikacją Polsce Traktatu „2 + 4”), wynika łącznie z postanowień art. 35 i 36 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Polska przyjęła bowiem wyraźnie (w formie pisemnej – v. art. 35 Konwencji) – określone obowiązki, jak równie sprecyzowała treść domniemania na

---

<sup>13</sup> Szczegółowo: tamże, s. 80 i nast. Generalnie na temat tego rodzaju umów międzynarodowych: A. Wyrozumka, *Umowa międzynarodowa. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 302 i nast.

<sup>14</sup> Tamże.

<sup>15</sup> Tamże: dokumenty nr 24 (s. 171-172) i dokument nr 26 (s. 181 i nast.).

rzeczą przyjęcia powstałych na mocy Traktatu „2 + 4” praw – v. art. 36 Konwencji.

### **3. Znaczenie oświadczeń zawartych w Protokole dla położenia kresu tzw. zastrzeżeniu związanemu z traktatem pokoju**

Od strony merytorycznej, oświadczenia zawarte w Protokole paryskim mają zasadnicze znaczenie dla wykazania bezpodstawności głównej tezy, która przed zjednoczeniem Niemiec stanowiła w RFN punkt odniesienia dla podważania prawnomiędzynarodowego charakteru granicy polsko-niemieckiej, ustalonej w Umowie Poczdamskiej. Spójrzmy więc najpierw na główne antecedencje problemu.

W prawie międzynarodowym jednoznaczne są zasady dotyczące losów traktatów, ustanawiających granice państwowe w przypadku sukcesji<sup>16</sup>. Ich szczególna trwałość jest potwierdzona w zwyczajowym prawie międzynarodowym. Trybunał haski orzekł w sprawie świątyni Pieah Vihear, iż jednym z podstawowych celów każdego traktatu ustanawiającego granice między państwami jest osiągnięcie „stabilności i ostateczności”<sup>17</sup>. Ta norma międzynarodowego prawa zwyczajowego znajduje wyraz w licznych konwencjach. Na przykład ustęp 2a artykułu 62 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów wyłącza traktaty ustanawiające granice spod działania zasady *rebus sic stantibus*. Jednoznaczny wyraz znalazła ona w Wiedeńskiej konwencji o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów z 1978 r., której artykuł 11 stwierdza, że „sukcesja państw jako taka nie narusza: a) granicy ustanowionej przez traktat, ani b) zobowiązań i uprawnień ustalonych przez traktat i dotyczących reżimu granicy”<sup>18</sup>. Z mocy samego

---

<sup>16</sup> Por. J. Tyranowski: *Sukcesja państw w sprawie granic*. Poznań 1979; A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe ...*, s. 485 i nast.

<sup>17</sup> International Court of Justice, Reports, 1962, s. 34.

<sup>18</sup> Szerzej R. Szafarz: *Sukcesja państw w odniesieniu do traktatów we współczesnym prawie międzynarodowym*. Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1982, s. 311 i nast.

prawa zjednoczone państwo jest więc związane granicami ustanowionymi w traktatach, zawartych przez państwa - poprzedników.

Polska zawarła w przeszłości traktaty w sprawie granicy z obu państwami niemieckimi. W Układzie zgorzeleckim z 6 lipca 1950 r. z NRD o wytyczeniu ustalonej i istniejącej polsko-niemieckiej granicy państwowej stwierdzono jednoznacznie, że „ustalona i istniejąca granica [...] stanowi granicę państwową między Polską a Niemcami”. Podobnie w Układzie z RFN z 7 grudnia 1970 r. o podstawach normalizacji stosunków stwierdzono, że „istniejąca linia graniczna [...] stanowi zachodnią granicę państwową” Polski. Polski tytuł prawny w odniesieniu do granicy polsko-niemieckiej, ustanowionej po drugiej wojnie światowej, miał już przed zjednoczeniem Niemiec solidne podstawy prawnomiędzynarodowe, powszechnie akceptowane przez społeczność międzynarodową.

U progu procesu jednoczenia Niemiec było oczywiste<sup>19</sup>, że zjednoczenie to przyjmie formę przyłączenia się NRD do RFN (tzw. dobrowolnej inkorporacji). Zostanie więc zachowana podmiotowość prawnomiędzynarodowa RFN, natomiast NRD upadnie z chwilą zjednoczenia jako podmiot prawa międzynarodowego. Jeśli chodzi o granicę polsko-niemiecką, zjednoczone Niemcy - jako identyczne prawnie z dotychczasową RFN - związane pozostaną Układem normalizacyjnym z 7 grudnia 1970 r.<sup>20</sup> Związane też będą - *ipso iure* (jako państwo sukcesor) - postanowieniami granicznymi Układu zgorzeleckiego z 6 lipca 1950 r. oraz Umową z 22 maja 1989 r. w sprawie rozgraniczenia obszarów morskich w Zatoce Pomorskiej.

W ówczesnej doktrynie polskiej<sup>21</sup> pojawiały się wątpliwości, czy jest celowe - w toku procesu jednoczenia Niemiec - wracanie do sprawy

---

<sup>19</sup> Zob. J. Barcz: *Zjednoczenie Niemiec - problemy prawne*. Zeszyty Niemcoznawcze PISM 1990, z. 3, s. 31.

<sup>20</sup> Por. Th. Oppermann: *Artikel 23 und die Oder-Neisse-Grenze*. Frankfurter Allgemeine Zeitung z 11 kwietnia 1990 r.

<sup>21</sup> St. Nahlik: *W sprawie granicy opinia odrębna*. Przekrój z 22 kwietnia 1990 r.

potwierdzenia granicy polsko-niemieckiej. Wiele jednak okoliczności politycznych i prawnych (występujących głównie po stronie niemieckiej) uzasadniało dążenie dyplomacji polskiej do uzyskania całkowitej jednoznaczności w sprawie prawnego statusu istniejącej granicy. Zasady ogólne prawa międzynarodowego mogły nie wystarczyć do położenia kresu różnego rodzaju zastrzeżeniom podnoszonym dotychczas w RFN, tym bardziej że już u progu tego procesu pojawiły się w doktrynie niemieckiej głosy, iż zjednoczone Niemcy nie będą związane postanowieniami granicznymi traktatów, zawartych przez dwa państwa niemieckie z Polską<sup>22</sup>. Solidne ułożenie dobrosąsiedzkich stosunków z Niemcami miało stać się jednym z podstawowych założeń polityki zagranicznej niepodległej Polski. Niezbędną przesłanką było więc położenie kresu wszelkiego rodzaju zastrzeżeniom, jakie do tej pory artykułowano były w RFN w zasadniczej sprawie – terytorialnego *status quo*. Natomiast zastrzeżenia takie w stosunku do prawnomiędzynarodowego charakteru granicy polsko-niemieckiej istniały w RFN, przyjmując za punkt wyjścia problem:

- problem praw i odpowiedzialności czterech mocarstw za Berlin i Niemcy jako całość oraz
- podmiotowości prawnomiędzynarodowej państwa niemieckiego.

### **3.1. Granica polsko-niemiecka w świetle stanowiska RFN przed zjednoczeniem Niemiec**

Jeśli chodzi o **pierwszy z tych problemów**: kompetencje dotyczące praw i odpowiedzialności czterech mocarstw za Berlin i Niemcy jako całość, wywodziły się<sup>23</sup> przede wszystkim z deklaracji z 5 czerwca 1945 r. o objęciu przez nie władzy w Niemczech oraz z Umowy poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r. Znalazły one wyraz w licznych porozumieniach między trzema mocarstwami

---

<sup>22</sup> Na przykład J. Abr. Frowein: *Rechtliche Probleme der Einigung Deutschlands*. Europa Archiv 1990, nr 7, s. 325-326.

<sup>23</sup> Szerzej K. Skubiszewski: *Zachodnia granica Polski (...)*, s. 88 i nast.

zachodnimi a RFN, zawartych w procesie uzyskiwania przez RFN suwerenności (przede wszystkim w pakiecie tzw. umów paryskich z lat 1952-1954). Ich istnienie potwierdziły wspólnie cztery mocarstwa w porozumieniu z 3 września 1971 r. (regulującemu przede wszystkim status Berlina Zachodniego), a wyrazem tego był również komunikat ottawski z 13 lutego 1990 r.<sup>24</sup>, w którym – w obliczu zjednoczenia Niemiec – zapowiedziano podjęcie negocjacji „odnoszących się do zewnętrznych aspektów ustanowienia jedności niemieckiej, łącznie z kwestiami bezpieczeństwa państw sąsiedzkich” (które doprowadziły do zawarcia Traktatu „2 + 4”).

Samego istnienia praw i odpowiedzialności czterech mocarstw za Berlin i Niemcy jako całość nie kwestionowano, lecz nie był jasny ich przedmiot. Pewną przejrzystość wprowadził Układ w sprawie stosunków między RFN a trzema mocarstwami zachodnimi z lat 1952-1954 (tzw. *Deutschlandvertrag*). W artykule 2 tego układu stwierdzono: „Ze względu na położenie międzynarodowe, które do chwili obecnej uniemożliwia zjednoczenie Niemiec i uregulowanie pokojowe (*peace settlement*), trzy mocarstwa zachodnie zastrzegają sobie prawa i odpowiedzialność, dotychczas przez nie wykonywane lub im przysługujące, w sprawach dotyczących Berlina i Niemiec jako całości, włączając w to zjednoczenie Niemiec i uregulowanie pokojowe. Prawa i odpowiedzialność, które trzy mocarstwa zastrzegają sobie w sprawie stacjonowania sił zbrojnych w Niemczech i ochrony ich bezpieczeństwa są przedmiotem artykułów 4 i 5 niniejszego układu”.

W interesującym nas kontekście szczególnie istotne było brzmienie artykułu 7 tego układu. W jego ustępie pierwszym stwierdzono: „Państwa Sygnatariusze zgadzają się, że istotnym celem ich wspólnej polityki jest uregulowanie pokojowe obejmujące całe Niemcy, swobodnie znegocjowane pomiędzy Niemcami a ich dawnymi nieprzyjaciółmi, a które powinno położyć fundament pod trwałą pokój. Zgadzają się one również, że ostateczne ustalenie (*final determination, la fixation definitive*) granic Niemiec musi być odłożone do czasu takiego uregulowania”. W ustępie drugim artykułu 7 stwierdzono ponadto, że: „do zawarcia

---

<sup>24</sup> J. Barcz, *Udział Polski w Konferencji „2 + 4” ...*, dokument nr 1, s. 113.



uregulowania pokojowego Państwa Sygnatariusze współdziałają, aby metodami pokojowymi urzeczywistnić ich wspólny cel: zjednoczone Niemcy, posiadające wolnościowo-demokratyczną konstytucję podobną do RFN i zintegrowane we Wspólnocie Europejskiej"<sup>25</sup> .

Mimo znacznych niejasności, kompetencje czterech mocarstw obejmowały więc sprawę zjednoczenia Niemiec i związanego z tym „uregulowania pokojowego”, niektóre aspekty statusu militarnego, ustroju zjednoczonych Niemiec i kontrowersyjne kompetencje w sprawie „ostatecznego ustalenia granic Niemiec” (kontrowersyjne głównie z tego powodu, że w RFN uważano, iż granice te nie są ostateczne w rozumieniu prawa międzynarodowego)<sup>26</sup> .

Również **drugi problem** - sprawa podmiotowości prawnomiędzynarodowej państwa niemieckiego po 1945 r. był jako taki kontrowersyjny, a do tego został połączony z kwestią granic Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r. (a więc przed aneksjami dokonanymi przez III Rzeszę).<sup>27</sup> Niektórzy przedstawiciele doktryny prawa międzynarodowego uważają, że państwo to upadło jako podmiot prawa międzynarodowego w 1945 r. w następstwie totalnej klęski, inni zaś, iż doszło do tego w 1949 r. wraz z powstaniem dwóch państw niemieckich. Natomiast w doktrynie i praktyce konstytucyjnej RFN był reprezentowany (i jest nadal) - w zasadzie jednolicie - pogląd, że państwo niemieckie powstałe w 1871 r. nie upadło jako podmiot prawa międzynarodowego ani w 1945 r., ani w 1949 r., lecz istnieje nadal. Mimo znacznych różnic w

---

<sup>25</sup> K. Skubiszewski: *Zachodnia granica Polski ...*, s. 88; por. L. Janicki: *Republika Federalna Niemiec wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy ...*, s. 35 i nast; zob. szerzej K. Schmidt: *Die deutsche Frage im Staats- und Völkerrecht*. Baden-Baden 1980, s. 63 i nast.

<sup>26</sup> Por. J. Barcz: *Zachodniemiecka koncepcja tzw. zastrzeżenia związanego z traktatem pokoju (Friedensvertragvorbehalt)*. W: *Następstwa upadku Rzeszy Niemieckiej. Materiały z konferencji naukowej*. Pod redakcją S. Sulowskiego, Warszawa 1987, s. 45 i nast.

<sup>27</sup> Por. *Status prawny Niemiec w latach 1945-1949. Materiały z konferencji naukowej*. Pod redakcją J. Barcza. Warszawa 1986. Kontrowersje te utrzymują się w doktrynie nadal, choć cały problem – wraz z wyjaśnieniem „odniesienia terytorialnego” stracił po zawarciu Traktatu „2 + 4” na znaczeniu.

koncepcjach, co do stosunku między tym państwem niemieckim a NRD i RFN, dominowała teza, że Republika Federalna Niemiec była pod względem prawnym identyczna z tym - nadal istniejącym - podmiotem prawa międzynarodowego.<sup>28</sup>

Tezę skonkretyzował Federalny Trybunał Konstytucyjny RFN (FTK) w orzeczeniu z 31 lipca 1973 r.<sup>29</sup>, dotyczącym układu RFN-NRD z 21 grudnia 1972 r., w następujący sposób: „Ustawa Zasadnicza - a nie tylko tezy nauki prawa międzynarodowego i nauki prawa państwowego - zakłada, że Rzesza Niemiecka przetrwała klęskę 1945 r. i nie upadła ani z chwilą kapitulacji, ani wskutek sprawowania w Niemczech obcej władzy państwowej przez sojusznicze mocarstwa okupacyjne, ani później [...]. Odpowiada to również stałemu orzecznictwu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (...). Rzesza Niemiecka istnieje nadal [...]; nadal posiada zdolność prawną, jednakże jako całe państwo sama nie jest zdolna do działania z powodu braku organizacji, zwłaszcza zaś braku zinstytucjonalizowanych organów [...]. Wraz z utworzeniem Republiki Federalnej Niemiec nie powstało nowe państwo zachodnioniemieckie, lecz zorganizowano na nowo część Niemiec [...]. Republika Federalna Niemiec nie jest więc «sukcesorem prawnym» Rzeszy Niemieckiej, lecz jako państwo jest identyczna z państwem «Rzesza Niemiecka», jednakże z uwagi na swój zasięg terytorialny - «częściowo identyczna» (*teilidentisch*)”.

Teza Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN o „częściowej identyczności” terytorialnej RFN z Rzeszą Niemiecką interpretowana była następująco:

- **po pierwsze** - z punktu widzenia prawa konstytucyjnego, RFN ograniczone było wykonywanie swego zwierzchnictwa do „obszaru obowiązywania Ustawy Zasadniczej”. Tego rodzaju zastrzeżenie -

---

<sup>28</sup> Por. L. Janicki: *Republika Federalna Niemiec wobec terytorialno-politycznych następstw klęski ...*, s. 149 i nast.; K. Skubiszewski: *Zachodnia granica Polski ...*, s. 209 i nast.

<sup>29</sup> *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* (cyt. dalej jako BVerfGE) vol. 36, s. I i nast.; Zbiór Dokumentów 1973, nr 9, s. 1245 i nast.

konieczne ze względów praktycznych - zostało potwierdzone w orzeczeniu FTK z 21 października 1987 r. (tzw. *Teso-Beschluss*)<sup>30</sup>. „Republika Federalna Niemiec utożsamiała się od początku jako identyczna z podmiotem prawa międzynarodowego Rzesza Niemiecka. Tej identyczności podmiotowości nie zmieniało również to, iż władza zwierzchnia Republiki Federalnej Niemiec z punktu widzenia obszaru ogranicza się do zakresu stosowania Ustawy Zasadniczej”;

- **po drugie** - orzeczenie z 31 lipca 1973 r. nie pozostawiało wątpliwości co do tego, że podmiot prawa międzynarodowego Rzesza Niemiecka obejmuje również i inne obszary niż tylko RFN. „Republika Federalna Niemiec nie obejmuje więc - co się tyczy jej narodu państwowego i jej terytorium państwowego - całych Niemiec”. Jednoznacznie - według Federalnego Trybunału Konstytucyjnego - Niemcy w takim rozumieniu obejmowały NRD; Trybunał podkreślił, iż „należy ona do Niemiec i w stosunkach z Republiką Federalną Niemiec nie może być traktowana jako zagranica (*als Ausland*)”;

Federalny Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 31 lipca 1973 r. nie nawiązał co prawda jednoznacznie do granic Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r. Niemniej jednak do takiego wykładnika terytorialnego nawiązywało wiele aktów prawa krajowego RFN, orzeczeń sądowych, dokumentów politycznych oraz stanowisk w doktrynie<sup>31</sup>. Sprawa ta budziła zaś jeszcze większe wątpliwości, jeśli wziąć pod uwagę ówczesne stanowisko polityczno-prawne RFN co do statusu prawnego granicy polsko-niemieckiej po drugiej wojnie światowej.

Jak wspomniano, obie powyższe kwestie miały swoje implikacje co do ówczesnego stanowiska prawnego RFN (podkreślić należy, iż chodziło o stanowisko państwowe, skonkretyzowane w orzecznictwie Federalnego

---

<sup>30</sup> Juristen Zeitung 1988, s. 144 i nast; por. D. Blumenwitz: *Das Deutsche Reich und die Bundesrepublik Deutschland im Streit um den Mundatwald? Zu den Bemühungen um die Bereinigung letzter Kriegsfolgen zwischen Deutschland und Frankreich*. Archiv des Völkerrechts 1989, nr I, s. 63-64.

<sup>31</sup> Por. L. Janicki: *Republika Federalna Niemiec wobec terytorialno-politycznych następstw klęski ...*, s.305 i nast.

Trybunału Konstytucyjnego i przepisach prawnych RFN)<sup>32</sup> w odniesieniu do statusu prawnomiędzynarodowego granicy polsko-niemieckiej. Istotą tego stanowiska było założenie, że ustalona w Umowie Poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r. granica polsko-niemiecka nie miała ostatecznego charakteru z punktu widzenia prawa międzynarodowego.<sup>33</sup> Stanowisko prawne RFN było uzasadnione następująco:

- Umowa poczdamska jest *res inter alios acta* i tym samym nie wiąże „niemieckiego podmiotu prawa międzynarodowego”;
- ostateczne ustalenie granic Niemiec może nastąpić dopiero w przyszłym traktacie pokoju (uregulowaniu pokojowym) - wskazywano tu na odpowiednie postanowienia rozdziału IX Umowy poczdamskiej i tzw. Układu niemieckiego;
- ze strony niemieckiej do zawarcia takiego traktatu pokoju względnie uregulowania pokojowego kompetentne byłyby dopiero zjednoczone Niemcy;
- zawarte przez RFN umowy w sprawie granic niemieckich, w tym Układ normalizacyjny z 7 grudnia 1970 r. z Polską, wiążą jedynie RFN na czas jej istnienia (stanowi uregulowanie prowizoryczne - *modus vivendi*), nie przesądzają tym samym statusu prawnego granicy polsko-niemieckiej oraz wynikających z władztwa polskiego na byłych wschodnich obszarach Rzeszy Niemieckiej skutków prawnych i nie wiążą przyszłego zjednoczonego suwerena niemieckiego (tak

---

<sup>32</sup> Zob. Układ PRL-RFN z 7 grudnia 1970 roku a proces normalizacji. Aspekty prawne i polityczne. Warszawa 1985, s. 45 i nast.; L. Janicki: *Republika Federalna Niemiec wobec terytorialno-politycznych następstw klęski ...*, s. 198 i nast.

<sup>33</sup> W doktrynie RFN występowały pewne wyjątki: na przykład w ocenie J.A. Froweina Układ normalizacyjny z 7 grudnia 1970 r. pociągał za sobą decyzję o uznaniu granicy przez RFN przy czym uznanie to miało mieć w stosunku do ustalenia granicy znaczenie konstytutywne. Niektórzy przedstawiciele doktryny podzielali stanowisko, iż decyzja konstytutywna w odniesieniu do ustanowienia granicy polsko-niemieckiej została podjęta w Umowie Poczdamskiej (np. H. Ridder).

jednoznacznie stwierdził Federalny Trybunał Konstytucyjny RFN w orzeczeniu z 7 lipca 1975 r.)<sup>34</sup>.

Naturalnie stanowiska polityczne-prawne nie należy mieszać z dążeniem do fizycznej zmiany granic. RFN deklarowała tutaj przestrzeganie zasady zakazu użycia siły i w tym znaczeniu „nienaruszalności” polskiej granicy zachodniej (nie antycypując jednak uznania legalności i ostatecznego prawnego charakteru tej granicy). Niemniej jednak - z politycznego i prawnego punktu widzenia - stanowisko polityczno-prawne RFN zawierało znaczącą substancję konfliktogenną.

### **3.2. Położenie kresu tzw. zastrzeżeniu związanemu z traktatem pokoju**

Postanowienia Traktatu „2+4” oraz powiązane z jego art. 1 oświadczenia zawarte w Protokole paryskim wyjaśniają jednoznacznie, że nie istnieją żadne argumenty natury prawnej, które uzasadniałyby twierdzenie, że ostateczny prawnomiedzynarodowy charakter granic Niemiec - w tym przede wszystkim granicy polsko-niemieckiej - miałyby zostać ustalony dopiero w hipotetycznym traktacie pokoju ze zjednoczonymi Niemcami, czy też w toku jakiegoś innego „uregulowania pokojowego” lub „uregulowania końcowego”. Tym samym Traktat położył kres podnoszonym (do zjednoczenia Niemiec) w stanowisku prawnym RFN zastrzeżeniom, nawiązującym do odnośnych postanowień rozdziału IX Umowy Poczdamskiej. Z postanowień Traktatu oraz powiązanych z jego art. 1 oświadczeń zawarte w Protokole paryskim wynika jednoznacznie, że granice zjednoczonych Niemiec mają z prawnomiedzynarodowego punktu widzenia charakter definitywny. Należy w szczególności zwrócić w związku z tym uwagę na następujące okoliczności:

- w artykule I ustęp I zdanie I i 2 Traktatu „2+4” zostało jasno stwierdzone, że zjednoczone Niemcy obejmują obszar RFN, NRD i całego Berlina, a ich ostatecznymi granicami zewnętrznymi są granice NRD i RFN w dniu wejścia w życie Traktatu (również w

---

<sup>34</sup> BVerfGE vol. 40, s. 141 i nast.

punkcie jedenastym preambuły mówi się o zjednoczonych Niemczech jako o „państwie o ostatecznych granicach”). Sformułowania te z jednej strony wyraźnie wskazują na ostateczny charakter granic zjednoczonych Niemiec, z drugiej zaś strony opierają się na zasadzie powszechnego prawa międzynarodowego, dotyczącej sukcesji państw w odniesieniu do traktatów granicznych, w myśl której w przypadku jednoczenia się państw traktaty takie z mocy prawa – niezależnie nawet od woli odnośnych państw - przechodzą na państwo sukcesora; czyli - wyrażając treść tej zasady językiem potocznym - państwa mogą się jednoczyć jedynie na tym terytorium, które posiadają;

- w artykule I ustęp I zdanie 3 Traktatu „2+4” stwierdzono, że „Potwierdzenie ostatecznego charakteru granic zjednoczonych Niemiec jest istotną częścią składową porządku pokojowego w Europie”. Określenie „porządek pokojowy” ma naturalnie znaczenie szersze niż traktat pokojowy, uregulowanie pokojowe czy uregulowanie końcowe; niemniej jednak opisuje ono sytuację polityczną i prawną, w której z pewnością zastrzeżenia związane z traktatem pokoju, uregulowaniem pokojowym czy uregulowaniem końcowym nie mogą już być więcej podnoszone. Tym bardziej że w stanowisku prawnym RFN wielokrotnie podkreślano w przeszłości, że porządek pokojowy zostanie w Europie ustanowiony, gdy zjednoczone Niemcy zaakceptują swoje granice. Stwierdzenie, iż „potwierdzenie ostatecznego charakteru zjednoczonych Niemiec jest istotną częścią składową porządku pokojowego w Europie” sprawę w tym kontekście ostatecznie wyjaśnia;
- przysłowiową kropką nad „i” są oświadczenia zawarte w Protokole paryskim w związku z zasadą pierwszą, w Traktacie „2+4” odpowiadającą postanowieniom artykułu I ustęp 1. Cztery mocarstwa sojusznicze, potwierdzając ostateczny charakter zjednoczonych Niemiec, oświadczyły, iż ten ostateczny charakter „nie będzie mógł być podważony przez żadne zewnętrzne wydarzenia lub okoliczności” (punkt czwarty akapit pierwszy Protokołu paryskiego). O jakie „zewnętrzne wydarzenia lub okoliczności”

chodzi wyjaśnia oświadczenie ministra spraw zagranicznych RFN, D. Genschera, w myśl którego „wydarzenia czy okoliczności [...] nie będą miały miejsca, tzn. że nie przewiduje się ani traktatu pokoju, ani uregulowania pokojowego” (punkt czwarty akapit trzeci Protokołu paryskiego). Cztery mocarstwa w artykule I ustęp 5 Traktatu przyjęły „w sposób formalny odnośne zobowiązania i oświadczenia” rządów RFN i NRD, i stwierdziły, że „wraz z ich realizacją potwierdzony zostanie ostateczny charakter granic zjednoczonych Niemiec”;

- istotne w związku z tym jest również oświadczenie polskiego ministra spraw zagranicznych, K. Skubiszewskiego, iż w opinii rządu polskiego oświadczenie czterech mocarstw „nie stanowi gwarancji granic przez cztery mocarstwa” (punkt czwarty akapit drugi Protokołu paryskiego). Stanowisko Polski w tej sprawie było od początku jasne - chodziło o doprowadzenie do takiej sytuacji, w której granica polsko-niemiecka będzie granicą normalną w świetle prawa międzynarodowego, nie obciążoną ani jakimiś zastrzeżeniami, ani faworyzowaną gwarancjami. Komentując tę kwestię minister K. Skubiszewski stwierdził, że „... zaangażowanie się mocarstw w ostateczność istniejących granic niemieckich nie równa się gwarancji w sensie prawa międzynarodowego. W szczególności granica polsko-niemiecka nie jest przedmiotem takiej gwarancji. Rząd polski od początku był zdania, że potrzebne są zapewnienia mocarstw w sprawie trwałości granicy i usunięcia wszelkich wysuwanych wbrew nam wątpliwości. Potrzebny jest udział mocarstw. Jednak czym innym jest gwarancja. Po doświadczeniach Jałty wolimy nie mieć niczyjej gwarancji. Często ma ona efekt odwrotny od pewności i spokoju, jakie skądinąd słowo «gwarancja» implikuje. Niech granica polsko-niemiecka w swym obecnym przebiegu będzie granicą normalną, taką jak inne, bez stwarzania szczególnych sytuacji i szczególnej pozycji mocarstw wobec tej regulacji terytorialnej. Może to bowiem nieść za sobą niepożądany rozwój. Gwarantowi niekiedy jest się coś winnym i czasami wykorzystuje on swój szczególny status. Polskie doświadczenia pod tym względem nie były dobre. W Paryżu

osiągnęliśmy właściwą równowagę pomiędzy koniecznymi zapewnieniami a naszą niezależnością";<sup>35</sup>

- w artykule I ustęp 3 Traktatu stwierdzono, że „zjednoczone Niemcy nie mają żadnych roszczeń terytorialnych wobec innych państw i nie będą takich roszczeń wysuwać również w przyszłości”. Nie są to, co prawda, sformułowania nowe (podobne zawiera na przykład artykuł I ustęp 3 Układu normalizacyjnego Polska-RFN z 7 grudnia 1970 r.), w Traktacie „2+4” wyrażone zostały one jednak w imieniu zjednoczonych Niemiec i nie są obciążone żadnymi zastrzeżeniami jednostronnymi. W myśl jednostronnej interpretacji RFN, Układ normalizacyjny z 7 grudnia 1970 r. miał stwarzać natomiast zobowiązania jedynie dla samej RFN, na czas jej istnienia, a nie w stosunku do przyszłych zjednoczonych Niemiec;
- w Traktacie „2+4” mówi się o „granicach zjednoczonych Niemiec”, a jedynie w artykule I ustęp 2 nawiązuje się do granicy polsko-niemieckiej. Nie jest to przypadkowe. Sformułowane bowiem w stanowisku prawnym RFN zastrzeżenie, związane z traktatem pokoju, dotyczyło w ogóle granic Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r., a więc przede wszystkim granicy polsko-niemieckiej, ale nie tylko. Chodziło również o granice byłych Prus Wschodnich<sup>36</sup>; rozbieżności istniały też do pewnych odcinków granicy RFN<sup>37</sup>. Z postanowień Traktatu „2+4” mówiących generalnie o ostateczności granic zjednoczonych Niemiec wynika więc, że wszystkie te zastrzeżenia - podnoszone w przeszłości w RFN - stały się bezprzedmiotowe.

---

<sup>35</sup> Przemówienie ministra K. Skubiszewskiego 26 lipca 1990 r. w Sejmie. Patrz: J. Barcz, *Udział Polski w konferencji „2+4” ...*, dokument nr 25, s. 173 i nast.

<sup>36</sup> Por. J. Barcz: *Zachodnioniemiecka koncepcja tzw. zastrzeżenia związanego z traktatem pokoju ...*, s. 54 i nast.

<sup>37</sup> Por. na przykład: D. Blumenwitz: *Das Deutsche Reich und die Bundesrepublik Deutschland (...)*.



Ważnym dopełnieniem postanowień artykułu I Traktatu „2+4” było porozumienie z 27-28 września 1990 r. zawarte w formie wymiany not między rządem RFN a rządami trzech mocarstw<sup>38</sup>. Porozumienie to<sup>39</sup> weszło w życie 28 września 1990 r. i dotyczyło wygaśnięcia Układu w sprawie stosunków między RFN a trzema mocarstwami zachodnimi z lat 1952-1954 (tzw. *Deutschlandvertrag*) oraz Układu o uregulowaniu spraw związanych z wojną i okupacją z lat 1952-1954 (tzw. *Überleitungsvertrag*). W interesującym nas kontekście istotny jest tzw. *Deutschlandvertrag*. Układ ten - jak wspomniano - zastrzegał (w artykule 2) prawa i odpowiedzialność czterech mocarstw za Berlin i Niemcy jako całość, „włączając w to zjednoczenie Niemiec i uregulowanie pokojowe”, stwierdzał w artykule 7 ustęp I, że wspólnym celem stron jest „uregulowanie pokojowe obejmujące całe Niemcy, swobodnie znegocjowane między Niemcami a ich dawnymi nieprzyjaciółmi” oraz że „ostateczne ustalenie granic Niemiec musi być odłożone do czasu takiego uregulowania”. W porozumieniu z 27-28 września 1990 r. stwierdzono, że układ ten wygasa wraz z wejściem w życie Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec. Tym samym wygasły też postanowienia układu (tzw. *Deutschlandvertrag*), które stanowiły podstawę stanowiska prawnego RFN co do zastrzeżenia związanego z traktatem pokoju.

#### 4. Uwagi końcowe

Znaczenie Protokołu paryskiego wyraża się przede wszystkim w tym, że zawarte w nim oświadczenia jednoznacznie potwierdziły, że sprawa traktatu pokoju z Niemcami jest bezprzedmiotowa. Tym samym bezprzedmiotowy stał się zasadniczy argument, który w doktrynie prawnej RFN przez dziesiątki lat stanowił podstawę twierdzenia, że granica polsko-niemiecka ustanowiona na mocy Umowy Poczdamskiej nie ma charakteru prawnomiędzynarodowego, lecz stanowi rodzaj *modus vivendi*.

---

<sup>38</sup> Bekanntmachung der Vereinbarung vom 27./28 September 1990 zu dem Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten (in der geänderten Fassung) sowie zu dem Vertrag zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen (in geänderter Fassung) vom 8. Oktober 1990. BGB1. 1990, cz. II, s. 1386.

<sup>39</sup> BGB1. 1990, cz. II, s. 1387 i nast.

Czasami podnosi się, że Traktat „2+4”, potwierdzając prawnomiędzynarodowy, ostateczny charakter granic zjednoczonych Niemiec, nie rozstrzygnął kwestii, od kiedy granice te mają taki charakter. Można napotkać zwłaszcza w Niemczech stwierdzenia, że to właśnie Traktat „2+4” zawiera w sobie decyzję konstytucyjną w odniesieniu do prawnomiędzynarodowego charakteru granic Niemiec.

Twierdzenia takie nie mają uzasadnienia: z jednej strony z tego względu, że postanowienia Traktatu „2+4” zasadzają się na regułach sukcesji umów międzynarodowych w odniesieniu do traktatów granicznych, z drugiej zaś z tego powodu, że dobrze ugruntowane stanowisko prawne Polski w odniesieniu do konstytucyjnego znaczenia Umowy Poczdamskiej co do ustalenia granicy polsko-niemieckiej znalazło potwierdzenie w tekście podpisanego 14 listopada 1990 r. Traktatu między Polską a zjednoczonymi Niemcami „o potwierdzeniu” istniejącej między nimi granicy (v. tytuł Traktatu i jego art. 1). Traktat bilateralny został natomiast zawarty przez oba państwa w wykonaniu Traktatu „2+4” (art. 1 ust. 2 Traktatu oraz punkt trzeci Protokołu paryskiego). Między obu traktatami występuje więc w tym zakresie ścisły związek, który musi obejmować również spójność interpretacji ich postanowień.

Abstrahując jednak od powyższego problemu, położeniu kresu w stanowisku RFN tzw. zastrzeżeniu związanemu z traktatem pokoju ma istotne znaczenie w dyskusji nt. roszczeń jakie miałyby przysługiwać Niemcom wysiedlonym z byłych obszarów wschodnich Rzeczy Niemieckiej przejętych na mocy Umowy Poczdamskiej przez Polskę z tytułu utraconych nieruchomości. Otóż oczekiwania takie były wiązane w różnych regulacjach wewnętrznych w RFN z hipotetycznym „traktatem pokoju ze zjednoczonymi Niemcami”. Z Traktatu „2+4” oraz oświadczeń zawartych w Protokole paryskim (w tym z oświadczenia ministra spraw zagranicznych RFN) wynika jednoznacznie, że sprawa zawarcia traktatu pokoju z Niemcami jest bezprzedmiotowa a Traktat „2+4” stanowi jego substytut. W kontekście tego Traktatu ze strony niemieckiej nie wysunięto żadnych

roszczeń związanych z przejęciem przez Polskę byłych niemieckich obszarów wschodnich Rzeszy Niemieckiej.<sup>40</sup>

Przeciwnie, rząd niemiecki wyjaśniając wątpliwości jakie pojawiły się w toku debaty publicznej w Polsce i w Niemczech na początku XXI w. stwierdził: „My, Niemcy wiemy bardzo dobrze, kto rozpoczął wojnę i kto stał się jej pierwszą ofiarą. Z tego powodu nie może dzisiaj być już miejsca dla roszczeń restytucyjnych z Niemiec, które stawiałyby historię na głowie. Związane z drugą wojną światową problemy majątkowe nie są już tematem dla obu rządów w stosunkach niemiecko-polskich. 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 międzynarodowymi”.<sup>41</sup> Podkreślono również, że roszczenia takie nie mają podstaw prawnych (Rechtsgrundlosigkeit),<sup>42</sup> czyli – nie istnieją.

Tak więc oświadczenia zawarte w Protokole paryskim stanowią ważny argument uzasadniający stwierdzenie, że problem roszczeń ze strony niemieckiej w stosunku do Polski związanych ze zmianami terytorialnymi, będącymi następstwem drugiej wojny światowej jest w rozumieniu prawnym bezprzedmiotowy.

---

<sup>40</sup> Por. *Ekspertyza w sprawie roszczeń z Niemiec ...*, Sprawy Międzynarodowe 2005, nr 1, s. 116.

<sup>41</sup> Oświadczenie ówczesnego kanclerza federalnego, G. Schrödera, zawarte w przemówieniu wygłoszonym 1 sierpnia 2004 r. w Warszawie.

<sup>42</sup> Tak wielokrotnie kanclerz federalny, G. Schröder w dniu 27 września 2004 r. w Berlinie podczas wspólnej konferencji prasowej w ówczesnym premierem RP, M. Belką.

### **38. W sprawie roszczeń majątkowych tzw. Niemców. O własności, cynizmie i polityce**

(w:) Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem. Tom I Własność. Kolegium Prawa ALK, Warszawa 2009 (strony 307-323);

1. W stosunkach polsko-niemieckich pojawił się w ostatnich latach ponownie problem roszczeń ze strony niemieckiej w stosunku do nieruchomości położonych w Polsce. Ze zrozumiałych względów budził (i budzi) on emocje. Wiążą się w tym przypadku bowiem nieszczęścia ludzkie związane z II wojną światową, przesunięcia granic będące następstwem agresji Niemiec i ZSRR wywołującej tę wojnę, eksodus milionów ludzi związanych z nowymi regulacjami granicznymi, implikacje podziału polityczno-ideologicznego jaki ukształtował się po II wojnie światowej i późniejsze migracje, powodowane głównie chęcią ucieczki przez PRL-owską rzeczywistość. Nałożyły się na to głębokie rozbieżności między Polską a RFN w zasadniczych sprawach statusowych – charakteru granicy polsko-niemieckiej w świetle prawa międzynarodowego oraz wynikających stąd konsekwencji prawnych, którym kres co do zasady położył dopiero pakiet umów międzynarodowych z lat 1990-1991<sup>1</sup>

W konsekwencji II wojny światowej granica polsko-niemiecka została przesunięta na Zachód na podstawie Umowy poczdamskiej z dnia 2 sierpnia 1945 r.<sup>2</sup> a większość pozostałej na byłych niemieckich obszarach wschodnich ludności narodowości niemieckiej została wysiedlona do Niemiec w granicach poczdamskich stosownie do rozdziału XIII Umowy poczdamskiej, Planu Sojuszniczej Rady Kontroli Niemiec z 20 listopada 1945 r. dotyczącego przesiedlenia do Niemiec

---

<sup>1</sup> Patrz: *Polska-Niemcy 1945-2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie* (red. W.M. Góralski), Warszawa 2007.

<sup>2</sup> Por. A. Klafkowski, *Umowa poczdamska z dnia 2 sierpnia 1945 r. Podstawy prawne likwidacji skutków wojny polsko-niemieckiej z lat 1939 – 1945*, Warszawa 1960; K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Poznań 1975.

ludności niemieckiej z Austrii, Czechosłowacji, Węgier i Polski, Memorandum w sprawie przesiedlenia ludności niemieckiej z Polski do Niemiec, przyjętego 5 stycznia 1946 r. w Berlinie podczas konferencji brytyjsko-radziecko-polskiej oraz na podstawie umów wykonawczych Polski z Wielką Brytanią i ZSRR (Niemcy byli wysiedlani z Polski w nowych granicach do radzieckiej i brytyjskiej strefy okupacyjnej – łącznie ponad 3 miliony osób).<sup>3</sup>

Paralelnie Polska – jako nowy suweren na tym terytorium – uregulowała sprawę obywatelstwa polskiego stosownie do zasady automatyzmu, wyłączając z nabycia obywatelstwa polskiego osoby, których narodowość w toku procedury weryfikacyjnej została ustalona jako narodowość niemiecka (osoby takie podlegały przesiedleniu)<sup>4</sup> oraz przejęła własność niemiecką: zgodnie z dekretem z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (art. 2 ust. 1) na własność Skarbu Państwa przeszedł z mocy prawa wszelki majątek Rzeczy Niemieckiej i byłego Wolnego Miasta Gdańska, majątek obywateli Rzeszy Niemieckiej i byłego Wolnego Miasta Gdańska z wyjątkiem osób narodowości polskiej lub innej przez Niemców prześladowanej.<sup>5</sup> Aktem prawnym natomiast, który zamykał w Polsce okres konsolidacji państwowości w dziedzinie obywatelstwa była ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim.<sup>6</sup> Dotyczyło

---

<sup>3</sup> Odnośne dokumenty – patrz: *Przesiedlenie ludności niemieckiej z Polski po drugiej wojnie światowej w świetle dokumentów*. Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych, Warszawa – Łódź 1982, s. 50 i nast. Por. na ten temat P. Madajczyk, *Wysiedlenia i przesiedlenie popoczdamskie ludności niemieckiej z Polski (w:) Transfer – Obywatelstwo – Majątek. Trudne problemy stosunków polsko-niemieckich*. (red. W.M. Góralski), Warszawa 2005 s. 21 i nast.

<sup>4</sup> Na ten temat obszernie: Wł. Czapliński, *Obywatelstwo polskie na ziemiach Zachodnich i Północnych (w:) Historyczne, polityczne i prawne aspekty tez RFN o niemieckiej mniejszości narodowej w Polsce* (red. J. Barcz), Warszawa 1988, s. 171 i nast.

<sup>5</sup> Szczegółowo: W.M. Góralski, *Podstawy prawne, przedmiot i program przewłaszczenia własności niemieckiej na Ziemiach Zachodnich i Północnych na podstawie i w ramach Umowy poczdamskiej (w:) Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004* (red. W.M. Góralski), Warszawa 2004, tom I, s. 189 i nast.

<sup>6</sup> Dz.U. 1951 nr 4, poz. 25. Por. W. Ramus, *Prawo o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1968, s. 226 i nast.

to w szczególności statusu prawnego ludności Ziemi Zachodnich i Północnych.<sup>7</sup> Należy przy tym zaznaczyć, iż ustawa ta w pewnym zakresie utożsamiała „obywatelstwo polskie” z „polską narodowością”.<sup>8</sup> Art. 2 ust. 3 tej ustawy stwierdzał mianowicie, że obywatelami polskimi są osoby, które „uzyskały stwierdzenie swej polskiej narodowości ...” (na podstawie polskich aktów prawnych regulujących wcześniej – w drugiej połowie lat 40. - obywatelstwo na Ziemiach Zachodnich i Północnych).<sup>9</sup> Dopełnieniem tej regulacji były postanowienia art. 4 pkt. 3 ustawy, stosownie do których obywatelem polskim nie jest osoba, która wprawdzie w dniu 31 sierpnia 1939 r. miała obywatelstwo polskie, jednak mieszka stale za granicą i „jest narodowości niemieckiej, chyba że małżonek tej osoby ma obywatelstwo polskie i zamieszkuje w Polsce”.<sup>10</sup>

2. Wspomniane wyżej różnice stanowisk Polski i RFN w sprawach statusowych miały charakter zasadniczy. O ile bowiem stanowisko Polski (podzielane przez społeczność międzynarodową) było jednoznaczne – regulacje graniczne, wynikająca z II wojny światowej, w tym granica polsko- niemiecka miały charakter ostateczny z punktu widzenia prawa międzynarodowego, to w RFN prezentowano inny pogląd: granice niemieckie traktowano jako rodzaj prawnego *modus vivendi* do czasu zawarcia traktatu pokojowego ze zjednoczonymi Niemcami. Do tego - jako terytorialny punkt odniesienia tego prowizorium - często powoływane były granice Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r. (a więc sprzed okresu aneksji

---

<sup>7</sup> Por. Wł. Czapliński, *Obywatelstwo polskie ...*, s. 211.

<sup>8</sup> Opis dyskusji na ten temat w literaturze naukowej – tamże.

<sup>9</sup> Choć zwrócić należy uwagę, że ustawa z 1951 r. uznawała za obywateli polskich osoby o nieuregulowanym obywatelstwie na polskich Ziemiach Zachodnich i Północnych, które do tej pory obywatelstwa polskiego nie nabyły, często wbrew ich woli. Patrz. J. Korbel, *Emigracja z Polski do RFN. Wybrane problemy*, Opole 1986, s. 36; Wł. Czapliński, *Obywatelstwo w procesie normalizacji stosunków RFN-PRL i RFN-NRD*, Poznań 1990, s. 133.

<sup>10</sup> Inne postanowienia tego artykułu dotyczyły osób zamieszkałych za granicą, które w związku ze zmianą granic Państwa Polskiego nabyły zgodnie z umową międzynarodową obywatelstwo innego państwa (art. 4 pkt. 1 ustawy) albo były narodowości rosyjskiej, litewskiej, łotewskiej lub estońskiej (art. 4 pkt 2 ustawy).

dokonanych przez reżim nazistowski). Z takiego stanowiska RFN wynikało szereg konsekwencji o poważnym znaczeniu politycznym i prawnym. Chodziło zwłaszcza o ich konsekwencje w prawie wewnętrznym RFN, w tym przede wszystkim w odniesieniu do dokonanego przez Polskę po 1945 r. na jej Ziemiach Zachodnich i Północnych (na byłych niemieckich obszarach wschodnich) przewłaszczenia oraz zmian w dziedzinie obywatelstwa. Konsekwencją bowiem stanowiska RFN, traktującego poczdamskie decyzje w sprawie granic jako prowizorium, było traktowanie dokonanych przez Polskę przewłaszczeń jako nielegalnych (z potencjalną możliwością dochodzenia odszkodowań z tego tytułu względnie restytucji), w dziedzinie obywatelstwa natomiast utrzymanie „niemieckiej przynależności państwowej” w stosunku do wszystkich osób (i ich zstępnych), które ją posiadały w przeszłości i zamieszkiwały w granicach Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r. Do tego konstytucyjna konstrukcja „Niemca” (art. 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN), powiązała pojęcie co do istoty etnicznej (Niemca) m.in. z posiadaniem „niemieckiej przynależności państwowej”.

Jak wspomniano, kontrowersje co do statusu prawnomiędzynarodowego granicy polsko-niemieckiej zakończyły się wraz z Traktatem „2 + 4” (podpisanym 12 września 1990 r.) i polsko-niemieckim Traktatem o potwierdzeniu granicy między Polską a RFN (podpisanym 14 listopada 1990 r.).<sup>11</sup>

3. Położenie kresu niemieckim zastrzeżeniom co do charakteru prawnego granicy polsko-niemieckiej nie rozwiązało automatycznie wszystkich zasadniczych problemów. Jak wspomniano, ze strony niemieckiej wysuwane były roszczenia związane z przewłaszczeniami dokonanymi przez Polskę na Ziemiach Zachodnich i Północnych. Roszczenia takie nigdy nie były co prawda podnoszone w relacjach międzypaństwowych, niemniej regulacje prawa krajowego RFN oraz

---

<sup>11</sup> Patrz: J. Barcz, *Podstawy prawne stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami* (w:) *Polska – Niemca 1945-2007...*, s. 113 i nast. Znacząca część polskich dokumentów dyplomatycznych z tego okresu została ostatnio opublikowana: *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989 – 1991. Dokumenty dyplomatyczne* (red. Wł. Borodziej), Warszawa 2006.

stanowisko związków przesiedleńczych dawało asumpt do różnego rodzaju obaw. Zostały one – na szczeblu prawnych – rozwiane w wyniku oświadczenia złożonego 1 sierpnia 2004 r. w związku z 60. rocznicą wybuchu Powstania Warszawskiego przez ówczesnego kanclerza RFN, G. Schrödera:

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

W kilka tygodni później podczas wizyty polskiego premiera w Berlinie, 27 września 2004 r., obaj szefowie rządów odbyli wspólną konferencję prasową. Kanclerz federalny wielokrotnie mówił wówczas o braku podstaw prawnych (*Rechtsgrundlosigkeit*) dla wszelkich roszczeń obywateli niemieckich wobec Polski w związku z wypędzeniem i wywłaszczeniem. Analiza prawna stanu prawnego, zaakceptowana przez rząd niemiecki, jest jednoznaczna, roszczenia ze strony niemieckiej publiczne i prywatne, które odwoływałyby się do przewłaszczeń związanych z Umową poczdamską nie mają podstawy prawnej ani w prawie niemieckim i polskim, ani w prawie międzynarodowym – czyli nie istnieją.<sup>12</sup>

Niezależnie jednak od tak jednoznacznego stanowiska RFN, w okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości pojawiły się postulaty dalszych działań na rzecz „zagwarantowania polskich interesów” (dla których pewne tło polityczne tworzyły pozwy zgłoszone do

---

<sup>12</sup> Patrz: *Ekspertyza w sprawie roszczeń z Niemiec przeciwko Polsce w związku z drugą wojną światową (2 listopada 2004 r.)*. Sporządzona na zlecenie rządów RFN i RP przez J. Barcza i J.A. Froweina, *Sprawy Międzynarodowe* 2005, nr 1, s. 95 i nast.



Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Powiernictwo Pruskie, prywatne stowarzyszenie niemieckie). Trudno oprzeć się wrażeniu, że działania te nakierowane były przede wszystkim na efekty w polityce wewnętrznej i odwoływały się do wrażliwości w Polsce w tej dziedzinie. Pomijały one przy tym, że optymalnym rozwiązaniem jest właśnie stwierdzenie braku istnienia tego rodzaju roszczeń, wszelkie bowiem propozycje „zrzeczenia się” takich roszczeń, czy też ich „przejęcia” przez państwo niemieckie zakładałyby istnienie roszczeń.<sup>13</sup> Niezależnie jednak od debat politycznych, sprawę hipotetycznych roszczeń związanych z przewłaszczeniami przeprowadzonymi w Polsce w związku z Umową poczdamską można uznać za zamkniętą w rozumieniu prawnym.

4. Niemniej pojawił się w ostatnich latach inny problem o dużym potencjale konfliktogennym. Otóż począwszy od lat 50., głównie do RFN, emigrowało z Polski setki tysięcy ludzi. Obecnie, w nowych warunkach ustrojowych, część z nich postanowiła do Polski powrócić, część zaczęła podejmować próby odzyskania utraconych w związku z emigracją nieruchomości. Sytuację dodatkowo komplikują niejasne podstawy prawne zarówno samej emigracji, jej następstw w dziedzinie obywatelstwa, jak i przejęcia pozostawionych nieruchomości przez Skarb Państwa. Nie bez znaczenia są też następstwa bałaganu w stanie ksiąg wieczystych.

Rozwiązanie tych kwestii wymaga pieczołowitości, uwzględnienia uwarunkowań historycznych, politycznych, ludzkich i w końcu pewnej wrażliwości. Niestety, i tutaj wkroczyła brutalnie „polityka”: pomieszano gruntownie (trudno oprzeć się wrażeniu, że świadomie) różne kategorie problemów, tj. kwestie przewłaszczeń związanych z Umową poczdamską z roszczeniami związanymi z późniejszą migracją, w debatach publicznych pojawiły się groźby „roszczeń niemieckich”, mieszkańców, którzy padli ofiarą bałaganu i beztroski aparatu państwowego względnie bezczynności ustawodawcy polskiego przedstawiano jako łup Niemców - „spadkobierców piątej kolumny

---

<sup>13</sup> Por. J. Barcz, *Ręka w rękę ze Steinbach*, Gazeta Wyborcza z dnia 22 grudnia 2006 r.

mordujących Polaków, strzelającej żołnierzom w plecy”. Sędziowie orzekający w sprawach z tej dziedziny spotkali się z zarzutami – w ramach kampanii przeciwko „wykszałciuchom” - bez mała zdrady narodowej.<sup>14</sup>

Spróbujmy przyjrzeć się bliżej jednemu z ważniejszych aspektów tego problemu – na ile uzasadnione są twierdzenia, iż chodzi o „roszczenia Niemców”, zagrażające „polskim interesom”. Odwołamy się przy tym do konkretnego przypadku, najbardziej chyba znanego, w sprawie Agnes T., zakończonego wyrokiem Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 20 września 2007 r.<sup>15</sup>

5. Agnes T. wywodzi się z rodziny tzw. autochtonów. Własność gospodarstwa rolnego, na którym zamieszkiwała od dzieciństwa, nabyła w drodze dziedziczenia po swoim ojcu, zmarłym w 1954 r. (rodzice nabyli gospodarstwo w 1933 r.). Rodzina czuła się Polakami. W domu rozmawiano po polsku. Po 1945 r. rodzina uzyskała potwierdzenie narodowości polskiej o otrzymała polskie obywatelstwo. W 1965 r. Agnes T. podjęła pierwszą próbę emigracji z Polski do RFN, ostatecznie wyemigrowała w 1977 r. wraz z mężem i dziećmi, deklarując niemiecką narodowość. Na podstawie uchwały Rady Państwa 1956/37 pozbawiona została polskiego obywatelstwa.

Przed wyjazdem nie zdołała sprzedać gospodarstwa. Nie przekazała go również pozostałemu w Polsce bratu (klucze zostawiła sąsiadowi). W 1977 r. naczelnik gminy wydał decyzję o przejęcie własności gospodarstwa na własność skarbu państwa na podstawie art. 38 ust. 3 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach. Następnie nieruchomości przekazano Nadleśnictwu, które uzyskało wpis skarbu państwa jako właściciela (w 1999 r.). Po

---

<sup>14</sup> Cytaty według omówienia seminarium „Jak zabezpieczyć własność w północnej i zachodniej Polsce przez roszczeniami niemieckimi”, zorganizowanego przez PiS 17 maja 2008 r., Gazeta Wyborcza z dnia 19 maja 2008 r. J. Kaczyński (były premier) mówił m.in. „Charakter polskich elit i polskich sądów doprowadził do tego, że zapadały wyroki, które szkodziły obywatelom polskim, ale także Polsce”.

<sup>15</sup> Sygn. akt IC 17/07.

przejęcie gospodarstwa w budynkach zakwaterowano robotników leśnych. W końcu lat 80. Gospodarstwo zostało podzielone na działki. Część działek gmina zbyła, część nabyła nieodpłatnie sama gmina, a następnie sprzedała.

Agnes T. począwszy od 1980 r. przyjeżdżała do Polski, nie interesując się gospodarstwem. W 2001/2002 r. zwróciła świadczenie, jakie w RFN otrzymała z Urzędu Wyrównawczego z tytułu pozostawionej w Polsce nieruchomości i zaczęła ubiegać się o jej zwrot. Ostatecznie, wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2005 r. (wydanego na skutek kasacji) Agnes T. uzyskała potwierdzenie własności kilku działek, które następnie sprzedała. Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że postanowienia art. 38 ust. 3 u.g.t.m.o. dotyczyły jedynie osób, które były właścicielami nieruchomości w dniu 1 stycznia 1945 r. , a nie ich następców prawnych (którzy tym samym nie tracili własności na podstawie tego artykułu w przypadku emigracji z Polski do RFN). Agnes T. wniosła natomiast powództwo o odszkodowanie z tytułu bezprawnego zbycia przez Skarb Państwa pozostałych działek na rzecz osób fizycznych. Sąd Okręgowy w Olsztynie w powoływanym wyroku uznał roszczenia Agnes T. za przedawnione.

6. Popatrzmy wpierw na kazuś Agnes T. w świetle ogólnych trendów migracyjnych z Polski do RFN. Mimo bowiem wysiedleń „poczdamskich” oraz emigracji znacznej grupy osób narodowości niemieckiej do NRD w pierwszej połowie lat 50. nacisk na wyjazdy z Polski do RFN nie malał.<sup>16</sup> W okresie działania uchwały Rady Państwa nr 36/56 (tj. do 1984 r.) emigracja z Polski do RFN przebiegała w następujących etapach:<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Patrz szczegółowo: *Transfer – Obywatelstwo – Majątek ...* .

<sup>17</sup> Dane dotyczące emigracji z Polski do RFN podaję za wyliczeniami J. Korbela, zawartymi w licznych jego pracach – m.in.: *Łączenie rodzin (1952 – 1981)* (w:) *Historyczne, polityczne i prawne aspekty też RFN o niemieckiej mniejszości narodowej w Polsce ...*, s. 267 i nast.; *Emigracja z Polski do RFN. Wybrane problemy*, Opole 1986.

- **w latach 1956 – 1958** w ramach tzw. akcji łączenia rodzin wyjechało do RFN około 217 tysięcy osób; decyzja polityczna w sprawie rozpoczęcia tej akcji znalazła wyraz w uchwale nr 17 KC PZPR z grudnia 1955 r., co umożliwiło podjęcie rozmów organizacji czerwono krzyskich (polskiej i RFN) celem uzgodnienia kryteriów i warunków przebiegu; po stronie polskiej warunki wyjazdu precyzowały dokumenty prawne i polityczne – przede wszystkim: uchwała Rady Państwa nr 37/56, instrukcja nr 1/57 z dnia 6 lutego 1957 r. Ministra Spraw Wewnętrznych („akcja” miała obejmować: rozdzielonych współmałżonków, dzieci pragnące połączyć się z rodzicami, rodziców pragnących połączyć się z dziećmi, osoby samotne w podeszłym wieku, niezdolne do pracy i nie mające stałego źródła utrzymania, o ile w RFN miały zapewnioną opiekę lub rentę), uchwała Sekretariatu KC PZPR z kwietnia 1957 r. (umożliwiała ona wyjazd innym kategoriom osób, które nie podpadały pod kryteria akcji łączenia rodzin: osobom narodowości niemieckiej, nie posiadającym obywatelstwa polskiego i osobom, które w wyniku działań wojennych znalazły się na ziemiach zamieszkałych przez polską ludność autochtoniczną i niesłusznie uznane zostały za autochtonów);<sup>18</sup>
- **w latach 1959 – 1970** emigrowało z Polski do RFN łącznie około 111 tysięcy osób; mimo że na początku 1959 r. organizacje czerwono krzyskie uznały „akcję łączenia rodzin” za zakończoną, kontakty trwały nadal, a uchwała Sekretariatu KC PZPR z czerwca 1960 r. uzupełniona wytycznymi w sprawie zasad polityki emigracyjnej do RFN, opracowanymi przez Sekretariat KC PZPR w kwietniu 1964 r. dopuszczały możliwość emigracji do RFN następujących kategorii osób: 1) małżeństw i osób samotnych w podeszłym wieku, które ze względu na zły stan zdrowia wymagały szczególnej opieki, a nie miały w Polsce dzieci w wieku zdolności do pracy, natomiast miały krewnych w RFN; 2)

---

<sup>18</sup> Por. J. Korbel, *Łączenie rodzin (1952 – 1981) ...*, s. 268 i nast. (tam też podana dalsza literatura i źródła dokumentów – przy omawianiu kryteriów wyjazdu zachowano pisownię oryginalną).

rencistów posiadających rodziny w RFN; 3) osób „uciążliwych dla państwa ze względu na swą proniemiecką postawę i działalność sprzeczną z prawem”;<sup>19</sup>

- **w latach 1971 – 1975** emigrowało z Polski do RFN około 60 tysięcy osób; podstawą emigracji stanowiła „Informacja rządu PRL na temat współpracy Polskiego Czerwonego Krzyża z Czerwonym Krzyżem RFN w sprawie łączenia rodzin” z 18 listopada 1970 r. oraz poufny komentarz do Informacji, przedstawione przez rząd polski w końcowej fazie negocjacji nad Układem między PRL a RFN o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków;<sup>20</sup> w Informacji sprecyzowano kryteria emigracji – „niezaprzeczalna przynależność do narodu niemieckiego” osób pragnących emigrować, sytuacja rodzin mieszanych podzielonych oraz „przypadki obywateli polskich, którzy na skutek zmienionych stosunków rodzinnych, bądź też na skutek zmiany podjętej wcześniej decyzji wyrażą życzenie połączenia się z krewnymi żyjącymi w NRF lub NRD”; w poufnym komentarzu władze polskie sprecyzowały, iż możliwość emigracji będzie obejmowała wstępnych, zstępnych, małżonków i rodzeństwo osób uprawnionych według powyższych kryteriów oraz dodawano kryterium dodatkowe – „szczególnie ciężkich przypadków losowych”; słusznie podkreślano, że kryteria wskazane w Informacji i poufnym komentarzu były bardzo niejasne i mogły być dowolnie interpretowane;<sup>21</sup>
- **w latach 1976 – 1979** emigrowało z Polski do RFN dalszych około 120 tysięcy osób; podstawę tej grupy migracji stanowił Zapis protokolarny z 9 października 1975 r., uzgodniony między

---

<sup>19</sup> Tamże, s. 274 i nast.

<sup>20</sup> Teksty tych dokumentów (oraz innych, związanych z Układem podpisanym z grudnia 1970 r.) – patrz: *Układ między PRL a RFN o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków z 7 grudnia 1970 r.* Dokumenty i materiały przygotowane przez M. Tomalę, Zeszyty Niemcoznawcze 1995 nr 3-4, s. 167 i nast.

<sup>21</sup> J. Korbel, *Łączenie rodzin (1952 – 1981) ...*, s.279 (przypis 39).

ministrami spraw zagranicznych PRL i RFN podczas spotkania 1 sierpnia 1975 r. w Helsinkach (przy okazji podpisania Aktu końcowego KBWE) i włączony do pakietu porozumień zawartych w październiku 1975 r.;<sup>22</sup> w Zapisie oświadczono ze strony polskiej, że w ciągu kolejnych czterech lat zgodę na emigrację otrzyma około 120 – 125 tysięcy osób – „na podstawie ‘Informacji’ i zgodnie z wymienionymi w niej kryteriami i procedurami”

Według oficjalnych danych,<sup>23</sup> łącznie w latach 1956 – 1982 wyemigrowało do RFN 633 tysiące osób, w tym na podstawie dokumentu podróży (a więc uchwały Rady Państwa 37/56) 603 tysiące. Według ówczesnych badań socjologicznych większość tych osób (70-80%) było narodowości polskiej względnie traktowała się jako autochtoni.

Z pewnością do jednej z tych kategorii zaliczyć należy Agnes T. i emigrującą z nią do RFN rodzinę (autochtoni z wyraźną polską opcją narodowościową). Jak zobaczymy (por. niżej), emigrując do RFN skorzystała ona – z jednej strony – z pewnej liberalizacji polityki migracyjnej PRJ lat 70., z drugiej zaś z dogodnego wehikułu jaki stanowił art. 116 ust. 1 UZ RFN. Koszty były jednak duże: aby emigrować należało potwierdzić niemiecką opcję narodowościową. „Sankcją” ze strony PRL była natomiast utrata obywatelstwa polskiego (na mocy uchwały rady państwa nr 37/56) i w konsekwencji utrata własności pozostawionych w Polsce nieruchomości.

7. Kazus Agnes T. ukazuje w pełnej krasie manipulacje regulacjami prawnymi dla celów politycznych przy wykorzystaniu ludzkich losów. W RFN emigracja z Polski traktowana były w kategoriach „powrotu Niemców”, natomiast obecnie w Polsce często byli emigranci

---

<sup>22</sup> Teksty w: *PRL – RFN. Bilans stosunków wzajemnych. Problemy i perspektywy normalizacji*, Warszawa – Frankfurt am Main 1979, s. 330.

<sup>23</sup> Patrz. dane zawarte w decyzji Prezesa do spraw Repatriacji i Cudzoziemców (URiC) z dnia 2 lutego 2005 r. w sprawie Józefa Antoniego E. (DRO.II.506/6/05-BP).

traktowani są jako „Niemcy”: w obu przypadkach przemawia wyłącznie populistyczna polityka. W przeszłości RFN dokonywało – wykorzystując okoliczności ekonomiczne i polityczne (rzeczywistość PRL) - redefinicji narodowościowej na Ziemiach Zachodnich i Północnych). Obecnie natomiast niektórzy polityki i ugrupowania polityczne w Polsce, strasząc roszczeniami niemieckimi”, korzystają pełnymi garściami z nadużyć przeszłości i ludzkich nieszczęść.

Obywatelstwo jest co prawda przede wszystkim instytucją prawa krajowego i samo zainteresowane państwo reguluje sposoby jego nabycia i utraty (uwzględniając standardy międzynarodowe),<sup>24</sup> niemniej jednak rozważając problem emigracji z Polski do RFN należy uwzględnić obowiązujące w omawianym okresie regulacje RFN odnoszące się do obywatelstwa.

Rzecz w tym, że - jak wspomniano - problem obywatelstwa stanowił jedną z centralnych, kontrowersyjnych kwestii polityczno-prawnych w stosunkach polsko-niemieckich po II wojnie światowej, wynikających z tego, że RFN nie uznawała prawnomiędzynarodowego charakteru granicy polsko-niemieckiej ustalonej w Umowie poczdamskiej.<sup>25</sup> Konsekwencją tego było utrzymanie kontynuacji obywatelstwa niemieckiego (*deutsche Staatsangehörigkeit* - „niemieckiej przynależności państwowej”) również w stosunku do całej ludności zamieszkałej na byłych niemieckich obszarach wschodnich (m.in. polskich Ziemiach Zachodnich i Północnych, niezależnie od tego czy nabyli ono obywatelstwo polskie).<sup>26</sup>

Dodać jeszcze do tego należy, że prawo RFN utożsamiło pojęcie „Niemca” w znacznej mierze z formalnym pojęciem „obywatela państwa”. W myśl bowiem art. 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej

---

<sup>24</sup> Por. Wł. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004, s. 189 i nast.

<sup>25</sup> Por. L. Janicki, *RFN wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy Niemieckiej. Zagadnienia prawne*, Poznań 1986

<sup>26</sup> Szczegółowo – tamże, s. 402 i nast.

(konstytucji) EFN – „Niemcem w rozumieniu niniejszej Ustawy Zasadniczej z zastrzeżeniem odmiennej regulacji ustawowej jest każdy, kto posiada niemiecką przynależność państwową lub jako uciekinier albo wypędzony narodowości niemieckiej lub też jego współmałżonek albo potomek znalazł przyjęcie na obszarze Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r.”.<sup>27</sup> Regulacje te miała w zamierzeniu ułatwić integrację rzeszy osób przesiedlanych w związku z II wojną światową, które znalazły się na terytorium RFN. Instytucja „Niemca” stała się jednak trwałym elementem regulacji RFN dotyczących jej obywatelstwa.<sup>28</sup> W konsekwencji pod pojęcie „Niemca” w rozumieniu prawa RFN podpadała cała autochtoniczna ludność polskich Ziemi Zachodnich i Północnych niezależnie od posiadanej narodowości.

---

<sup>27</sup> Tekst w tłumaczeniu na język polski: *Ustawa Zasadnicza (konstytucja) Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r. Wersja niemiecka i polska z uwzględnieniem tekstów wszystkich kolejnych zmian* (red. L. Janicki), Poznań 1997, s. 267.

<sup>28</sup> Nie została ona zmieniona również po zjednoczeniu Niemiec – mimo jednoznacznych zobowiązań wynikających z Traktatu „2 + 4” (por. J. Barcz, *Udział Polski w konferencji „2 + 4”. Aspekty prawne i proceduralne*, Warszawa 1994, szczególnie s. 99 i nast.). Krytyka – również w piśmiennictwie naukowym RFN (por. Ch. Vedder, *Art. 116 (Deutsche im Sinne des Grundgesetzes)* (w:) *Grundgesetz – Kommentar*. Hrsg. von I. von Münch i Ph. Kunig, München 1996, Band 3, s. 1358 i nast.) przyniosła tylko częściowe rezultaty. W 1998 r. zmieniona została ustawa o niemieckiej przynależności państwowej o tyle, że nabycie niemieckiej przynależności państwowej przez dzieci rodziców (niemieckich przynależnych państwowych), urodzonych po 31 grudnia 1999 r. (chodzi o rodziców) i stale zamieszkałych za granicą, uzależnione jest od stosownego zgłoszenia w ciągu roku od narodzenia dziecka do właściwego przedstawicielstwa dyplomatycznego RFN (BGBl. I s. 1062). Problem „niemieckiej przynależności państwowej” i statusu „Niemca” w rozumieniu art. 116 ust. 1 UZ RFN w dalszym ciągu jest sprawą destabilizującą stosunki polityczno-prawne między Polską a RFN (na przykład w odniesieniu do statusu mniejszości niemieckiej w Polsce - por. J. Barcz, *Der polnisch-deutsche Vertrag vom 17. Juni 1991 und der Schutz der Minderheiten* (w:) *Anerkannt als Minderheit. Vergangenheit und Zukunft der Deutschen in Polen* (hrsh. von Hans van der Meulen, Baden-Baden 1994, s. 87 i nast.; R. Jasica, *Obywatelstwo niemieckie w stosunkach polsko-niemieckich a problem mniejszości niemieckiej w Polsce*, Zeszyty Niemcoznawcze PISM 1991 IV/4/, s. 5 i nast.), choć w związku z potwierdzeniem przez zjednoczone Niemcy prawnomiędzynarodowego statusu granicy polsko-niemieckiej stracił nieco na znaczeniu politycznym (por. szerzej na ten temat: J. Kranz, *Polsko-niemieckie cienie przeszłości*, *Sprawy Międzynarodowe* 2005, nr 1, s. 5 i nast.). Członkostwo RFN i Polski nie rozwiązuje tego problemu, ponieważ w grę wchodzi sprawy statusowe.



8. Konsekwencje takiej niemieckiej regulacji były różnorakie: Od strony formalnej należy przede wszystkim zauważyć, że osoby emigrujące do RFN z polskich Ziem Zachodnich i Północnych posiadały w rozumieniu prawa RFN „niemiecką przynależność państwową” i tym samym uważane były za „Niemców”; jeśli z tego punktu widzenia spojrzymy na przesłanki utraty obywatelstwa polskiego, to zarówno art. 11 ust. 1 w połączeniu z ust. 5 ustawy z 1951 r. jak i art. 13 ust. 1 ustawy z 1962 r. mówiły „nabyciu obywatelstwa obcego” jako przesłance utraty obywatelstwa polskiego. Natomiast w tym przypadku nie dochodziło – z punktu widzenia prawa RFN – do „nabycia” niemieckiej przynależności państwowej” (i statusu „Niemca”), bowiem osoby te status taki zachowywały – stosowna decyzja władz RFN miała więc charakter deklaratoryjny.<sup>29</sup> Można się więc zastanawiać, czy w ogóle spełniona została przesłanka „zmiany obywatelstwa”. Intencja bowiem postanowień artykułów 11 ustawy z 1951 r. i 13 ustawy z 1962 r. była jednoznaczna – chodziło o utratę obywatelstwa polskiego przez osobę zmieniającą obywatelstwo (nabywającą obywatelstwo obce), tak aby zapobiec powstaniu obywatelstwa wielorakiego. Podejście takie relatywizuje druga przesłanka utraty obywatelstwa – konieczność uzyskania zezwolenia Rady Państwa. Jak już wskazano, przesłankę tę traktowano stosunkowo elastycznie jeśli chodzi o moment nabycia obywatelstwa obcego, czyli tolerowano sytuację, gdy nabycie następowało przed uzyskaniem zgody, z tym że wówczas utrata obywatelstwa polskiego następowała z momentem uzyskania zgody, a nie z chwilą nabycia obywatelstwa obcego. Znajduje to pewien wyraz również w uchwale Rady Państwa nr 37/56, która w punkcie 1 zawiera zezwolenie „na zmianę obywatelstwa polskiego na niemieckie obywatelom polskim, którzy opuścili lub opuszczą obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej” i udali się „jako repatrianci” do NRD lub RFN. Co prawda łącznikiem jest tu moment „opuszczenia” PRL, lecz stwierdzić można, iż wiązano

---

<sup>29</sup> Szczegółowo na temat procedury weryfikacji w RFN posiadania „niemieckiej przynależności państwowej” i statusu „Niemca” – patrz: *Instrukcja (Merkblatt) nr 2 dla Polski, dawnych prowincji pruskich i Gdańska (wg stanu terenowego z 31 grudnia 1937 r.) z 23 września 1977 r.*, Amtliches Mitteilungsblatt des Bundesausgleichsamtes vom 20. November 1977, Nr 10. Tłumaczenie na język polski: GKBZHwP, Warszawa 1978.

to z posiadaniem w danym momencie „obywatelstwa obcego” przez emigrującego (inaczej mógłby powstać stan bezpaństwowości). Utrata obywatelstwa polskiego następowała – w stosunku do osób które emigrowały przed wydaniem uchwały – z dniem jej wydania, natomiast w stosunku do pozostałych osób – stosownie do postanowień punktu 3 uchwały – „po przekroczeniu granicy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”.

Natomiast od strony „merytoryczno-politycznej” – odniesienie do przepisów krajowych RFN dotyczących obywatelstwa stwarza szczególny asumpt do zastanawiania się nad zasadnością utrzymywania działania uchwały Rady Państwa nr 37/56 aż do 1984 r. O ile w odniesieniu do pierwszej fali migracji (1956 – 1959) chodziło w istocie w przeważającej mierze o osoby narodowości niemieckiej, ewentualnie łączenie rodzin mieszanych (może więc uzasadnione było – w imię postulatu „uporządkowania” stosunków ludnościowych w relacjach polsko-niemieckich - przymknięcie oczu na to, że owe „obywatelstwo niemieckie” stanowi konstrukcję prawną sprzeczną z istotnymi interesami Polski), to w późniejszych okresach migracji uchwała Rady Państwa nr 37/56 stała się przyczyną pozbawiania obywatelstwa polskiego osób, które dążyły do opuszczenia PRL z innych przyczyn.<sup>30</sup> **Natomiast przepisy RFN dotyczące statusu „Niemca” stwarzały dogodną ścieżkę migracyjną, przymuszały jednak do opcji narodowościowej.**<sup>31</sup> Wydaje się, że syndrom dążenia do „ukarania za chęć emigracji z PRL” przeważał wówczas nad

---

<sup>30</sup> Z dogłębnych badań socjologicznych dokonywanych ówczesnie m.in. przez R. Rauzińskiego (na przykład: Z badań nad migracjami zewnętrznymi ludności Śląska Opolskiego w latach 1950 – 1980, Biuletyn Informacyjny. Wojewódzki Ośrodek Informacji Naukowej, Technicznej i Ekonomicznej 1981, nr 5/6), czy J. Korbela (na przykład: *Emigracja z Polski do RFN ...*) wynikało jednoznacznie, że emigracja do RFN w okresach późniejszych obejmowała w większej części osoby narodowości polskiej, względnie z rodzin mieszanych, czy też o rozchwianym poczuciu narodowościowym z rodzimej ludności polskich Ziemi Zachodnich i Północnych.

<sup>31</sup> Ówczesne rządy PRL broniły się przed powyższym oddziaływaniem konstrukcji „Niemca” dosyć enigmatycznie. Na przykład w punkcie 1 „Informacji” z 18 listopada 1970 r. podkreślano: „Rząd polski nie zgadzał się jednak i nie zgadza się nadal z tym, aby jego pozytywne stanowisko w kwestii łączenia rodzin było wykorzystywane przez osoby narodowości polskiej do emigracji w celach zarobkowych”.

interese państwowym, który nakazywałby raczej stworzenie możliwości osobom migrującym do zatrzymania obywatelstwa polskiego (tym bardziej, że – szczególnie od wejścia w życie ustawy z 1962 r. – byłoby to zgodne z polskim prawem krajowym).<sup>32</sup>

W świetle powyższych regulacji RFN Agnes T. – jako członek rodziny zamieszkałej na byłych niemieckich obszarach wschodnich (w granicach Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r.) zachowała „niemiecką przynależność państwową”, a tym samym traktowana była jako „Niemiec” w rozumieniu art. 116 ust. 1 UZ RFN. Bez znaczenia była jej rzeczywista narodowość – w tym przypadku polska względnie przyznawanie się do identyczności miejscowej, rodzimej. Status taki ułatwiał jej oczywiście emigrację do RFN, ponieważ nie musiała starać się o przyznanie obywatelstwa względnie uzyskanie zezwolenia na pobyt stały. Ze statusem „Niemca” wiązała się też znacząca pomoc integracyjna, łącznie ze świadczeniami z tytułu pozostawionej w Polsce nieruchomości (z czego Agnes T. skorzystała). Koszt skorzystania z takiej kładki emigracyjnej był wysoki – należało wybrać status „Niemca”.

8. Jednocześnie z emigracją do RFN wiązały się określone „sankcje” ze strony PRL, w tym zwłaszcza utrata obywatelstwa polskiego. Aktem polskiego prawa krajowego o zasadniczym znaczeniu dla rozpatrywanego problemu była bowiem „Uchwała nr 37/56 Rady Państwa z dnia 16 maja 1956 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim”.<sup>33</sup> Jej treść była następująca:

---

<sup>32</sup> Postulaty położenia kresu działaniu uchwały Rady Państwa nr 37/56 mnożyły się od drugiej połowy lat 70. Por. J. Bielski, *Emigranci ze Śląska Opolskiego do Republiki Federalnej Niemiec. Realizacja Zapisu protokolarnego z Helsinek w województwie opolskim (1975 – 1979)*, Opole 1986, s. 22; J. Korbel, *Emigracja z Polski do RFN. Wybrane problemy ...*, s. 40.

<sup>33</sup> Uchwała oficjalnie nie została opublikowana, choć jej treść była omawiana, bądź tekst publikowanych w pracach naukowych – por. J. Korbel, *Emigracja z Polski do RFN. Wybrane problemy*, Opole 1983, s. 106 (tam też podane źródła wcześniejszych publikacji). Podobną w treści uchwałę przyjęła Rada Państwa dnia 23 stycznia 1958 r. (nr 5/58) w odniesieniu do obywateli polskich wyjeżdżających do państwa Izrael (również oficjalnie nie została

„Na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. Nr 4, poz. 25) Rada Państwa postanawia:

1. Zezwala się na zmianę obywatelstwa polskiego na niemieckie obywatelom polskim, którzy opuścili lub opuszczają obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i udali się lub udadzą jako repatrianci do Niemieckiej Republiki Demokratycznej lub Niemieckiej Republiki Federalnej.

2. Zezwolenie rozciąga się na dzieci pozostające pod władzą rodzicielską osób określonych w ust. 1, które wraz z rodzicami puściły lub opuszczają obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

3. Osoby wymienione w ust. 1 i 2 tracą obywatelstwo polskie po przekroczeniu granicy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.”

Uchwała Rady Państwa nr 37/56 została uchylona dopiero dnia 8 marca 1984 r. uchwałą Rady Państwa nr 26/84,<sup>34</sup> czyli obowiązywała od dnia uchwalenia 16 maja 1956 r. do dnia 8 marca 1984 r. (uchwała Rady Państwa nr 26/84 wchodziła w życie w dniu uchwalenia).<sup>35</sup>

Uchwała Rady Państwa nr 37/56 jest niejasna i budzi sporo wątpliwości interpretacyjnych w kontekście utraty obywatelstwa polskiego (nie jest to jednak przedmiotem rozważać w tym miejscu).<sup>36</sup> W interesującym nas kontekście należy natomiast zwrócić uwagę, iż

---

opublikowana). Obecnie obie uchwały są opublikowane w licznych zbiorach dokumentów. Na przykład w aneksie do książki: *Transfer – Obywatelstwo – Majątek ...* .

<sup>34</sup> Również (jak uchwała Rady Państwa nr 37/56) oficjalnie nie została opublikowana.

<sup>35</sup> Patrz. § 2 uchwały Rady Państwa nr 26/84.

<sup>36</sup> Szczegółowo: J. Barcz, *Problem utraty obywatelstwa polskiego przez emigrantów z Polski do RFN na podstawie uchwały Rady państwa nr 37/56* (w:) *Transfer – Obywatelstwo – Majątek ...*, s. 115 i nast.

istniały poważne wątpliwości, czy pojęcia „repatriantów niemieckich” (w tytule) oraz „repatrianci do Niemieckiej Republiki Demokratycznej lub Niemieckiej Republiki Federalnej” – czyli „powracający do ojczyzny” - zasadne w odniesieniu do pierwszej fali emigracji z lat 1956 – 1959 (oraz do emigracji z lat 1952 – 1955 – głównie do NRD) były adekwatne do późniejszych fal emigracji. Nie bez przyczyny uchwała ta była krytykowana w polskim piśmiennictwie naukowych (szczególnie w drugiej połowie lat 70. i na początku lat 80.) ze względu na okres jej obowiązywania (w czasie fal emigracji w latach 60. i 70.), nieadekwatność kryteriów emigracji oraz szkodliwość wymuszania opcji narodowościowej i wyrzekania się obywatelstwa polskiego. Jak bowiem zaznaczono, większość osób migrujących w tym czasie było pochodzenia polskiego bądź identyfikowało się jako autochtoni.

Agnes T. objęta została powyższą uchwałą. Oznaczało to, że opuściła Polskę na podstawie tzw. dokumentu podróży, a z chwilą przekroczenia granicy Polski utraciła polskie obywatelstwo. Obecnie utrata obywatelstwa na podstawie uchwały Rady państwa nr 37/56 uważana jest za nieskuteczną – czyli Agnes T. jest nadal polskim obywatelem.

9. Politycy i ugrupowania polityczne w Polsce, które obecnie traktują migrację z tego okresu z Polski do RFN ryczałtowo jako „Niemców” nie tylko akceptują renacjonalizacyjną politykę RFN zasadzającą się na art. 116 ust. 1 UZ, „wpisują się” również w błędną politykę emigracyjną PRL. W wyroku z 20 września 2007 r. Sąd Okręgowy w Olsztynie słusznie stwierdził:

„Polska Ludowa był krajem, który obywatel mógł legalnie opuścić dopiero jak się przyznał do narodowości kompletnej w danym momencie niepożądanego. W przeciwnym przypadku pozostawało mu popełnienie przestępstwa w postaci nielegalnego przekroczenia granicy, bądź wręcz aktu piractwa powietrznego lub morskiego. W tej sytuacji trudno dziwić się osobom, które nie potrafiąc wykrzesać z siebie entuzjazmu dla socjalizmu w ówczesnej

jego formie, nie mając temperamentu porywacza, próbowały wyjechać legalnie wykorzystując aktualne na wówczas możliwości. Mówienie o niemieckości tych ludzi jest zabiegiem czysto propagandowym. Motywy, którymi się kierowali były czysto ekonomiczne, przygotowano czasem strachem przed rzeczywistością PRL-u i brakiem perspektyw dla tych, którzy aktualnie ze względów pochodzenia lub akcentu nie pasowali władzy do szablonu. Ludzie ci byli często mocniej związani z tą ziemią niż Polacy aktualnie wyjeżdżający do Irlandii do pracy, którzy niejednokrotnie nawet nie chcą słyszeć o powrocie. Nikomu jednak nie przychodzi do głowy nazywać ich Irlandczykami. Należało o tym wspomnieć by podkreślić, iż mimo całego zamieszania pojęciowego towarzyszącemu temu procesowi w mediach był to w istocie proces Polki o odszkodowanie przeciwko podmiotom, które bezpodstawnie przywłaszczyły jej mienie. Nic więcej i nic mniej”.

10. Emigracja do RFN na podstawie uchwały Rady Państwa nr 37/56 pociągała za sobą również „sankcje” majątkowe. Rzecz w tym, że nie wszystkie osoby emigrujące do RFN były w stanie uregulować przed opuszczeniem Polski swoje sprawy majątkowe (jak to miało miejsce w przypadku Agnes T.). Początkowo - w takich przypadkach - pozostawione mienie traktowane było jako mienie porzucone, względnie sprawy załatwiane były w trybie indywidualnym – cywilnoprawnego zrzeczenia. Natomiast w ustawie z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach<sup>37</sup> znalazł się przepis art. 38 ust. 3 (obowiązujący do 1985 r.), w myśl którego nieruchomości stanowiące zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. b dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich<sup>38</sup> własność (nieruchomości) osób, którym wobec uzyskania przez nie stwierdzenia narodowości polskiej przysługiwało obywatelstwo polskie, przechodzi z samego prawa na własność państwa, jeżeli osoby te w związku z

---

<sup>37</sup> Tekst pierwotny: Dz.U. nr 32, poz. 159.

<sup>38</sup> Przepis ten stwierdzał, że z mocy samego prawa na własność skarbu państwa przechodzi wszelki majątek „obywateli Rzeszy Niemieckiej i byłego Wolnego Miasta Gdańska z wyjątkiem osób narodowości polskiej lub innej przez Niemców prześladowanej”.

wyjazdem z kraju traciły lub tracą obywatelstwo polskie. Jak wiemy przypadek ten dotyczył również Agnes T. W tym miejscu nie zajmujemy się konsekwencjami majątkowymi związanymi z omawianą emigracją do RFN.<sup>39</sup> Istotne jest, iż co do zasady uznano bezprawność takich wywłaszczeń. Sąd Najwyższy w wyroku z 13 grudnia 2005 r. ograniczył bowiem skutek postanowień art. 38 ust. 3 u.g.t.m.o. do osób, które były właścicielami nieruchomości w dniu 1 stycznia 1945 r., wyłączając spod działania tego artykułu następców prawnych. Można dyskutować z takim poglądem. W mojej ocenie bardziej miarodajny byłoby przyjęcie nieskuteczności pozbawienia obywatelstwa polskiego w danym przypadku,<sup>40</sup> czego konsekwencją byłoby uznanie bezprawności przewłaszczenia. Niezależnie jednak o przyjętej podstawie prawnej bezprawności przewłaszczenia, potwierdzone zostało, że Agnes T. jest właścicielem pozostawionych w Polsce nieruchomości i miała pełne prawo albo dochodzić i zwrotu, albo wystąpić z roszczeniami odszkodowawczymi. Rozstrzygnięcie tych spraw należy do niezawisłego sądu polskiego, orzekającego na podstawie obowiązującego prawa polskiego.

11. Sąd Okręgowy znalazł również godną i trafną odpowiedź na zarzuty orzekania nie patriotycznego, wbrew polskim interesom. Należy przytoczyć odnośny wywód Sądu:

„Sąd rozstrzygający o żądaniu powódki winien opierać się na prawie istniejącym, orzekając zgodnie ze swoją najlepszą wiedzą i doświadczeniem życiowym o zgłoszonym roszczeniu. Patriotyzm rozumiany jako ochrona interesów ‘swoich’ przez ‘obcymi’ nie jest jak dotąd samoistnym źródłem prawa czy ustawową dyrektywą interpretacyjną. W ocenie Sądu Okręgowego w Olsztynie patriotyzm działania sądu polega na wydawaniu wyroków, których po latach nie będzie musiała się wstydzić Rzeczpospolita Polska w imieniu

---

<sup>39</sup> Szerzej na przykład J. Górecki, *Status prawny nieruchomości pozostawionych przez osoby wyjeżdżające z Polski do RFN w latach 1956-1989* (w:) *Transfer – Obywatelstwo – Majątek ...*, s. 281 i nast.

<sup>40</sup> Patrz. J. Barcz, *Problem utraty obywatelstwa polskiego przez emigrantów z Polski do RFN na podstawie uchwały Rady państwa nr 37/56 ...*.

której wyrok zapada, ani sędzieja który ten wyrok sporządził i uzasadnił. Jak to ktoś kiedyś stwierdził, gdy do sądu wchodzi polityka, wychodzi z niego sprawiedliwość.

Sąd jest niezawity w orzekaniu i nie należałoby o tym w ogóle wspominać. Nie orzeka jednak w pustyni. Zainteresowanie medialne tym procesem generowało mnogość apeli nie tylko ludzi mediów ale i polityków o 'patriotyczną rozstrzygnięcia', które za pośrednictwem mediów docierały pewnie i do powódki, rodząc jak najgorsze skojarzenia.

Dlatego w tym miejscu należało jeszcze raz podkreślić, że jedynie upływ czasu stanął na przeszkodzie uwzględnienia roszczenia powódki. Gdyby z pozwem o zapłatę wystąpiła wcześniej, mogłaby liczyć na jego uwzględnienie co do zasady."<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Dodatkowy, aktualny komentarz (2018 r.): PiS powracał do powyższych, nienawistnych i populistycznych argumentów również po objęciu władzy w 2015 r., głównie za sprawą funkcjonariuszki partii, posłanki Doroty Arciszewskiej-Mielewczyk (która w wyborach 2018 r. straciła mandat i objęła lukratywne stanowiska w spółkach skarbu państwa). Działania te zostały następująco ocenione w stanowisku Konferencji Ambasadorów RP z 2 października 2018 r.:

**Jarosław Kaczyński zatruwa polską opinię publiczną „ojkofobią”  
oraz pogłębia izolację Polski w społeczności państw demokratycznych**

1. 22 września podczas konwencji PiS w Olsztynie prezes tej partii powiedział: „Szczególnym rysem sytuacji na ziemi warmińsko-mazurskiej są pojawiające się roszczenia ze strony dawnych właścicieli i są sądy, które nie stają po stronie Polaków, tylko po stronie tych, którzy Polakami nie są.” Sędziów, którzy nie orzekają na korzyść Polaków, cechuje – zdaniem prezesa Kaczyńskiego – „ojkofobią” (oikophobia), czyli nienawiść do własnego narodu. Nie jest to wypowiedź nowa. Bez mała dziesięć lat temu prezes Kaczyński w podobny sposób zatruwał polską opinię publiczną.

2. Jarosław Kaczyński proponuje zatem nowy, nieznan w państwach demokratycznych model wymiaru sprawiedliwości: polscy sędziowie, bez względu na obowiązujące prawo powinni zawsze orzekać na korzyść Polaków. O tym, kto jest, a kto nie jest Polakiem decyduje - jak wynika z wielu innych wypowiedzi prezesa - partia obecnie rządząca. W tym ujęciu prawo ma zyskać nowy wymiar - narodowy.

3. Podejście takie nie tylko nie ma nic wspólnego z praworządnością i jest obraźliwe dla sędziów. Jest ono również obraźliwe dla polskiej ludności rodzimej Ziemi Zachodnich i Północnych, poddanej w okresie PRL presji migracyjnej, pozbawianej bezprawnie obywatelstwa polskiego i pozostawianych w Kraju nieruchomości. Po 1990 r. potwierdzono



---

ich prawo do odzyskania obywatelstwa polskiego, a tym samym ubiegania się o zwrot ich własności względnie stosowne odszkodowanie. W państwie praworządnym, jakim do niedawna była Polska, nikt nie wpadłby na pomysł, aby Polaków – którzy wyemigrowali do Zjednoczonego Królestwa – nazywać Anglikami, Szkotami czy Irlandczykami oraz konfiskować ich pozostawione w Polsce mieszkania, domy i gospodarstwa.

4. Obowiązujące w państwach demokratycznych systemy prawne opierają się na zasadzie niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej oraz równości wobec prawa wszystkich bez wyjątku: bez względu na narodowość, obywatelstwo, rasę, płeć, przekonania polityczne, wyznawaną religię, wykonywany zawód i stan majątkowy. Bowiem tylko spełnienie takich warunków gwarantuje sprawiedliwy wyrok niezależnego sądu.

5. Prezes Kaczyński wprowadzając kategorię narodowości, jako kryterium, którym przede wszystkim mają się kierować polscy sędziowie, powinien przy tym zakładać, że proponowany przez niego model może zostać doceniony i upowszechniony na zasadzie wzajemności wobec Polaków przebywających zagranicą: sędziowie obcych państw będą wydawać wyroki na korzyść swoich rodaków.

6. Dla milionów Polaków mieszkających za granicą, setek tysięcy polskich turystów odwiedzających corocznie atrakcyjne miejsca na całym świecie, ale także polskich biznesmenów prowadzących działalność poza Polską „instrukcja” Jarosława Kaczyńskiego byłaby wówczas fatalną wiadomością. Pomysł zastąpienia zasady równości wobec prawa kategorią obrony interesów członków własnego narodu mógłby ich w przyszłości – jeśli staną przed zagranicznym sądem - pozbawić prawa do uczciwego procesu i sprawiedliwego wyroku.

\*\*\*

Unia Europejska, której członkiem jest Polska, stoi na straży praworządności w państwach członkowskich, w tym na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej oraz przestrzegania zasady równości wobec prawa. Wypowiedź prezesa Jarosława Kaczyńskiego pogłębia izolację Polski w społeczności demokratycznych państw, szkodzi pozycji i wizerunkowi Polski na arenie międzynarodowej.

Stanowisko zamieszczone w: Konferencja Ambasadorów RP. O naprawie polityki zagranicznej Rzeczypospolitej. Stanowiska-oświadczenia-listy (2018-2021), Warszawa 2021.

<https://ambasadorowie.org>

## 39. Orzeczenie ETPCz z 7 października 2008 r. Długi cień historii

(w:) Dwadzieścia lat stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami. Budowanie podstaw prawnych, Warszawa 2011 (strony 191-308)<sup>1</sup>.

### 1. Kontekst prawno-polityczny

Orzeczenie ETPCz z 7 października 2008 r.<sup>2</sup>, mimo że miało charakter proceduralny i polegało na odrzuceniu możliwości rozpatrzenia przez Trybunał skarg wniesionych przez Powiernictwo Pruskie (*Preussische Treuhand*),<sup>3</sup> istotnie dotyczyło zasadniczych spraw prawnych w stosunkach polsko-niemieckich: legalności decyzji sojuszniczej w sprawie przesunięć granicy polsko-niemieckiej w wyniku II wojny światowej, legalności decyzji sojuszniczej w sprawie przesiedlenia ludności niemieckiej „do Niemiec”, formuły zaspakajania przez Polskę reparacji wojennych z tytułu zbrodniczej polityki niemieckiej, *last but not least* zasadności roszczeń, jakie „ze strony niemieckiej” były wysuwane ze względu na przewłaszczenia dokonane na przejętych przez Polskę obszarach Rzeszy Niemieckiej.

Wskazać przede wszystkim należy na powiązanie orzeczenia ETPCz z zasadniczą kontrowersją dotyczącą statusu prawnego polskiej granicy zachodnie na Odrze o Nysie łużyckiej, która w okresie powojennym zdominowała stosunki polsko-niemieckie, zwłaszcza

---

<sup>1</sup>Rozdział oparty o artykuły opublikowane w: *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy środkowej i Wschodniej w latach 1989-2009*. Red. J. Jaskiernia, Toruń 2010 (strony 230-249), *Sprawach Międzynarodowych 2009 nr 1 (Długi cień historii. W sprawie postanowienia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 7 października 2008 r.)*.

<sup>2</sup>Postanowienie w sprawie dopuszczalności skargi nr 47550/06, złożonej przez Powiernictwo Pruskie GmbH & co.KG.a.a. przeciwko Polsce (powoływane cytaty tłumaczenia na język polski mają charakter nieoficjalny).

<sup>3</sup>Zob. M. Krzyżanowska-Mierzewska, *Skarga Powiernictwa Pruskiego – glosa do orzeczenia ETPCz z 7.10.2009 r. w sprawie Preussische Treuhand GmbH & Co. KG A.A. przeciwko Polsce*, Europejski Przegląd Sądowy 2009 nr 2, s. 44 i nast.

stosunki Polski z RFN<sup>4</sup>. Stanowisko polskie w sprawie granicy zachodniej (podzielane przez społeczność międzynarodową) było od początku jednoznaczne. Granica z Niemcami została w rozumieniu prawa międzynarodowego ustanowiona na mocy Umowy poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r. (rozdział IX). Ludność niemiecka została z obszarów przekazanych Polsce wysiedlona na mocy decyzji mocarstw sojuszniczych (rozdz. XIII Umowy poczdamskiej, Plan Sojuszniczej Rady Kontroli Niemiec z 20 listopada 1945 r. oraz umowy wykonawcze Polski z ZSRR i Wielką Brytanią – na terytorium tych stref okupacyjnych przesiedlano bowiem ludność niemiecką z Polski w nowych granicach).

Legitymacja mocarstw sojuszniczych z okresu II wojny światowej do podjęcia takiej decyzji wynikała ze statusu Niemiec jako państwa agresora oraz z ich całkowitego podbicia (bezwartunkowej kapitulacji i przejęcia władzy najwyższej w Niemczech przez mocarstwa). Polska jako nowy suweren na byłych obszarach wschodnich Rzeszy Niemieckiej przeprowadziła zmiany w dziedzinie obywatelstwa i dokonała wywłaszczenia publicznego i prywatnego mienia niemieckiego znajdującego się na przejętych terytoriach. Wywłaszczenie zostało przeprowadzone bez odszkodowania. Było to tym uzasadnione, że Polska została „przesunięta” na Zachód na mocy decyzji sojuszniczych i przekazane jej były niemieckie obszary wschodnie potraktowano jako „rekompensatę” za polskie ziemie utracone na wschodzie na rzecz ZSRR.

Znalazło to swój formalny wyraz w sposobie uregulowania reparacji należnych Polsce od Niemiec. Na podstawie Umowy poczdamskiej

---

<sup>4</sup> Zamiarem autora nie jest szczegółowa analiza tego problemu, lecz jedynie odniesienie się do zasadniczych spraw i wskazanie na ich znaczenie w kontekście przedmiotu analizowanej decyzji ETPCz. W literaturze polskiej na ten temat na przykład: A. Klafkowski, *Umowa poczdamska z dnia 2 VIII 1945 r. Podstawy prawne likwidacji skutków wojny polsko-niemieckiej z lat 1939-1945*, Warszawa 1985; K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Poznań 1975; J. Kokot, *Logika Poczdamu*, Katowice 1961. Podsumowująco: J. Kranz, *Polen und Deutschland: getrennte oder gemeinsame Wege der Geschichtsbewältigung? Juristisch-politische Bemerkungen aus polnischer Sicht*, Bonn-Bad Godesberg 2005.

(rozdz. IV) polskie roszczenia reparacyjne miały być zaspokojone z części reparacji przypadającej ZSRR (punkt 2 rozdz. IV). Sposób uregulowania owego zaspokojenia (Umowa z 16 sierpnia 1945 r. między Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej RP a Rządem ZSRR w sprawie wynagrodzenia szkód wyrządzonych przez okupację niemiecką<sup>5</sup>) nie pozostawiał wątpliwości co do tego, że w ramy reparacji, które Polska otrzymała, wliczona została wartość przekazanych jej byłych niemieckich obszarów wschodnich oraz znajdujące się na tych obszarach mienie niemieckie<sup>6</sup>.

Stanowisko reprezentowane w RFN<sup>7</sup> w tej sprawie było odmienne. Umowę poczdamską interpretowano jako *res inter alios acta* i tym samym nie wiążące „niemieckiego podmiotu prawa międzynarodowego”, ostateczne ustalenie granic w rozumieniu prawa międzynarodowego miałyby nastąpić dopiero w przyszłym traktacie pokojowym, do którego zawarcia byłyby uprawnione dopiero zjednoczone Niemcy. Zawarte z Polską umowy w sprawie granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej (w tym Układ normalizacyjny z 7 grudnia 1970 r.) traktowane były jako regulacje o charakterze *modus vivendi*, nie przesądzające statusu prawnego tej granicy. Naturalnie owego stanowiska polityczno-prawnego nie należało mieszać z zakusami do fizycznej zmiany granic. RFN deklarowała konsekwentnie przestrzeganie zasady zakazu użycia siły i – w takim znaczeniu – „nienaruszalności” polskiej granicy zachodniej. Konsekwencją jednak powyższego stanowiska polityczno-prawnego było traktowanie

---

<sup>5</sup> Zamieszczona w: *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004*. Red. W.M. Góralski, Tom II, Warszawa 2004, s. 41 i nast. Tam też inne, powiązane z tą umową dokumenty.

<sup>6</sup> Szczegółowo na ten temat: *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004*. Red. W.M. Góralski, Tom I, Warszawa 2004.

<sup>7</sup> Mówiąc o „stanowisku w RFN” należy mieć na uwadze, że nie ograniczało się ono do doktryny, lecz znajdowało wyraz w oficjalnych enuncjacjach politycznych, przepisach prawnych i orzecznictwie sądowych (w tym Federalnego Trybunału Konstytucyjnego). Stąd określano je nie bez racji jako państwową doktrynę lub stanowisko prawne. Zob. L. Janicki, *Republika Federalna Niemiec wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy. Zagadnienia prawne*, Poznań 1982.

dokonanych przez Polskę przewłaszczeń jako bezprawnych. Z tego też względu ich uprzedni, niemieccy właściciele mieliby prawo do domagania się zwrotu nieruchomości względnie domagania się od Polski odszkodowania. Podkreślić jednak należy, że RFN nigdy nie wystąpiła oficjalnie w stosunku do Polska z roszczeniami z tego tytułu. Wielką aktywność wykazywały natomiast w tej dziedzinie związki wypędzonych, wysyłając m.in. cyklicznie ulotki do polskich instytucji i nowych właścicieli, wskazujące na wyżej omówione stanowisko.

Problem granicy w stanowisku RFN w tej sprawie został zamknięty w toku zjednoczenia Niemiec na mocy Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec (tzw. Traktat „2+4”, podpisany 12 września 1990 r.) oraz bilateralnego Traktatu o potwierdzeniu granicy między Polską a RFN (podpisanego 14 listopada 1990 r.). Postanowienia tych traktatów potwierdziły, że granica między Polską a Niemcami ma prawnomiędzynarodowy, ostateczny charakter, a postanowienia art. 1 Traktatu „2+4” w połączeniu z oświadczeniami złożonymi 17 lipca 1990 r. podczas spotkania w Paryżu (z udziałem Polski) jednoznacznie wyjaśniły, że żaden „traktat pokoju”, względnie „uregulowanie pokojowe” nie wchodzi w rachubę (punkt 4 tzw. protokołu paryskiego)<sup>8</sup>.

Traktat „2+4”, który zastąpił tym samym hipotetyczny traktat pokojowy z Niemcami nie odnosił się jednak do szeregu kwestii związanych z przeszłością, w tym do reparacji i odszkodowań. Zakładano, że sprawy te zostały zamknięte, a w dziedzinach wymagających uregulowania ze względów politycznych i moralnych otworzono drogę do rozwiązań humanitarnych (*ex gratia*)<sup>9</sup>. Taka

---

<sup>8</sup> Zob. J. Barcz, *Udział Polski w konferencji „2+4”. Aspekty prawne i proceduralne*, Warszawa 1994, s. 166 i nast.; tenże: *Podstawy prawne stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami* (w:) *Polska-Niemcy 1945-2007. Od konfrontacji do partnerstwa w Europie*. Pod red. W.M. Góralskiego, s. 113 i nast. Wyczerpująca dokumentacja na ten temat została opublikowana w: *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne*. Red. Wł. Borodziej, Warszawa 2006.

<sup>9</sup> W tym kontekście należy oceniać głosy krytyczne, odnoszące się to tej formuły, zwłaszcza zaś do niektórych klauzul zawartych w wymianie listów, jaka towarzyszyła podpisaniu tzw. dużego traktatu, w tym stwierdzenia, że traktat ten „nie zajmuje się” sprawami majątkowymi.

właśnie była formuła przekazania z RFN środków na świadczenia dla byłych polskich robotników niewolniczych i przymusowych III Rzeszy Niemieckiej<sup>10</sup>.

Problem roszczeń ze strony niemieckiej z tytułu przewłaszczeń przeprowadzonych przez Polskę w związku z Umową poczdamską stracił z prawnego punktu widzenia wszelką rację bytu w prawie wewnętrznym zjednoczonych Niemiec, tym bardziej że potencjalne sięgnięcie do takich roszczeń nie miałoby przed żadnym sądem (polskim, niemieckim, międzynarodowym, czy amerykańskim) szans na powodzenie. Niemiej jednak problem nabrał własnej „dynamiki politycznej” za sprawą aktywności w RFN związków wypędzonych, a następnie prywatnej spółki prawa niemieckiego – Powiernictwa Pruskiego (założonego w 2000 r.), które postawiło sobie za cel dochodzenie tego rodzaju roszczeń od Polski. Aktywność tej prywatnej spółki (powiązanej jednak personalnie ze związkami

---

Wyciągany bywa stąd wniosek, iż w ten sposób Polska zaakceptowała istnienie roszczeń strony niemieckiej z tytułu dokonanych po 1945 r. przewłaszczeń. Wniosek taki nie ma uzasadnienia. Z opublikowanej dokumentacji wynika jasno (por. notatka z wizyty ministra spraw zagranicznych RP Krzysztofa Skubiszewskiego w RFN w dniach 25–28 kwietnia 1991 r. Dokument nr 91 zawarty w książce W. Borodzieja (red.), *Polska wobec zjednoczenia Niemiec...*, s. 501 i n.), że delegacji polskiej dobrze był znany podtekst niemieckiej inicjatywy – ułatwienie ratyfikacji „dużego” traktatu w RFN. Jeśli uzgodniono przywołany wyżej tekst (nie obawiając się „utrwalenia” uprzednich kontrowersji), to zdecydowały o tym przede wszystkim następujące względy. Po pierwsze, było jasne, że potencjalne roszczenia strony niemieckiej odnoszące się do mienia pozostawionego na byłych wschodnich obszarach Rzeszy Niemieckiej nie mają żadnego uzasadnienia prawnego i nie będzie szans na ich skuteczne dochodzenie. Po drugie, istniały poważne roszczenia strony polskiej, które odnosiły się do świadczeń na rzecz byłych robotników niewolniczych i przymusowych. Po trzecie, istniały i istnieją nierozwiązane problemy dotyczące zwrotu dóbr kultury. Oceniając tę kwestię, należy uwzględnić bilans powyższej klauzuli po bez mała 20 latach od wejścia traktatu w życie: do Polski wpłynęło z RFN ponad 4 mld zł dla byłych robotników niewolniczych i przymusowych; państwo niemieckie zajęło jednoznaczne stanowisko – wiążące w rozumieniu prawa międzynarodowego – że na roszczenia Niemiec wobec Polski „nie ma miejsca”, że „nie mają one podstawy prawnej” oraz że RFN nie będzie takich roszczeń popierać w postępowaniach sądowych. W dalszym natomiast ciągu toczą się negocjacje w sprawie zwrotu dóbr kultury i zapewne nie zakończą się szybko.

<sup>10</sup> Szczegółowo: J. Barcz, G. Jałowiecki, J. Kranz, *Między pamięcią a odpowiedzialnością. Rokowania w latach 1998-2000 w sprawie świadczeń za pracę przymusową*, Warszawa 2004.

wypędzonych) przyczyniła się do powstania poważnych napięć politycznych w relacjach polsko-niemieckich<sup>11</sup>.

W tym kontekście politycznym należy widzieć przemówienie ówczesnego kanclerza federalnego, G. Schrödera, wygłoszone w Warszawie 1 sierpnia 2004 r. w związku z 60. rocznicą wybuchu Powstania Warszawskiego, w którym oświadczył on: „My, Niemcy wiemy bardzo dobrze, kto rozpoczął wojnę i kto stał się jej pierwszą ofiarą. Z tego powodu nie może dzisiaj być już miejsca dla roszczeń restytucyjnych z Niemiec, które stawiałyby historię na głowie. Związane z drugą wojną światową problemy majątkowe nie są już tematem dla obu rządów w stosunkach niemiecko-polskich. 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 międzynarodowymi”. Podczas wizyty ówczesnego polskiego premiera M. Belki w Berlinie, 27 września 2004 r., obaj szefowie rządów odbyli wspólną konferencję prasową. Kanclerz federalny wielokrotnie mówił wówczas o braku podstaw prawnych (*Rechtsgrundlosigkeit*) dla wszelkich roszczeń obywateli niemieckich wobec Polski „w związku z wypędzeniem i wywłaszczeniem”.

Implikacje prawne oświadczeń kanclerza Schrödera stały się następnie przedmiotem analizy w ekspertyzie, sporządzonej na zlecenie obu rządów - polskiego i niemieckiego, opublikowanej 2 listopada 2004 r.<sup>12</sup> oraz przez oba rządy zaakceptowanej. Główne

---

<sup>11</sup> Zob. A. Wolff-Powęska, *Polska racja stanu w procesie normalizacji stosunków z Niemcami w warunkach wolności i demokracji* (w:) *Polska-Niemcy 1945-2007 ...*, s. 159 i nast. J. Kranz, *Polsko-niemieckie cienie przeszłości*, *Sprawy Międzynarodowe* 2005, nr 1, s. 5 i nast.

<sup>12</sup> J. Barcz, J.A. Frowein, *Ekspertyza w sprawie roszczeń z Niemiec przeciwko Polsce w związku z drugą wojną światową* (2 listopada 2004 r.), *Sprawy Międzynarodowe* 2005, nr 1, s. 110 i nast.; *Gutachten zu den Ansprüchen aus Deutschland gegen Polen In Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 2005 Nr. 3, s. 625 i nast. Cytowana dalej jako: ekspertyza z 2 listopada 2004 r.

wyniki ekspertyzy można sprowadzić do stwierdzenia<sup>13</sup>, że roszczenia wysuwane z Niemiec w związku z przewłaszczeniami dokonanymi przez Polskę w konsekwencji Umowy poczdamskiej nie mają żadnych podstaw prawnych w prawie polskim, niemieckim i międzynarodowym. Przy czym stwierdzenie to obejmuje zarówno ewentualne skargi indywidualne jak i skargi w imieniu Niemiec. Następnie potwierdzono, że ewentualne wysunięcie takich skarg (co oczywiście jest możliwe) nie ma żadnych szans na powodzenie przez sądami europejskimi – Europejskim Trybunałem Praw Człowieka i Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, przed innymi sądami międzynarodowymi oraz przed polskimi, niemieckimi i amerykańskimi sądami krajowymi.

## 2. Skarga Powiernictwa Pruskiego

W 2006 r. Powiernictwo Pruskie wniosło jednak w swoim imieniu oraz w imieniu 23 osób fizycznych<sup>14</sup> skargi do ETPCz. Skarżący zarzucili Polsce naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 dołączonego do EKPCz., który stanowi m.in.:

„Każda osoba fizyczna lub prawna ma prawo do poszanowania swojego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. (...)”

---

<sup>13</sup> Szerzej: W.M. Góralski, *Znaczenie ekspertyzy Barcz-Frowein w sprawie roszczeń z Niemiec przeciwko Polsce w związku z II wojną światową dla stosunków polsko-niemieckich* (w:) *Transfer – obywatelstwo – majątek. Trudne problemy stosunków polsko-niemieckich. Studia i dokumenty*. Red. W.M. Góralski, Warszawa 2005, s. 229 i nast.

<sup>14</sup> Poszczególne stany faktyczne zostały streszczone w punkcie 1. (okoliczności dotyczące indywidualnych skarżących) postanowienia ETPCz.



oraz domagali się stosownych odszkodowań od Polski. Argumenty wspierające skargi można sprowadzić do następujących zasadniczych tez<sup>15</sup>:

- przesiedlenie ludności niemieckiej miało charakter czystek etnicznych, które może być zakwalifikowane nawet jako ludobójstwo, a w każdym razie w czasie dokonywania przesiedleń stanowiło zakazaną zbrodnię przeciwko ludzkości;
- tym samym Polska naruszyła obowiązujące już wówczas zasady prawa międzynarodowego o charakterze *ius cogens* (zdefiniowane następnie w art. 53 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów);
- sytuacja wytworzona w wyniku zbrodni ludobójstwa i naruszenia bezwzględnie obowiązujących norm prawa międzynarodowego nie może być uznana za zgodną z prawem; tym samym związane z takim działaniem przejęcie mienia musi być traktowane jako bezprawne; w tym kontekście w skargach odwoływano się do wyroku w sprawie Loizidou przeciwko Turcji<sup>16</sup>;
- przewłaszczenia dokonane przez Polskę na byłych niemieckich obszarach wschodnich były więc sprzeczne z obowiązującym wówczas i obecnie prawem międzynarodowym; przewłaszczenie to nie było ani wówczas ani obecnie prawnie uzasadnione, tym samym więc stanowi tzw. ciągłe naruszenie prawa własności (*continuing situation*);
- tym skarżący uzasadniali zasadność wniesienia skargi do ETPCz. w sytuacji, gdy wchodzące w grę wydarzenia nastąpiły na długo przed przystąpieniem Polski (w 1994 r.) do EKPCz. oraz związaniem się Protokołem nr 1;

---

<sup>15</sup> Zob. Punkty 42-46 postanowienia ETPCz. z 7 października 2008 r.

<sup>16</sup> Loizidou przeciwko Turcji. Wyrok ETPCz. z 18 grudnia 1996 r. Zbiór wyroków i postanowień ETPCz. 1996-VI.

- skierowanie skarg bezpośrednio do ETPCz. bez spełnienia wymogu wyczerpania krajowej drogi sądowej skarżący uzasadniali tym, że ustawodawca polski odmawiał konsekwentnie uchwalenia ustawy, które rehabilitowałyby Niemców wysiedlonych z obszarów przekazanych Polsce oraz unieważniałyby dokonane przewłaszczenia, z drugiej zaś strony wskazywano, że wszczęcie postępowania w tych sprawach w Polsce było bez „żadnych, oczywistych perspektyw na powodzenie.

Argumenty przytoczone przez Powiernictwo Pruskie nie były w zasadzie niczym nowym. Były to nieco „uśpótcześnionc” tezy, które w przeszłości wiązały w RFN pojęcie „wypędzonego” (*Vertriebener*) z omówionym już pokrótce stanowiskiem polityczno-prawnym. Rzecz w tym, że pojęcie to pojmowane było w RFN jako pewna, konstrukcja polityczno-prawna, zawierająca w sobie następujące zasadnicze aspekty:

- jako punkt wyjścia służyła jej teza, że polska granica zachodnia jest rodzajem prowizorium prawnego a obszary przekazane Polsce znalazły się jedynie pod polską administracją;
- przekazanie byłych niemieckich obszarów Rzeszy Polsce miałyby być nielegalne (w każdym razie nie wiążę Niemiec), w związku z czym działania podjęte przez polskiego suwerena w dziedzinie przewłaszczeń na tych obszarach oraz zmiany obywatelstwa byłyby nielegalne (a w każdym razie nie wiążące RFN);
- w związku z tym wysiedlenie ludności niemieckiej z obszarów przyznanych Polsce było nielegalne a nawet stanowiło zbrodnię międzynarodową;
- w końcu - że w związku z wyżej zaprezentowanymi założeniami - osoby wysiedlone mają „prawo do powrotu do stron rodzinnych” (słynne „*Recht auf die Heimat*”), a Polska powinna

przewłaszczone mienie zwrócić względnie zapłacić za nie odszkodowanie.

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego tezy te od początku były nie do utrzymania, a pakiet traktatów z lat 1990-1991 położył im kres również w sferze niemieckiego prawa krajowego<sup>17</sup>. Powrót do tych koncepcji w uzasadnieniu skarg Powiernictwa Pruskiego świadczył natomiast również o tym, że zupełnie pominięto nowe możliwości humanitarno-politycznego przewyżnienia tragicznych zaszczości ze stosunków polsko-niemieckich, które były ważnym elementem kompromisu wypracowanego w 1990 i 1991 r.

W relacjach polsko-niemieckich dokonano po tym przełomie politycznej<sup>18</sup> i historycznej<sup>19</sup> oceny również tragedii, jaka spotkała w końcu drugiej wojny światowej wysiedlonych Niemców. „Duży” traktat polsko-niemiecki otworzył wszelkie drogi do wspólnego dbania o dziedzictwo kulturowe na ziemiach niemieckich przekazanych Polsce, do normalnych kontaktów międzyludzkich oraz zapewniał solidne ramy dla działalności niemieckiej mniejszości narodowej w Polsce.

ETPCz., odrzucając w postanowieniu z 7 października 2008 r. wniesione przez Powiernictwo Pruskie skargi, nie tylko nie znalazł dla nich żadnego uzasadnienia prawnego. Przytaczając obszerny kontekst historyczny oraz powołując najważniejsze akty prawne i polityczne przyjęte przez mocarstwa sojusznicze z okresu drugiej wojny światowej w istocie gruntownie zdezwuował zaprezentowaną przez

---

<sup>17</sup> Zob. Punkt 5.2. Ekspertyzy z dnia 2 listopada 2004 r., Sprawy Międzynarodowe 2005, nr 1, s. 122 i nast.

<sup>18</sup> Przemówienie Władysława Bartoszewskiego, Ministra Spraw Zagranicznych RP podczas specjalnej sesji Bundestagu i Bundesratu 28 kwietnia 1995 r. Tekst w: Wł. Bartoszewski, *Warto być przyzwoitym. Teksty osobiste i nieosobiste*, Poznań 2005, s. 357 o nast.

<sup>19</sup> Zob. *Przeprosić za wypędzenie. O wysiedleniu Niemców po II wojnie światowej*. Red. K. Bachmann, J. Kranz, Kraków 1997; *Kompleks wypędzenia*. Red. Wł. Borodziej i A. Hajnicz, Kraków 1998.

Powiernictwo ocenę historyczną i prawną. Również w tym wyraża się zasadnicze znaczenie postanowienia ETPCz. Odrzucając skargi Powiernictwa ETPCz. odwoływał się przede wszystkim do argumentów natury prawnej. Osadził je jednak w kontekście historycznym i politycznym.

### 3. Kontekst historyczno-prawny w orzeczeniu ETPCz

W uzasadnieniu ETPCz. uwzględniono przede wszystkim kontekst historyczny przesiedleń ludności niemieckiej z byłych wschodnich obszarów Rzeszy. Trybunał – przypominając że Polska była ofiarą drugiej wojny światowej – wskazał również na ważne fakty historyczne związane z ewakuacją i wysiedleniem ludności niemieckiej. Przypomniał ewakuacje zarządzone przez same „niemieckie władze nazistowskie” wobec zbliżającego się frontu oraz ucieczkę ludności „ze strachu przed zbliżającą się zwycięską Armią Czerwoną”<sup>20</sup>. Nawiązał również do ówczesnej sytuacji na byłych niemieckich obszarach wschodnich, na które w warunkach wojennych wkraczały wojska radzieckie, wyciągając z tego istotny wniosek: „Nie można .. stwierdzić, iż Państwo Polskie, które w ówczesnym czasie nie posiadało kontroli *de facto*, ani *de iure* nad przejmowanymi stopniowo przez wojska sowieckie, lecz nadal niemieckimi terenami ... może być uznane za odpowiedzialne za akty przemocy i wypędzenia zarzucane przez ... skarżących”<sup>21</sup>.

Stwierdzenie to pozwoliło wyciągnąć ETPCz. istotny wniosek: skargi nie są zgodne *ratione personae* z EKPCz. i Protokołem nr 1, tj. skierowane są do niewłaściwego podmiotu i już z tego względu muszą zostać odrzucone<sup>22</sup>. Rzecz w tym, że decyzje w sprawie przesunięć terytorialnych w związku z zakończeniem drugiej wojny światowej oraz przesiedleń ludności niemieckiej podejmowały

---

<sup>20</sup> Punkty od 2 do 4 postanowienia ETPCz.

<sup>21</sup> Punkt 52 postanowienia ETPCz.

<sup>22</sup> Punkt 53 postanowienia ETPCz.

mocarstwa sojusznicze. Jeżeli Powiernictwo Pruskie (a wcześniej związki wypędzonych) uważały te decyzje za nielegalne, a nawet zbrodnicze, to skargi powinny być skierowane raczej do czterech ówczesnych mocarstw sojuszniczych. Zakładałoby to uznanie tych decyzji za nielegalne, co wskazuje na absurdalność tezy wyjściowej leżącej u podłoża skarg, a jednocześnie obłudność ich autorów (nie kierowano takich skarg wobec byłych mocarstw sprzymierzonych) lecz wobec Polski (która sama była po części przedmiotem tych decyzji)<sup>23</sup>.

ETPCz. nie odniósł się wprost do tej kwestii, ale poprzez jednoznaczne stwierdzenie (o czym dalej), że decyzje mocarstw sojuszniczych **miały charakter legalny**, zamknął dyskusję. Tym samym całkowicie zdezwuowano istotę argumentacji prawnej, która legła u podstaw wysuwanych w stosunku do Polski roszczeń.

Drugim niezmiernie istotnym odesłaniem do kontekstu historycznego i polityczno-prawnego jest jednoznaczne, spójne ujęcie w postanowieniu ETPCz. kwestii przesunięć terytorialnych (dotyczących Niemiec i Polski) oraz formuły zaspokajania przez Polskę roszczeń reparatornych. ETPCz. wskazał przede wszystkim na decyzje w sprawie „przesunięcia terytorialnego” Polski ze Wschodu na Zachód: od decyzji Konferencji jałtańskiej do Umowy poczdamskiej<sup>24</sup>. Przypomniał, że Polska otrzymała byłe niemieckie obszary wschodnie jako „rekompensatę” (tak w postanowieniach jałtańskich) w zamian za utracone polskie obszary wschodnie. Przypomniał następnie, że system reparacji wojennych od niemieckiego agresora został w Umowie poczdamskiej ustalony tak, że Polska miała otrzymać należne jej reparacje z części przysługującej Związkowi Radzieckiemu. W związku z zawartym kilkanaście dni po Umowie poczdamskiej układem polsko-radzieckim dokonano kompensaty wartości terytoriów utraconych przez Polskę na Wschodzie i otrzymanych na Zachodzie w sposób dla Polski wyjątkowo niekorzystny, a różnicę obciążającą

---

<sup>23</sup> Zob. Wł. Bartoszewski, *To jest zasadnicza i definitywna decyzja ...* .

<sup>24</sup> Punkty 31 i 32 postanowienia ETPCz.

Polskę, przez szereg następnych lat splanowano Związkowi Radzieckiemu węglem. Niemniej jednak umowa ta miała istotne znaczenie dla kwalifikacji formuły prawnej zaspakajania przez Polskę reparacji. ETPCz. stwierdził: „Zgodnie z postanowieniami Umowy ZSRR zrzekł się na rzecz Polski wszystkich swoich roszczeń w stosunku do majątków niemieckich znajdujących się na polskim terytorium, włączając w to część terytorium niemieckiego na wschód od granicy na Odrze i Nysie, która to część miała przypaść Polsce. Przyjęto, iż Umowa ta stanowi instrument służący implementacji Umowy poczdamskiej, jak również podstawę przejścia przez Polskę własności niemieckiej, znajdującej się na terytorium Polski, w obrębie granic ustalonych przez Umowę poczdamską”<sup>25</sup>.

Wniosek ETPCz. jest jednoznaczny: „Powyższe akty prawne zostały uchwalone jako wynik Konferencji w Jałcie, Umowy poczdamskiej oraz zobowiązań przyjętych przez Trzy Mocarstwa odnośnie reparacji wojennych dla Polski, które na podstawie odpowiednich aktów prawa międzynarodowego miały zostać zaspokojone z byłych niemieckich majątków leżących na terytorium Polski, włączając w to tereny na wschód od granicy na Odrze i Nysie”<sup>26</sup>. Po raz pierwszy chyba w akcie organu międzynarodowego tak jednoznacznie objaśniono formułę zaspakajania roszczeń reparacyjnych przez Polskę w związku z drugą wojną światową (w rozważaniach doktrynalnych i politycznych było w tej mierze do tej pory sporo niejasności) i jej powiązanie z przesunięciami terytorialnymi<sup>27</sup>. Wnioski, które wynikają z tego stwierdzenia (do których powrócimy w podsumowaniu) są niezmiernie istotne: skuteczne dochodzenie skarg wysuwanych przez Powiernictwo Pruskie oznaczałoby „rozbicie” poczdamskiej formuły dotyczącej reparacji z trudnymi do przewidzenia następstwami politycznymi. Cała regulacja zamknięcia spraw związanych z

---

<sup>25</sup> Punkt 33 postanowienia ETPCz.

<sup>26</sup> Punkt 59 postanowienia ETPCz.

<sup>27</sup> Zob. Wł. Czapliński, *Pojęcie reparacji wojennych w prawie międzynarodowym. Reparacje po drugiej wojnie światowej*, *Sprawy Międzynarodowe* 2005, nr 1, s. 66 i nast.

przeszłością w związku ze zjednoczeniem Niemiec zasadzała się na akceptacji ostatecznego zamknięcia tych kwestii *de iure*.

## 5. Specyficzny charakter przewłaszczeń związanych z II wojną światową i ich legalny charakter

Wychodząc z powyższych ocen generalnych ETPCz. odrzucił skargi wniesione przez Powiernictwo Pruskie również ze względu na *ratione temporis*. Argument ten był dobrze znany i uzasadniony, wynikał z generalnej zasady, iż prawo nie działa wstecz. Jurysdykcja ETPCz. w stosunku do Polski obejmuje więc okres od przystąpienia Polski do EKPCz. w roku 1994 r., a Trybunał wielokrotnie w swoim orzecznictwie potwierdzał tę zasadę<sup>28</sup>. Skargi mogły jedynie odwołać się do pojęcia „naruszenia ciągłego”, tj. do sytuacji która miała co prawda miejsce przed wejściem EKPCZ. w życie w stosunku do danego państwa, ale trwa nadal po jej wejściu w życie, wywierając skutki co do jurysdykcji ETPCz.<sup>29</sup> Dodatkowo Powiernictwo Pruskie wsparło się argumentem, jakoby podjęte działania (przesiedlenie ludności niemieckiej i przewłaszczenie mienia na ziemiach przekazanych Polsce) były od początku nielegalne, po części stanowiły zbrodnie przeciwko ludzkości i tym samym naruszały imperatywne normy prawa międzynarodowego. ETPCz. wszystkie te argumenty odrzucił:

- ETPCz. odwołał się do swojego stałego orzecznictwa, w myśl którego „wywłaszczenia dokonywane w związku z powojennymi regulacjami stosunków własności” są zasadniczo traktowane jako „akty jednorazowe” (*instantaneous acts*), a tym samym „nie powodują ciągłego naruszenia dotyczącego ‘pozbawienia prawa’”<sup>30</sup>;

---

<sup>28</sup> Zob. Punkt 7.5. ekspertyzy z 2 listopada 2004 r.

<sup>29</sup> Zob. punkt 56 postanowienia ETPCz.

<sup>30</sup> Punkt 57 postanowienia ETPCz. Jest to sytuacja odmienna od tej, jaką ETPCz. rozpatrywał w sprawie Broniowskiego (2004). W sprawie Broniowskiego chodziło bowiem o roszczenia odszkodowawcze mające jednoznaczne umocowanie w prawie polskim i potwierdzone przez

- ETPCz. wyszedł jednak poza ogólne odwołanie do swojego utrwalonego orzecznictwa i wskazał przyczyny odrzucenia stanowiska skarżących. Z jednej więc strony sprecyzował specyfikę przewłaszczeń dokonanych przez Polskę (jako „aktu jednorazowego”) i ich powiązanie z następstwami drugiej wojny światowej: polskie akty prawne przejmujące mienie niemieckie „zostały uchwalone jako wynik Konferencji w Jałcie, Umowy poczdamskiej oraz zobowiązań przyjętych przez Trzy Mocarstwa odnośnie reparacji wojennych dla Polski, które na podstawie odpowiednich aktów prawa międzynarodowego miały zostać zaspokojone z byłych poniemieckich majątków leżących na terytorium Polski, włączając w to tereny na wschód od granicy na Odrze i Nysie”<sup>31</sup>.

Z drugiej strony ETPCz. odniósł się do zarzutu nielegalności wysiedleń ludności niemieckiej i przeprowadzonych przewłaszczeń – w wyniku naruszenia imperatywnych norm prawa międzynarodowego (odwołanie do wyroku w sprawie *Loizidou*). ETPCz. przytoczył w związku z tym argument o zasadniczym znaczeniu: „Nie może być żadnej wątpliwości, iż były niemieckie tereny, na których indywidualni skarżący posiadali swoje majątki **zostały w legalny sposób przekazane państwu polskiemu** (podkreślenie autora) na podstawie postanowień Umowy Poczdamskiej (...), a następnie granica polsko – niemiecka, w kształcie określonym w Umowie została potwierdzona przez serię umów bilateralnych, zawartych przez Polskę z każdym z obydwu państw niemieckich oddzielenie oraz ostatecznie poprzez umowę zawartą między Polską i Republiką Federalną Niemiec (...). W związku z powyższym, argumenty skarżących wskazujące na istnienie naruszeń prawa międzynarodowego pociągające za sobą „inherentną bezprawność” dokonanych przez władze polskie wywłaszczeń oraz na

---

polskie sądy. Utrudnienia w dochodzeniu tych roszczeń ETPCz. uznał za naruszenie gwarancji zawartych w EKPCz.

<sup>31</sup> Punkt 59 postanowienia ETPCz.



„trwałe” skutki tych działań istniejące do dnia dzisiejszego, muszą zostać odrzucone”<sup>32</sup>. ETPCz. nie wdawał się (nie było to w kontekście rozpatrywanej sprawy zresztą konieczne) w ocenę stanowiska polityczno-prawnego RFN, które w przeszłości było przyczyną kontrowersji co do statusu polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej. W wyniku jednak jasnego stwierdzenia, że ówczesne działania mocarstw sojusznicznych, w tym decyzje w sprawie granicy zachodniej Polski były legalne, tj. zgodne z prawem międzynarodowym ETPCz. z jednej strony potwierdził konsekwentne stanowisko Polski w tej zasadniczej kwestii, z drugiej zaś odrzucił jednoznacznie podstawowe założenie skarżących (oraz stanowiska polityczno-prawnego RFN z przeszłości).

Powiernictwo Pruskie zarzuciło również Polsce, że nie przyjęła ustawy, która rehabilitowałaby wysiedlonych Niemców i zwracała im nieruchomości względnie gwarantowała stosowne odszkodowanie<sup>33</sup>. ETPCz. odrzucił taką argumentację odwołując się do swojego stałego orzecznictwa: „Artykułu 1 Protokołu 1 nie można interpretować w taki sposób, iż nakłada on na Umawiające się Państwa obowiązek zwrotu mienia przejętego przez nie przed ratyfikacją Konwencji. Przepis ten nie nakłada również na Umawiające się Państwa żadnych ograniczeń w zakresie swobody uchwalenia ustaw rehabilitacyjnych, bądź reprivatyzacyjnych. Pozostawia się państwom swobodę w wyborze i określeniu warunków zwrotu własności poprzednim właścicielom, a Konwencja nie nakłada żadnych szczególnych obowiązków dotyczących wypłaty zadośćuczynienia za krzywdy i szkody spowodowane przed ratyfikacją Konwencji”<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Punkt 61 postanowienia ETPCz.

<sup>33</sup> Punkt 46 postanowienia ETPCz.

<sup>34</sup> Niemniej należy rozważyć, czy uchwalenie w Polsce ustawy reprivatyzacyjnej może dać asumpt do ponownego wysunięcia roszczeń, tym razem w odwołaniu do art. 14 EKPCz. zakazującego dyskryminacji (w tym ze względu na pochodzenie). W tym kontekście zauważyć należy przede wszystkim, że zasada zakazu dyskryminacji ma charakter uzupełniający. Znajduje ona zastosowanie jedynie w przypadku naruszenia prawa materialnego, określonego w EKPCz. W analizowanym przypadku nie może być mowy o naruszeniu prawa materialnego, jako że wywłaszczenie omawianych nieruchomości nastąpiło przed przystąpieniem Polski do

## 5. Zasadnicze konkluzje prawne orzeczenia ETPCz

Orzeczenie ETPCz. z 7 października 2008 r. odniosło się – poza przypomnieniem i naświetleniem kontekstu historycznego wysiedlenia Niemców z obszarów utraconych przez III Rzeszę Niemiecką w wyniku drugiej wojny światowej – do dwóch fundamentalnych kwestii prawnych:

- potwierdziło legalność decyzji podjętych przez mocarstwa sojusznicze (w Układzie poczdamskim i związanych z nim aktach prawnych i politycznych) z okresu drugiej wojny światowej w sprawie przesunięć terytorialnych Niemiec (zarazem również Polski) oraz w sprawie wysiedlenia ludności niemieckiej. Tym samym potwierdziło, że zasadnicza teza skarg - zakładająca nielegalność tych decyzji – jest od początku błędna.
- w postanowieniu ETPCz. potwierdzono, że pojęcie reparacji, które Polska otrzymała od Niemiec jako następstwo zbrodniczej polityki nazistowskiej podczas II wojny światowej obejmowało również przekazane Polsce były niemieckie obszary wschodnie oraz przejęte przez Polskę mienie poniemieckie.

Przy okazji przypomniano również formułę zaspokojenia przez Polskę tych reparacji – co do zasady z części przypadającej Związkowi Radzieckiemu. Wskazanie na tę formułę ma fundamentalne znaczenie. Co hipotetycznie oznaczałoby ewentualne uznanie

---

ETPCz. oraz nie istnieje roszczenie w myśl prawa polskiego. Niezależnie od tego należy mieć na uwadze zasadniczo różny charakter wyłączeń dokonanych w ramach nacjonalizacji oraz wyłączeń osób przesiedlonych w wyniku decyzji sojuszniczych w związku ze zmianami terytorialnymi będącymi konsekwencją Umowy poczdamskiej. W ustawie reprivatyzacyjnej należy jedynie jednoznacznie wyłączyć kwestie związane z przewłaszczeniami dokonanymi w związku z Umową poczdamską z zakresu jej działania. Ewentualne skargi związane z ustawą reprivatyzacyjną również nie mają szans na powodzenie (zob. Punkt 7.3. ekspertyzy z 2 listopada 2004 r.).

skuteczności roszczeń „ze strony Niemiec” związanych z przewłaszczeniami dokonanymi w Polsce na podstawie Umowy poczdamskiej? Oznaczałoby „rozbitcie” poczdamskiego systemu zaspakajania reparacji od Niemiec związanych z drugą wojną światową, co z kolei otwierałoby możliwości dochodzenia różnych roszczeń odszkodowawczych od Niemiec ze strony państw, które padły ofiarą III Rzeszy Niemieckiej. Traktat „2+4” zastąpił co prawda „traktat pokojowy z Niemcami”, niektóre jednak problemy (w tym problem odszkodowań wojennych) pominął. Wychodzono – słusznie – z założenia – że problem jest *de iure* zamknięty, a sprawy wymagające dalszych działań (jak na przykład pomoc dla byłych robotników niewolniczych i przymusowych III Rzeszy Niemieckiej) zostaną rozwiązane w ramach polityczno-moralnych (*ex gratia*) – co też się stało. Z powyższym niebezpieczeństwem (z trudno przewidywalnymi konsekwencjami politycznymi i finansowymi) należy się liczyć (zwłaszcza w RFN) rozważając tę sprawę. Oświadczenie byłego kanclerza Schrödera i potwierdzone przez kolejny rząd niemiecki<sup>35</sup> świadczy jednoznacznie o tym, że RFN uznaje kwestię roszczeń z tytułu przewłaszczeń dokonanych w Polsce w związku z Umową poczdamską za sprawę zamkniętą.

Z drugiej strony postanowienie ETPCz. potwierdza istotne przesłanki, prowadzące do odrzucenia tego rodzaju roszczeń: działanie zasady *lex retro non agit* oraz stałe orzecznictwo Trybunału, że przewłaszczenia dokonane w związku z drugą wojną światową są traktowane ze względu na swoją specyfikę jako działania jednorazowe, a nie jako „sytuacja ciągła”. Potwierdzenie tej linii orzecznictwa ETPCz. jest niezmiernie istotne, precyzuje bowiem kierunek interpretacji prawa do ochrony własności (określonego w art. 1 Protokołu nr 1 do EKPCz.), a tym samym ma zasadnicze znaczenie dla interpretacji tego prawa podstawowego w powszechnym prawie międzynarodowym. Inne procedury, w ramach

---

<sup>35</sup> Po wydaniu postanowienia przez ETPCz. kanclerz federalna, Angela Merkel oświadczyła, iż decyzja ta „jest ważnym sygnałem potwierdzającym stanowisko rządu niemieckiego, że skarga (Powiernictwa) nie ma żadnych podstaw prawnych”.

których skargi mogą być składane (co Powiernictwo zapowiada) jednoznacznie wykluczają szanse na ich powodzenie. Wynika to nie tylko – jak w przypadku UE – ze względu na zakres kompetencji Wspólnot i system skarg przed sądami wspólnotowymi (w tym przypadku w ogóle nie ma możliwości wniesienia tego rodzaju skarg) czy też na brak podstaw prawnych w prawie krajowym, ale również ze względu na interpretację prawa do ochrony własności potwierdzoną przez ETPCz.

## **6. Lepsze wrogiem gorszego: w poszukiwaniu nowych rozwiązań?**

Wspomniana wyżej interpretacja prawa do ochrony własności, czy też ograniczenia proceduralne sądów międzynarodowych były jednoznaczne już w latach 90. W tym znaczeniu ekspertyza z 2 listopada 2004 r. nie wносиła nowych elementów, lecz raczej wykazywała istniejące ramy prawnomiędzynarodowe i odwołujące się do prawa krajowego niemieckiego, polskiego i amerykańskiego, które sprawiają, że skargi związane z przewłaszczeniami dokonanymi w związku z Umową poczdamską nie miały i nie mają żadnych szans na powodzenie. Niemniej jednak sam problem miał swoją dynamikę polityczną, a samo wysuwanie takich skarg wystawiło na szwank delikatną materię polsko-niemieckiego porozumienia. Abstrahując od motywów politycznych przedkładanych koncepcji<sup>36</sup> rozwiązania tej kwestii, należy odnieść się do nich jedynie w zakresie, w jakim nawiązywały do prawnych aspektów problemu.

Najdalej idącą koncepcją był pomysł, aby wystąpić w stosunku do RFN z kontr-rozszczeniami. Znalazł on wyraz m.in. w uchwale Sejmu RP z 10 września 2004 r. „w sprawie praw Polski do niemieckich reparacji wojennych oraz w sprawie bezprawnych roszczeń wobec Polski i obywateli polskich wysuwanych w Niemczech”<sup>37</sup>. Istotą przedłożonej

---

<sup>36</sup> Naświetla je Wł. Bartoszewski. Zob. *To jest zasadnicza i definitywna decyzja ...* .

<sup>37</sup> Tekst w: *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004*. Red. W.M. Góralski, Tom II, Warszawa 2004, s. 621.

koncepcji było „podjęcie stosownych działań” wobec rządu RFN z tytułu poniesionych przez Polskę strat w toku drugiej wojny światowej. Koncepcja ta była z prawnego punktu widzenia błędna. W świetle wyżej omówionej poczdamskiej formuły zaspakajania przez Polskę roszczeń reparacyjnych, adresatem ewentualnych polskich zabiegów mogłaby być Republika Rosyjska (jako państwo identyczne w rozumieniu prawa międzynarodowego z ZSRR). Zabiegi takie byłyby jednak pozbawione skuteczności, ponieważ sprawa rozliczeń reparacyjnych z ZSRR została zamknięta w rozumieniu prawnym<sup>38</sup> (nawet jeżeli rozliczenia z przełomu lat 40. i 50. były dla Polski wyjątkowo niekorzystne)<sup>39</sup>.

Racjonalne jądro tej koncepcji polegało być może na tym, że pośrednio wskazywała ona na konsekwencje ewentualnej skuteczności roszczeń wysuwanych przez związki wypędzonych („rozbitcie” poczdamskiej formuły dotyczącej reparacji – o czym była już mowa wyżej). Ponieważ jednak roszczenia te nie miały podstaw prawnych i nie było skutecznej procedury ich dochodzenia (jak wspomniano, stan prawny w tej mierze był jednoznaczny), koncepcję tę można mierzyć jedynie w kategoriach politycznych. W tym natomiast wymiarze była ona wyjątkowo bezmyślna, prowadziła bowiem do wywołania jednoczesnego konfliktu zarówno w relacjach z Niemcami jak i z Rosją (bez żadnych szans na wsparcie ze strony byłych mocarstw sprzymierzonych z okresu II wojny światowej). Inną sprawą jest przeprowadzenie bilansu zniszczeń wojennych Polski. Taki obowiązek o charakterze moralnym i politycznym, spoczywający na Państwie Polskim jest oczywisty, a solidne sporządzenie szacunków jest niezbędne dla edukacji historycznej.

---

<sup>38</sup> Zob. Polsko-radziecki protokół końcowy dotyczący wykonania dostaw reparacyjnych. Tekst zamieszczony w: *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004*. Red. W.M. Góralski, Tom II, Warszawa 2004, s. 336 i nast.

<sup>39</sup> Zob. J. Dołęga, Ł. Kulesza, R. Tarnogórski, *Wykonanie przez ZSRR postanowień reparacyjnych Umowy poczdamskiej wobec Polski (w:) Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004*. Red. W.M. Góralski, Tom I, Warszawa 2004, s. 157 i nast.

Inna grupa koncepcji obejmowała propozycje przyjęcia w stosunkach polsko-niemieckich tzw. opcji zerowej lub jednoznacznego przejęcia przez RFN wszelkich możliwych roszczeń jakie mogłyby być wysuwane w stosunku do Polski z tytułu przewłaszczeń związanych z Umową poczdamską. Wspólna, zasadnicza słabość obu tych koncepcji polegała na tym, że punktem wyjścia – w obu przypadkach – byłoby przyjęcie istnienia roszczeń w rozumieniu prawnym (nie można zrzekać się czegoś lub przejmować coś, co w rozumieniu prawnym nie istnieje). Propozycja tzw. opcji zerowej była poza tym gruntownie błędna, ponieważ stawiała na jednej płaszczyźnie potencjalne roszczenia „niemieckie” i „polskie” (pomijała więc zarówno kontekst historyczny jak i źródła potencjalnych roszczeń ze strony polskiej). Niezależnie od tego pomijała ona okoliczność, że ważny obszar (dobra kultury) objęty jest jeszcze odrębnymi negocjacjami, których zakończenie odsuwa się (podstawą prowadzenia negocjacji w tej dziedzinie jest art. 28 ust. 3 „dużego” traktatu polsko-niemieckiego). Realizacja takiej propozycji prowadziłaby więc do kuriozalnego rezultatu, w ramach którego RFN zrzekałaby się roszczeń prawnie nieistniejących, Polska natomiast zamykała sobie drogę do negocjacji w dziedzinach o dużym znaczeniu i deprecjonowała kontekst historyczny całego problemu.

Druga propozycja – wskazująca na przejęcie przez państwo niemieckie wszelkich możliwych roszczeń jakie mogłyby być wysuwane w stosunku do Polski z tytułu przewłaszczeń związanych z Umową poczdamską (i w ten sposób „ostateczne” zamknięcie sprawy) również nie uwzględniała ważnych okoliczności prawnych. Po pierwsze - również w przypadku tej propozycji należałoby przyjąć, że roszczenia istnieją w rozumieniu prawnym. Tymczasem wspólnym, mocnym obecnie stanowiskiem jest, że roszczenia takie nie mają podstaw prawnych (czyli nie istnieją). Jest to dla Polski rozwiązanie optymalne. Jednocześnie jest to rozwiązanie optymalne również dla RFN, ponieważ zakłada nieistnienie roszczeń w płaszczyźnie niemieckiego prawa krajowego. Zważmy, że według konsekwentnego stanowiska RFN w ostatnich latach państwo niemieckie nie ma

żadnych roszczeń do Polski z tytułu przewłaszczeń związanych z Umową poczdamską oraz nie będzie wspierać tego rodzaju roszczeń indywidualnych. Oznacza to, że w przypadku istnienia takich roszczeń w prawie niemieckim państwo niemieckie musiałoby zaspokojenie tych roszczeń przejąć na siebie. Istniejący i potwierdzony stan prawny zawiera więc w sobie postulowaną formułę „przejęcia” przez państwo niemieckie omawianych roszczeń, z tym że w kształcie wzmocnionym: potwierdza się jednocześnie, że roszczenia nie istnieją również w sferze niemieckiego prawa krajowego. Na tym polegała *nota bene* waga ekspertyzy z 2 listopada 2004 r. z punktu widzenia RFN: wykazano w niej bowiem (o czym była już mowa), że roszczenia nie istnieją również w sferze niemieckiego prawa krajowego. Jest to istotne dla RFN również z tego względu, iż wypłaciła już ona w przeszłości świadczenia dla osób wysiedlonych m.in. z byłych niemieckich obszarów wschodnich (z tytułu utraconego mienia) w ramach tzw. systemu o wyrównaniu ciężarów.

Jeżeli w tak ważnej sprawie istnieje konsens między państwami, odpowiadający ich interesom, obiektywnie dla nich korzystny i mający mocne uzasadnienie prawne, to stawianie takiego konsensu pod znakiem zapytania (do tego bez żadnych szans na realizację zgłaszanej propozycji) może być mierzone jedynie w kategoriach populistycznych.

## 7. Podsumowanie

1. Postanowienie ETPCz z 7 października 2008 r., odrzucające skargi Powiernictwa Pruskiego w sprawie odszkodowania za mienie Niemców wysiedlonych z przekazanych Polsce (na mocy Układu poczdamskiego z 2 sierpnia 1945 r.) byłych obszarów wschodnich Rzeszy Niemieckiej określone zostało zasadnie jako „jeden z ważniejszych aktów międzynarodowych rzutujących na stosunki polsko-niemieckie”<sup>40</sup>. Odnosi się ono bowiem do fundamentalnych kwestii politycznych i prawnych w tej dziedzinie. Jednocześnie

---

<sup>40</sup> Wł. Bartoszewski, *To jest zasadnicza i definitywna decyzja*, Polska z dnia 7 listopada 2008 r., s. 2.

potwierdza ono zasadność ram polityczno-prawnych dla porozumienia i pojednania polsko-niemieckiego, ustalonych w pakiecie traktatów z lat 1990-1991.

2. Postanowienie ETPCz miało co prawda charakter formalny i polegało na odrzuceniu wniesionych przez Powiernictwo skarg z powołaniem na art. 35 ust. 3 EKPCz, stosownie do którego „Trybunał uznaje za niedopuszczalną każdą skargę indywidualną ... jeżeli uważa, że skarga nie daje się pogodzić z postanowieniami Konwencji lub jej protokołów, jest w sposób oczywisty nieuzasadniona lub stanowi nadużycie prawa do skargi”. Niemniej jednak ETPCz opatrzył to postanowienie wyjątkowo obszernym i merytorycznie ważnym uzasadnieniem, wskazując na historyczny i polityczny kontekst decyzji podejmowanych w końcowym etapie II wojny światowej przez ówczesne mocarstwa sojusznicze.

3. Wysuwane w okresie powojennym w RFN roszczenia w stosunku do Polski (głównie ze strony związków wypędzonych) z tytułu przewłaszczeń dokonanych na terytoriach przekazanych Polsce na mocy Umowy poczdamskiej były powiązane ze stanowiskiem, iż decyzje poczdamskie w sprawie granicy zachodniej Polski nie ustanowiły granicy ostatecznej w rozumieniu prawa międzynarodowego, a tym samym decyzje podejmowane przez Polskę w kwestiach przewłaszczeń są bezprawne. Postanowienie ETPCz odnosi się więc pośrednio do kwestii statusowej o zasadniczym znaczeniu w stosunkach polsko-niemieckich. Potwierdza ono, że decyzje sojusznicze podjęte w sprawie przesunięć terytorium Niemiec oraz przesiedleń ludności niemieckiej były legalne, a Polska była nie podmiotem a przedmiotem tych decyzji. Nie może więc ponosić za nie odpowiedzialności.

4. Postanowienie ETPCz wyjaśnia również formułę przyznania Polsce reparacji wojennych. Zwłaszcza istotne jest potwierdzenie, że pojęcie reparacji w ujęciu Umowy poczdamskiej obejmowało również przekazane Polsce były obszary Rzeszy Niemieckiej wraz z niemieckim mieniem publicznym i prywatnym. Stąd też żadne roszczenia z tytułu



dokonanych przez Polskę przewłaszczeń na tym terytorium nie mają uzasadnienia prawnego. Próba uzasadnienia takich roszczeń oznaczałaby w istocie podważenie poczdamskiej formuły reparacji, a ich realizacja prowadziłaby do otwarcia sprawy odszkodowań wojennych wobec Niemiec. Taki scenariusz jest nierealistyczny z każdego punktu widzenia.

5. Stąd też postanowienie ETPCz powinno mieć istotne znaczenie dla debaty publicznej w RFN, w Polsce i w stosunkach polsko-niemieckich. Roszczenia wysuwane ze strony Powiernictwa, mimo że nie miały żadnych szans na powodzenie, dawały asumpt do różnego rodzaju kampanii politycznych, z reguły o charakterze populistycznym. Jest to o tyle niedobre, że materia relacji między Polakami i Niemcami jest ze zrozumiałych względów bardzo delikatna, łatwo może prowadzić do głębokich zadrążeń i odnowienia dawnych uprzedzeń<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> W powołany wyżej artykule Wł. Bartoszewski zauważył: „W relacjach polsko-niemieckich nagromadziło się w przeszłości wiele tragedii, których nie da się rozwiązać jakimś cudownym aktem jednorazowym. Proces pojednania wymaga wrażliwości, wiedzy i wielkiej rozwagi w działaniu. Dobrze się stało, że jeden z trudnych i bolesnych rozdziałów stosunków polsko-niemieckich został zamknięty”. Następnie dodał on: „... w demokratycznym systemie międzynarodowym można skarżyć, można też skarg nadużywać w złej woli. Można skarżyć również wówczas, gdy z góry wiadomo, że skarga nie ma żadnych szans na powodzenie. Tego rodzaju cyniczne i hochsztaplerskie poczynania nie mogą jednak stanowić o relacjach międzypaństwowych. Nie mogą też określać poważnie prowadzonej polityki państwowej”.

## 40. Rola standardów KBWE w ustalaniu treści klauzul dotyczących ochrony mniejszości narodowych w traktatach bilateralnych Polski z pierwszej połowy lat 90.<sup>1</sup>

(w:) *Prawa mniejszości narodowych* (red. T. Gardocka i J. Sobczak), Warszawa 2011 (strony 11 – 38).

### 1. Uwagi wstępne

W pierwszych latach po przełomie politycznym Polska zawarła traktaty o przyjaznej współpracy ze wszystkimi sąsiadami (w latach 1990-1994),<sup>2</sup> z innymi państwami regionu Europy Środkowo-Wschodniej<sup>3</sup> oraz z niektórymi państwami Europy Zachodniej<sup>4</sup>. Bez

---

<sup>1</sup> Autor – podczas pracy w MSZ – uczestniczył w latach 1989-1992 w negocjacjach nad traktatami polsko-niemieckimi; brał też udział w negocjowaniu klauzul dotyczących mniejszości w niektórych innych traktatach. Niniejszy artykuł opiera się na cyklu opublikowanych w latach 90. prac, zwłaszcza: *Ochrona mniejszości narodowych w systemie KBWE na tle standardów europejskich*, *Sprawy Międzynarodowe* 1992, nr 7-12; *Europas Standards for the Protection of National Minorities with special Regard to the CSCE - Present State and Conditions of Development* (w:) *Legal aspects of a new European infrastructure*, Europa Institut - Utrecht 1992; *Der polnisch-deutsche Vertrag vom 17. Juni 1991 und der Schutz der Minderheiten* (w:) *Anerkannt als Minderheit. Vergangenheit und Zukunft der Deutschen in Polen* (hrsg. H. van der Meulen), Baden-Baden 1994; *Klauzule dotyczące ochrony mniejszości narodowych w nowych dwustronnych traktatach Polski z państwami sąsiedzkimi*, *Przegląd Zachodni* 1996, nr 2; *Poland and its Bilateral Treaties* (w:) *Protecion of Minority Rights trough Bilateral Treaties*, Kluwer 1999.

<sup>2</sup> Z Niemcami o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy (podpisany 17 czerwca 1991 r.), z Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjacielskiej współpracy (podpisany 6 października 1991 r.), z Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy (podpisany 18 maja 1992 r.), z Rosją o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy (podpisany 22 maja 1992 r.), z Białorusią o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy (podpisany 23 czerwca 1992 r.) i z Litwą o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy (podpisany 26 kwietnia 1994 r.). Teksty traktatów w: *Traktaty o przyjaźni i współpracy zawarte przez Polskę. Wybór dokumentów*. Wstęp i opracowanie A. Przyborowska-Klimczak i S. Staszewski, Lublin 2005.

<sup>3</sup> Z Węgrami o przyjacielskiej i dobrosąsiedzkiej współpracy (podpisany 6 października 1991 r.), z Łotwą o przyjaźni i współpracy (podpisany 1 lipca 1992 r.), z Estonią o przyjaznej współpracy i bałtyckim dobrosąsiedztwie (podpisany 2 lipca 1992 r.), z Rumunią o przyjaznych stosunkach i współpracy (podpisany 25 stycznia 1993 r.), z Bułgarią o przyjaznych stosunkach i współpracy

wątpienia Polska odegrała kluczową rolę w rozwoju sieci dwustronnych porozumień w tym regionie oraz kształtowaniu pewnych rozwiązań modelowych. Było to niezmiernie istotne dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa i otwarcia drogi dla zbliżenia z europejskimi strukturami integracyjnymi. Przypomnieć należy, że do tzw. kryteriów kopenhaskich, wskazanych wraz z podjęciem przez ówczesne państwa członkowskie UE w czerwcu 1993 r. decyzji o możliwości przyjęcia do Unii Europejskiej państw Europy Środkowej i Wschodniej należało uzyskanie przez te państwa „stabilności” w stosunkach sąsiedzkich, co dotyczyło zwłaszcza zażegnanie wszelkich sporów terytorialnych (statusowych) i związanych z mniejszościami narodowymi. Podczas „przeгляdu” problemów w tej dziedzinie w maju 1994 r. Polska mogła wykazać się siecią traktatów, dowodzących uzyskanie odpowiedniej stabilności w stosunkach sąsiedzkich<sup>5</sup>. Było to – jak wskazano – niezbędnym warunkiem, otwierającym drogę do członkostwa w Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckim.

Tymczasem u progu zmian politycznych w Polsce w jej sąsiedztwie istniało szereg istotnych potencjalnych problemów konfliktogennych:

- w latach 1990-1993 zmienili się wszyscy sąsiedzi Państwa Polskiego: zniknęła NRD, a Polska zyskała sąsiada w postaci zjednoczonych Niemiec, na południu Czechosłowacja rozpadła się na dwa niezależne państwa — Czechy i Słowację, na

---

(podpisany 25 lutego 1993 r.), z Mołdową o przyjaźni i współpracy (podpisany 15 listopada 1994 r.). Teksty traktatów: tamże.

<sup>4</sup> Z Francją o przyjaźni i solidarności (podpisany 9 kwietnia 1991 r.), z Włochami o przyjaźni i współpracy (podpisany w październiku 1991 r.), z Hiszpanią o przyjaźni i współpracy (podpisany 26 października 1992 r.), z Grecją o przyjaźni i współpracy (podpisany 20 kwietnia 1993 r.). Wskazać należy również na Traktat z Turcją o przyjaźni i współpracy (podpisany 3 listopada 1993 r.). Teksty traktatów: tamże.

<sup>5</sup> *Republic of Poland. Synopsis of provisions for respect of frontiers and territorial integrity and the rights of national minorities contained in the treaties concluded by the Republic of Poland with its neighbours.* Presented to the Inaugural Conference for the Pact on Stability in Europe. Paris, 26-27 May 1994.

Wschodzie — w wyniku rozpadu ZSRR — Polska sąsiaduje z Ukrainą, Białorusią, Litwą oraz ma niewielki odcinek granicy z Rosją;

- potencjalnie istniały poważne problemy co do statusu prawnego granic Polski. Chodziło nie tylko o tzw. pozycję prawną RFN kwestionującą u progu zjednoczenia Niemiec międzynarodowoprawny status granicy polsko-niemieckiej, lecz również o polską granicę wschodnią, która *de facto* ustalona została w następstwie paktu Mołotow-Ribbentrop z 1939 r.;
- w Polsce zamieszkiwały mniejszości związane węzłem etnicznym z państwami sąsiedzkimi - i na odwrót: w państwach sąsiadujących z Polską zamieszkiwały duże mniejszości polskie<sup>6</sup>.

Dla wynegocjowania klauzul dotyczących ochrony mniejszości narodowych zasadnicze znaczenie miał model przyjętego rozwiązania, który zasadał się na trzech głównych przesłankach:

- w stosunkach bilateralnych z sąsiadami (czego wyrazem są postanowienia traktatów) rozstrzygniętą kwestie statusowe, uznając bez zastrzeżeń terytorialne status quo; stworzyło to podstawę prawną dla porozumienia właściwie we wszystkich dziedzinach współpracy i pojednania społeczeństw; tym samym również „sprawa mniejszości” pozbawiona została swego polityczno-prawnego charakteru konfliktogenego.
- zrezygnowano ze „specjalnych rozwiązań” dotyczących ochrony mniejszości, które – w odesłaniu do wzoru rozwiązań uzgodnionych po I wojnie światowej – ustalałyby specjalne prawa i odrębny system nadzoru ich przestrzegania (był to system – jak wykazała praktyka – niezmiernie konfliktogeny).

---

<sup>6</sup> Por. P. Madajczyk, *Nationale Minderheiten in Polen: Kulturen und Verbände (w:) Anerkannt als Minderheit. Vergangenheit und Zukunft der Deutschen in Polen*. Red. H. van der Meulen, Baden-Baden 1994, s. 211 i nast.

- zamiast tego sięgnięto do istniejącego standardu międzynarodowego, wychodząc z założenia, że „to, co jest takim standardem, może być uwzględnione w postanowieniach traktatu”. Tym samym uzyskano również pewną elastyczność zakresu ochrony, które rozszerza się wraz z rozwojem standardu międzynarodowego.

Tak więc zapewnienie ochrony mniejszości narodowych zostało osadzone w kontekście dobrego sąsiedztwa. Słusznie podkreśla się w tym kontekście modelowy charakter traktatu polsko-niemieckiego o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisanego 17 czerwca 1991 r. Poprzedzony on został zamknięciem — po stronie niemieckiej - wszelkich wątpliwości podnoszonych do tej pory co do międzynarodowoprawnego statusu granicy z Polską (traktat „2+4” z 12 września 1990 r. oraz traktat dwustronny między Polską a Niemcami „o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy”, podpisany 14 listopada 1990 r.)<sup>7</sup>.

## **2. Standard międzynarodowy dotyczący ochrony mniejszości (w tym KBWE) jako punkt odniesienia**

W okresie negocjacji traktatów standard międzynarodowoprawny ochrony mniejszości był stosunkowo skromny. Sprowadzał się on do postanowień art. 27 Międzynarodowego Paktu Praw Osobistych i Politycznych, postanowień szczegółowych konwencji przyjętych w ramach UNESCO i MOP, a w ramach systemu Rady Europy do art. 14 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, który ujmował ochronę mniejszości w kontekście zakazu dyskryminacji. Pewne znaczenie miały trwające w ramach ONZ prace nad Deklaracją w sprawie praw osób należących do mniejszości narodowych, etnicznych, religijnych i językowych (przyjętej ostatecznie 18 grudnia 1992 r. jako rezolucja ZO NZ nr 47/135) oraz prace w ramach Rady Europy nad Europejską Kartą języków

---

<sup>7</sup> Por. *Polska-Niemcy 1945-2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie*. Red. W. Góralski, Warszawa 2007.

regionalnych i mniejszościowych (przyjętą w 1992 r.) i nad Konwencją ramową o ochronie mniejszości narodowych (przyjętą w 1995 r.)<sup>8</sup>. Istotniejsze znaczenie dla negocjacji miały uzgodnione dokumenty polityczne, zwłaszcza przyjęty 29 maja 1990 r. przez Komisję Demokracja przez prawo „Zbiór zasad o mniejszościach narodowych”, zwłaszcza zaś przyjęte przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy 1 października 1990 r. Rekomendacje 1134 (1990) „o prawach mniejszości”.

Z powyższych względów podczas negocjacji szczególne znaczenia miały uzgodnienia dotyczące ochrony mniejszości podjęte w ramach ówczesnej Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE)<sup>9</sup>. Z jednej strony były one stosunkowo szczegółowe: począwszy od postanowień zasady VII Aktu końcowego z 1 sierpnia 1975, poprzez postanowienia Dokumentu końcowego spotkania wiedeńskiego z 19 stycznia 1989 r. były one konsekwentnie umacnianie<sup>10</sup>. Podstawowe znaczenie dla przebiegu negocjacji miał jednak Dokument spotkania kopenhaskiego z 29 czerwca 1990 r., przyjęty w ramach Konferencji w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE<sup>11</sup>, już w toku przemian politycznych w Polsce. Deklaracja ta zawierała szczegółowe postanowienia dotyczące ochrony mniejszości (w punktach 30 do 39), zwłaszcza zaś potwierdzała trzy zasady:

- przynależność poszanowania praw osób należących do mniejszości narodowych do powszechnie uznanych praw człowieka;

---

<sup>8</sup> Por. *Leksykon ochrony praw człowieka*. Red. M. Balcerzak i S. Sykuna, Warszawa 2010, s. 246 i nast.

<sup>9</sup> Szczegółowa analiza: J. Barcz, *Ochrona mniejszości narodowych w systemie KBWE na tle standardów europejskich*, *Sprawy Międzynarodowe* 1992, nr 7-12.

<sup>10</sup> *Prawa człowieka. Międzynarodowe zobowiązania Polski. Wybór dokumentów*. Red. A.D. Rotfeld, Warszawa 1989.

<sup>11</sup> Tekst w tłumaczeniu na język polski: *Dokument spotkania kopenhaskiego Konferencji w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE z 29 czerwca 1991 r.*, PISM-Warszawa 1991.

- równość praw członków mniejszości narodowych i wynikające stąd zasady zakazu dyskryminacji i zakazu asymilacji wbrew woli osób należących do mniejszości;
- opcji indywidualnej jeśli chodzi o wolę przynależności do mniejszości narodowej; w punkcie 32 Deklaracji stwierdzono: „Przynależność do mniejszości narodowej jest sprawą indywidualnego wyboru osoby. Z dokonania takiego wyboru nie mogą wynikać żadne negatywne następstwa”.

Poza wymienionymi wyżej zasadami, Deklaracja precyzowała katalog praw osób należących do mniejszości (również w punkcie 32) oraz zobowiązania państw do ochrony „tożsamości etnicznej, kulturowej, językowej i religijnej mniejszości narodowych na swym terytorium” (punkt 33). W końcu Deklaracja wskazywała na granice korzystania przez osoby należące do mniejszości z przysługujących im praw, podkreślając zwłaszcza (w punkcie 37): „Żadnego z tych zobowiązań nie można interpretować jako pociągającego za sobą prawo do angażowania się w jakąkolwiek działalność lub prowadzenie jakichkolwiek działań wbrew celom i zasadom Karty Narodów Zjednoczonych, innym zobowiązaniom wynikającym z prawa międzynarodowego lub postanowieniom Aktu końcowego, łącznie z zasadą integralności terytorialnej państw”<sup>12</sup>.

Przyjęte wówczas w ramach KBWE dokumenty miały co prawda charakter tzw. miękkiego prawa (soft law), niemniej stanowiły wyraz powszechnie akceptowanego konsensusu. Jak wspomniano – były one podstawowym punktem odniesienia w toku negocjacji dotyczących postanowień traktatów odnoszących się do ochrony mniejszości narodowych.

---

<sup>12</sup> Zwrócić należy również uwagę na Raport z 19 lipca 1991 r. genewskiego spotkania ekspertów państw KBWE nt. ochrony mniejszości narodowych.

### 3. Problem definicji mniejszości narodowych

#### 3.1. Postanowienia traktatów

Istniejące wówczas problemy z uzgodnieniem definicji mniejszości narodowych nie zostały do dzisiaj przezwyciężone. Traktaty zawarte przez Polskę odzwierciedlają te trudności, w różny sposób „opisując” grupy, które mają być objęte ochroną. Przy uważnej analizie można ustalić aż pięć sposobów, „opisu” mniejszości narodowych:

- pierwszy - obejmuje takie postanowienia traktatów, które jedynie zwięźle odwołują się do „członków mniejszości”<sup>13</sup> lub „osób należących do mniejszości”<sup>14</sup>;
- drugi - obejmuje postanowienia traktatów, które wyraźnie mówią o mniejszościach w obu państwach, opisując je szczegółowo; jedynie Traktat między Polską i Litwą zawiera tego rodzaju postanowienia<sup>15</sup>;
- trzeci sposób „opisu” obejmuje traktaty zawierające postanowienia nierównoważne, tj. grupę w jednym państwie określa się jako „mniejszość narodowa” a w drugim nie, opisując je jednak stosunkowo szczegółowo; do grupy

---

<sup>13</sup> Por. art. 11 ust. I Traktatu z Ukrainą i art. 15 ust. I Traktatu z Łotwą.

<sup>14</sup> Por. art. 8 ust. I Traktatu z Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną i art. 14 ust. I Traktatu z Białorusią.

<sup>15</sup> Art. 13 ust. 2 tego Traktatu mówi o „Osobach należących do mniejszości polskiej w Republice Litewskiej, czyli osobach posiadających obywatelstwo litewskie, które są polskiego pochodzenia albo przyznają się do narodowości, kultury lub tradycji polskiej oraz uznają język polski za swój język ojczysty, a także osobach należących do mniejszości litewskiej w Rzeczypospolitej Polskiej, czyli osobach posiadających polskie obywatelstwo, które są litewskiego pochodzenia albo przyznają się do narodowości, kultury lub tradycji litewskiej, oraz uznają język litewski za swój język ojczysty”.



tej należy Traktat polsko-niemiecki<sup>16</sup>;

- czwarty sposób obejmuje traktaty, które zawierają postanowienia nierównoważne, to znaczy grupę w jednym państwie określają jako „mniejszości narodowe” a w drugim nie, jednocześnie jednak nie opisują bliżej tych grup; do takiej kategorii należy Traktat z Rumunią<sup>17</sup> oraz Traktat z Estonią<sup>18</sup>;
- w końcu piąty sposób „opisu” obejmuje traktaty, które zawierają postanowienia nie mieszczące się w pierwszych czterech grupach; wskazać tu można na Traktat z Węgrami<sup>19</sup> i na Traktat z Rosją<sup>20</sup>.

### 3.2. Uwarunkowania negocjacyjne

**Uwarunkowania polityczne:** zaliczyć do nich należy przede wszystkim następujące problemy, które wówczas oddziaływały na przebieg negocjacji:

---

<sup>16</sup>Art. 20 ust. I Traktatu polsko-niemieckiego stwierdza: „Członkowie mniejszości niemieckiej w Rzeczypospolitej Polskiej, to znaczy osoby posiadające polskie obywatelstwo, które są niemieckiego pochodzenia albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji niemieckiej, a także osoby w Republice Federalnej Niemiec, posiadające niemieckie obywatelstwo, które są polskiego pochodzenia, albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji polskiej”.

<sup>17</sup> Art. 15 ust. I tego Traktatu mówi o „Polskich obywatelach pochodzenia rumuńskiego stale zamieszkujących w Rzeczypospolitej Polskiej” oraz o „rumuńskich obywatelach pochodzenia polskiego (członkach mniejszości polskiej w Rumunii)”.

<sup>18</sup> Art. 15 ust. 3 nawiązuje do „obywateli Rzeczypospolitej Polskiej estońskiego pochodzenia i obywateli Republiki Estońskiej polskiego pochodzenia, w tym mniejszości polskiej w Estonii”.

<sup>19</sup> Traktat ten w art. 6 ust. I i w art. 6 ust. 2 zdanie I nawiązuje generalnie do „mniejszości narodowych”, a następnie konkretyzuje w art. 6 ust. 2 zdanie 2, iż każda z „umawiających się stron” będzie udzielała pomocy „zamieszkałej na jej terytorium grupie etnicznej drugiej Umawiającej się Strony”.

<sup>20</sup> Również traktat z Rosją w art. 16 ust. I nawiązuje generalnie do ochrony „mniejszości narodowych”, w art. 16 ust. 2 i 3 mówi o „obywatelach Rzeczypospolitej Polskiej pochodzących z Rosji” i o „obywatelach Federacji Rosyjskiej polskiego pochodzenia”.

- zmiany polityczne w państwach EŚiW stworzyły warunki dla rozwoju i urzeczywistnienia ochrony mniejszości narodowych. Niemniej nowe demokracje były (i nadal są) szczególnie wrażliwe na punkcie odzyskanej suwerenności, a rozpad dotychczasowych struktur politycznych doprowadził do uwolnienia głębokich konfliktów narodowościowych, odżyły resentymenty historyczne, zaostrzył się konfliktogenny charakter kwestii związanych z mniejszościami narodowymi;
- przed nowymi problemami stanęły też państwa zachodnioeuropejskie; dotychczas sprawa ochrony mniejszości narodowych w tych państwach rozumiana była przede wszystkim jako jeden z aspektów działań na rzecz ochrony praw człowieka w ówczesnych państwach komunistycznych, jednocześnie zakładano, że zakres ochrony praw zasadniczych „u nich samych” jest tak znaczący, iż gwarantuje także wszelką ochronę mniejszościom narodowym. Zmiany w państwach EŚiW ujawniły szereg problemów w tej dziedzinie w państwach zachodnioeuropejskich, które jednak nie zamierzały odchodzić od stosunkowo restrykcyjnej polityki tzw. mniejszości uznanych (we własnym prawie krajowym), bądź w ogóle pomijania problemu (zakres ochrony praw człowieka miałby być tak znaczący, że gwarantuje również odpowiednią ochronę mniejszościom);
- dodatkowym istotnym problemem było objęcie ochroną również dużych grup migrantów, którzy znajdowali się w państwach zachodnioeuropejskich (mieli oni bardzo różny status, bądź w ogóle przebywali nielegalnie); jednocześnie nowe demokracje zaczęły być same konfrontowane z możliwością napływu emigrantów od wschodnich sąsiadów.

**Uwarunkowania „faktyczne”:** wyrażały się w bardzo znacznym zróżnicowaniu wchodzących w grę grup i osób. I tak, w stosunkach między niektórymi państwami fakt istnienia mniejszości i związane z

tym okoliczności nie budziły większych problemów. Stąd odnośne traktaty nawiązywały jedynie zwięźle do „mniejszości narodowych” w obu państwach. Chodzi tu o traktaty objęte grupą pierwszą. W przypadkach występowania większych kontrowersji, jak na przykład w stosunkach polsko-litewskich, w Traktacie podjęto próbę szczegółowego opisanie mniejszości (druga grupa). W przypadku trudności w ustaleniu ekwiwalentności opisu, jak to ma na przykład miejsce w stosunkach polsko-niemieckich, gdzie między grupą niemiecką i grupą polską występowały znaczne różnice pod względem statusu prawnego (osób do tych grup należących) i rozwoju faktycznego (oraz uwzględniając bardzo wstrzemięźliwe stanowisko Niemiec co do „uznania” mniejszości u „siebie”), obie grupy zostały szczegółowo opisane, przy zachowaniu równowagi ochrony (trzecia grupa traktatów)<sup>21</sup>. W przypadku traktatu z państwami, w których nierównowaga co do istnienia mniejszości w jednym państwie a w drugim nie, nie budzi wątpliwości, ograniczono się do stwierdzenia tego faktu (grupa czwarta). W końcu grupa piąta obejmuje traktaty odzwierciedlające specyficzne interesy i problemy. Artykuł 6 Traktatu polsko-węgierskiego wyraża raczej poparcie obu państw dla ochrony mniejszości narodowych generalnie oraz specyficzne węgierskie interesy w tej dziedzinie. Postanowienia zawarte w art. 6 ust. 2, iż każda z „Umawiających się Stron” udzieli „pomocy zamieszkałej na jej terytorium grupie etnicznej drugiej Umawiającej się Strony” dotyczy stosunkowo niewielkich grup emigrantów i osób wywodzących się z mieszanych małżeństw. Z kolei w stosunkach polsko-rosyjskich sama kwestia istnienia dużej liczebnie mniejszości polskiej w Rosji nie budziła kontrowersji. Różnorodność i niejasności terminologiczne były wynikiem - z jednej strony - wstrzemięźliwego podejścia strony rosyjskiej (traktat podpisany został 22 maja 1992 r.) w odniesieniu do szerszych uregulowań dotyczących ochrony mniejszości, przy akceptowaniu jednak istniejących standardów

---

<sup>21</sup> „Opisy” te (w grupie drugiej i trzeciej) nawiązywały do dokumentów przygotowanych w ramach Rady Europy, przede wszystkim do punktu czwartego „spisu zasad dotyczących mniejszości narodowych” przygotowanego przez komisję *Democracy through Law*, punktu 11 Rekomendacji 1134 oraz artykułu 2 ust. 1 projektu konwencji ramowej z 8 lutego 1991 r. (który w ostatecznej wersji konwencji nie znalazł się).

międzynarodowych w tej dziedzinie (por. art. 12 ust. 1 Traktatu). Z drugiej strony dla mniejszości polskiej w Rosji zasadnicze znaczenie miało zagwarantowanie wolności religii (art. 16 ust 2), ponieważ stanowi to punkt wyjścia dla zachowania tożsamości kulturowej. Wymieniona w art. 16 ust. 3 kategoria „obywateli Federacji Rosyjskiej polskiego pochodzenia” oraz „obywateli Rzeczypospolitej Polskiej pochodzących z Rosji” dotyczy *de facto* członków mniejszości polskiej w Rosji oraz emigrantów i osób wywodzących się z małżeństw mieszanych „pochodzących z Rosji” (a więc w zasadzie bez jasnego określenia narodowości — może chodzić o osoby o różnej narodowości wywodzące się z Rosji). Przepis ten — obecnie bez większego znaczenia dla Polski — może z czasem, wraz z napływem coraz większych grup emigrantów ze Wschodu i po uzyskaniu przez część z nich obywatelstwa polskiego nabrać większego znaczenia.

### **3.3. Przesłanki przyjętego rozwiązania**

**Zasada opcji indywidualnej:** Traktaty potwierdzają tzw. zasadę opcji indywidualnej w brzmieniu punktu 32 Dokumentu kopenhaskiego, stosownie do którego „Przynależność do mniejszości narodowej jest sprawą indywidualnego wyboru osoby. Z dokonania takiego wyboru nie mogą wynikać żadne negatywne następstwa”. Większość traktatów powtarza powyższe sformułowania. Traktat polsko-białoruski stwierdza na przykład w art. 14 ust. 2: „Umawiające się Strony potwierdzają, że przynależność do mniejszości narodowej jest sprawą indywidualnego wyboru dokonywanego przez osoby i że nie mogą z tego wynikać dla niej żadne negatywne następstwa”. Podobne postanowienia zawiera art. 8 ust. 3 Traktatu z Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną, art. 11 ust. 2 z Ukrainą, art. 15 ust. 3 Traktatu z Łotwą, art. 13 ust. 3 Traktatu z Litwą i art. 20 ust. 4 Traktatu z Niemcami. Traktaty z Niemcami i z Litwą potwierdzają „opcję indywidualną” również w samym opisie/definicji mniejszości, podkreślając, że chodzi o osoby, które m.in. „przyznają się do języka, kultury lub tradycji”. Pozostałe traktaty nie odwołują się *expressis verbis* do zasady opcji indywidualnej. Potwierdzają one jednak wolę

przestrzegania zobowiązań dotyczących ochrony mniejszości, w tym w szczególności zawartych w dokumencie KBWE/OBWE.

Potwierdzenie zasady opcji indywidualnej w traktatach przemawia na rzecz poglądu, że wymóg zapewnienia ochrony mniejszościom narodowym jest niezależny od ich uznania (uznania ich istnienia) ze strony państwa, w którym zamieszkują. Już w 1930 r. Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej słusznie stwierdził, iż istnienie mniejszości jest *a matter of fact and not a question of law*<sup>22</sup>. Sprawa istnienia mniejszości nie powinna być zasadniczo przedmiotem regulacji prawnej. Zawarte w traktach opisy/definicje koncentrują się na kryteriach faktycznych, rozstrzygających o istnieniu mniejszości. Dla wymogu ochrony zasadnicze znaczenie ma fakt istnienia danej grupy i wola do zachowania tożsamości<sup>23</sup>. Zasada opcji indywidualnej wyrażona w dokumentach KBWE/OBWE jako standard polityczny i potwierdzona m.in. w traktatach dwustronnych Polski jako standard prawny jednoznacznie taki nowoczesny pogląd potwierdza. Trudności w określeniu definicji mniejszości narodowych wynikają przede wszystkim z faktu, że część państw dąży do „zachowania kontroli” nad zobowiązaniami do ochrony mniejszości narodowych trzymając się nadal koncepcji „mniejszości uznanych”<sup>24</sup>. W istocie rzeczy zasada opcji

---

<sup>22</sup> Advisory opinion 31 July 1930, PCU Series B, No. 17, p. 21.

<sup>23</sup> Interpretacja taka była charakterystyczna dla stanowiska grupy roboczej, która przygotowała deklaracje NZ o ochronie mniejszości: „The view was expressed that the present Declaration did not necessarily have to contain a definition of the term 'minority', as such a definition was absent in other human rights instruments. It was pointed out that the draft, by the use of the adjectives national, ethnic, religious and linguistic in front of the term, already specified what scope it would have and whom it was intended to benefit.... It was also stated that the Declaration could function perfectly well without precisely defining the term as it was clear... to which groups the term referred to in concrete terms”.

<sup>24</sup> Podczas spotkania genewskiego w lipcu 1991 r. dyskusję wzbudziła na przykład propozycja delegacji francuskiej - wprowadzona *notabene* do raportu końcowego (por. ostatni akapit działu II), w myśl której „nie wszystkie różnice etniczne, kulturowe, językowe i religijne muszą prowadzić do utworzenia mniejszości narodowej”. W związku z tymi postanowieniami delegacje siedmiu państw (Polski, Austrii, Republiki Czeskiej i Słowackiej, Węgier, Norwegii, Szwecji i Jugosławii) wniosły tzw. zastrzeżenie interpretacyjne, stwierdzające, że postanowienia te „nie mogą ograniczać praw jednostki do wyboru przynależenia lub nieprzynależenia do mniejszości narodowej, jak to określono w punkcie 32 Dokumentu spotkania kopenhaskiego

indywidualnej oznacza natomiast, iż obowiązek do ochrony mniejszości jest niezależny od tego czy dane państwo uznaje wchodzącą w grę mniejszość narodową. Jeśli mniejszość w tym państwie istnieje, to objęta jest *ipso facto* stosowną międzynarodową ochroną prawną. Państwo nie może bowiem odmówić ochrony mniejszości narodowej powołując się na to, że istniejąca i artykułująca swoją tożsamość grupa nie jest przez nie „uznawana” za mniejszość narodową.

W tym rozumieniu zasada opcji indywidualnej została skonkretyzowana w konwencji ramowej Rady Europy (art. 3 ust 1) oraz w deklaracji NZ (art. 3 ust. 2). Ówczesna formuła KBWE/OBWE była o tyle nieostra, iż w ujęciu dosłownym „każda osoba” (niezależnie od spełnienia wymogów faktycznych) mogłaby zgłosić akces do mniejszości narodowej. Z tego też względu w traktatach odwoływano się również do przesłanek faktycznych - narodowości, powiązania z językiem, kulturą, tradycją. W myśl nowego ujęcia tej zasady, „każda osoba należąca do mniejszości”, a więc spełniająca kryteria faktyczne, ma prawo swobodnego wyboru co do tego czy ma być traktowana czy nie jako członek mniejszości, a żadne następstwa negatywne nie mogą dla niej wynikać z dokonanego wyboru lub z powołania się na związane z tym wyborem prawa<sup>25</sup>. Naturalnie, również z takiego ujęcia wynikają określone niebezpieczeństwa interpretacyjne. Kto bowiem stwierdza, iż w danym państwie istnieje „mniejszość narodowa”, do której dana osoba „należy”? Nie są to obawy bezpodstawne, co wynika jasno ze sposobu przystępowania do Konwencji ramowej Rady Europy. Niektóre państwa (na przykład Niemcy) przystąpiły do tej Konwencji z zastrzeżeniem, iż określona w niej ochrona dotyczy jedynie mniejszości „uznanych” za takowe przez

---

Konferencji w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE". *CSC Meeting of Experts on National Minorities*. Geneva 1991, Journal No. 15/7 C.

<sup>25</sup> W myśl art. 3 ust. 1 Konwencji ramowej „Every person belonging to a national minority shall have the right freely to choose to be treated or not to be treated as such and no disadvantage shall result from this choice or from the exercise of the rights which are connected to that choice”. Podobnie art. 3 ust. 2 w powiązaniu z art. 4 ust 1 Deklaracji NZ.

dane państwo. W sumie jest to powrót do podejścia restryktywnego, któremu kres położyć miała zasada opcji indywidualnej. Podejście takie cofa stan ochrony mniejszości narodowych w podstawowej kwestii do okresu przed przyjęciem Dokumentu kopenhaskiego.

**Wymóg obywatelstwa:** w kontekście „opisu” mniejszości narodowej jest związany przede wszystkim z tzw. klauzulami bezpieczeństwa (patrz dalej). Jest on dla państwa tym bardziej istotny, że zgodnie z zasadą opcji indywidualnej kwestia przynależności do mniejszości (a tym samym zobowiązanie państwa do odnośnej ochrony) stała się zależna od decyzji jednostki. Z tego też względu w zasadzie we wszystkich propozycjach definicji mniejszości wskazuje się na „obywateli danego państwa”, którzy od innych obywateli tego państwa odróżniają się określonymi cechami - narodowością, językiem, kulturą, tradycjami, religią. W traktatach zawartych przez Polskę wymóg taki figuruje w traktacie z Niemcami (art. 20 ust. 1), Litwą (art. 13 ust. 2), Estonią (art. 15 ust. 3), Rumunią (art. 15. Ust. 1) i Rosją (art. 16 ust. 2). Traktaty z Białorusią, z Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną, Ukrainą i Łotwą nie zawierają tego rodzaju wymogu, do obywatelstwa odsyłają jednak w tzw. klauzulach bezpieczeństwa (klauzula lojalności obywatelskiej). Jedynie traktat z Węgrami nie odnosi się do tej kwestii.

W doktrynie oraz opiniach gremiów międzynarodowych pojawia się postulat, aby z takiego wymogu zrezygnować<sup>26</sup>. Ochrona powinna bowiem przysługiwać mniejszościom żyjącym w danym państwie niezależnie od tego czy osoby do niej należące mają obywatelstwo tego państwa czy też nie. Państwa nie bez przyczyny jednak łączą wymóg obywatelstwa z definicją mniejszości. Z jednej bowiem strony status osób nie posiadających obywatelstwa regulowany jest prawem dotyczącym cudzoziemców względnie – w ramach Unii Europejskiej – posiadaniem przez obywateli państw członkowskich obywatelstwa Unii. Rozważenia wymaga więc problem stosunków między statusem cudzoziemca a prawami wynikającymi dla jednostki z faktu należenia

---

<sup>26</sup> Por. Leksykon ochrony praw człowieka ..., s. 248.

do mniejszości. Z drugiej strony wymóg obywatelstwa łączony jest przez państwa z tzw. klauzulami bezpieczeństwa i zapewne będą one trwać przy takim stanowisku tak długo, dopóki w stosunku do państwa sąsiedzkiego połączonego z mniejszością węzłem etnicznym istnieć będą nieuregulowane kwestie polityczne, szczególnie jeśli państwo takie manipulować będzie kwestią obywatelstwa i łączyć ją z ochroną mniejszości. Sytuacja taka zachodzi nadal na przykład w stosunkach polsko-niemieckich. Prawo niemieckie utożsamia pojęcie „Niemca” nie z istnieniem węzła etnicznego, lecz posiadaniem przez daną osobę z „niemieckiej przynależności państwowej” (art. 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej). Jeśli jeszcze wziąć pod uwagę, że „niemiecka przynależność państwowa” w stosunku do zamieszkałych na Ziemiach Zachodnich i Północnych obywateli polskich jest wywodzona z koncepcji, które w przeszłości kwestionowały suwerenność Polski na tych obszarach, to implikacje polityczne są wyraźne. Stąd dla strony polskiej traktatowe potwierdzenie ochrony mniejszości niemieckiej warunkowane było potwierdzeniem obowiązku lojalności obywatelskiej w stosunku do osób należących do tej mniejszości. Do instytucji obywatelstwa w kontekście ochrony mniejszości i swoich interesów za granicą sięgała również Rosja, utrzymując lub nadając obywatelstwo rosyjskie całym grupom Rosjan pozostałym poza granicami kraju<sup>27</sup>.

Sięganie przez „państwo pochodzenia” do instytucji obywatelstwa w kontekście ochrony „swojej mniejszości” w innym państwie może rozsadzić koncepcję nowoczesnego standardu ochrony mniejszości, a w każdym razie bardzo utrudnia rozwój tego standardu. Obywatelstwo jest bowiem związane bezpośrednio z suwerennością państwa. Reakcją na stanowisko „państw pochodzenia” będzie więc (i jest) siłą rzeczy trwanie przy wymogu „obywatelstwa” przy „opisie” mniejszości narodowej, co w sumie nie odpowiada nowoczesnemu kierunkowi rozwoju standardu ochrony

---

<sup>27</sup> Por. Heather F. Hurlburt, A. Rosas, *Russian Bilateral Treaties and Minority Policy. Consultations on the role of bilateral treaties in regulating minority rights organized by the Foundation on Inter-Ethnic Relations*. Vienna, 8-9 Mars 1995.



mniejszości narodowych. W sytuacjach takich mogą wystąpić również inne następstwa, negatywne dla zakresu ochrony mniejszości, na przykład wyłączenie osób posiadających podwójne obywatelstwo z pełnienia funkcji publicznych. Sumując, sięganie przez „państwo pochodzenia” do instytucji obywatelstwa w celu ochrony „własnych” mniejszości utrzymuje substancję konfliktogenną i hamuje rozwój międzynarodowego standardu ochrony mniejszości narodowych.

**Problem szczególny: brak ekwiwalentności „opisu” mniejszości w Traktacie polsko-niemieckim:** problem ten budzi znaczne kontrowersje<sup>28</sup>. W myśl art. 20 ust. 1 tego Traktatu zamieszkałe w Polsce „osoby posiadające polskie obywatelstwo, które są niemieckiego pochodzenia albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji niemieckiej” zakwalifikowane zostały jako „mniejszość niemiecka”, natomiast w odniesieniu do „osób w Republice Federalnej Niemiec, posiadających niemieckie obywatelstwo, które są polskiego pochodzenia, albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji polskiej” takiego określenia brak. Jest to przedmiotem krytyki tak po stronie polskiej, jak i po stronie niemieckiej. Po stronie polskiej zarzuca się, że brak terminu „mniejszość polska” ogranicza ochronę Polaków w Niemczech i w zasadzie uzależni jej zakres wyłącznie od uznania Niemiec. Po stronie niemieckiej zaś zarzucano, że zrównanie w traktacie zakresu ochrony mniejszości niemieckiej w Polsce z ochroną „osób pochodzenia polskiego” w Niemczech może być wykorzystane dla ograniczenia ochrony mniejszości niemieckiej<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Szerzej: R. Jasica, *Polish-German Treaties of 1990 and 1991 on the Confirmation of their Mutual Border and on good Neighbourliness and Friendly Co-operation*. Polish Yearbook of International Law 1991-1992 XIX, s. 81 i nast.; J. Barcz, *Sytuacja prawna Polaków w Niemczech w świetle Traktatu z 17 czerwca 1991 r. i prawa krajowego RFN*, Państwo i Prawo 1995, nr 5, s. 36 i nast.

<sup>29</sup> Por. D. Blumenwitz, *Minderheiten und Volksgruppenrecht. Aktuelle Entwicklung*, Bonn 1992, s. 82 i 83.

Powyższe ujęcie „opisu” mniejszości w traktacie polsko-niemieckim jest wynikiem - z jednej strony - bardzo ostrożnego (żeby nie powiedzieć restryktywnego) podejścia państw Europy Zachodniej, w tym również Niemiec, do ochrony mniejszości „u siebie”. Wiąże się to m.in. z problemem emigrantów, którzy w dużych grupach zamieszkują te państwa. Państwa te dążą więc do formalnego oddzielenia kwestii ochrony mniejszości od ochrony tożsamości kulturowej emigrantów, ograniczając tę pierwszą do tzw. mniejszości uznanych (*anerkannte Minderheiten*). Z drugiej strony - jeśli chodzi o Polaków w Niemczech — chodziło podczas negocjacji nad Traktatem o objęcie ochroną możliwie całej grupy, która była bardzo zróżnicowana tak pod względem faktycznym, jak i statusu prawnego. Przypomnieć w związku z tym należy, że w czasie negocjowania Traktatu w RFN przebywało około 200 tyś. Polaków bez uregulowanego statusu pobytowego, natomiast większość emigrantów z Polski z lat 1960-1990 przybyła do RFN wybierając niemiecką opcję narodowościową (jako „Niemcy” w rozumieniu art. 116 ust. 1 UZ RFN) i tak traktowana była w Niemczech. Wprowadzenie wówczas do Traktatu terminu „mniejszość polska” nie rozwiązałoby problemu ochrony grupy polskiej w Niemczech. Jeśli uwzględnić stan prawny w RFN, to można dojść do wniosku, iż w takim przypadku ochrona ograniczona zostałaby do tzw. Ruhr-Polen, pozostawiając na boku pozostałe, bez porównania liczniejsze grupy polskie w Niemczech.

Z tego punktu widzenia istotne jest, że Traktat skonkretyzował faktyczne kryteria określające istnienie mniejszości (art. 20 ust. 1) i objął ochroną wszystkie osoby należące do „grupy polskiej” w Niemczech mające obywatelstwo niemieckie. Punkt pierwszy listów ministrów spraw zagranicznych, wymienionych przy podpisywaniu Traktatu zapewnia ponadto pewną ochronę zamieszkałych w Niemczech Polaków nie mających obywatelstwa niemieckiego (a więc głównie pracownikom migrującym). Traktat stwarza więc ramy prawne dla ochrony tożsamości narodowej Polaków w Niemczech. Rozstrzygające znaczenie ma w tym kontekście faktyczna konsolidacja tej grupy, tzn. zdolność do artykułowania swoich interesów i wola zachowania tożsamości.

W związku z powyższym problemem, art. 20 ust. 1 Traktatu polsko-niemieckiego wiązany jest niekiedy z jego art. 2 ust. 7, w którym mowa jest o „mniejszościach” i „równorzędnych grupach” (*gleichgestellte Gruppen*). W powiązaniu takim widzi się usankcjonowanie niekorzystnego statusu „grupy polskiej” w Niemczech w stosunku do mniejszości niemieckiej w Polsce<sup>30</sup>. Należy w związku z tym zaznaczyć, że art. 2 Traktatu formułuje generalne zasady, jakimi oba państwa kierują się m.in. w „kształtowaniu swych stosunków”. Pojęcie „równorzędnych grup” należy więc interpretować szeroko, z uwzględnieniem z jednej strony zasłóci historycznych w stosunkach polsko-niemieckich, z drugiej zaś strony z uwzględnieniem nowoczesnych nurtów, rozszerzających ochronę na grupy, które dotychczas nie były objęte pojęciem „mniejszości uznanej”. Art. 2 ust. 7 mówi ogólnie o „mniejszościach” w liczbie mnogiej, nie konkretyzując bliżej o jakie mniejszości chodzi. W grę wchodzi więc może zarówno mniejszość niemiecka w Polsce, jak i te grupy polskie w Niemczech, które z powodzeniem zakwalifikować można do kategorii mniejszości narodowej czy językowej. Ewentualne zakwalifikowanie innych grup (na przykład osób nie mających obywatelstwa niemieckiego) do kategorii „grupy równorzędnej” (z mniejszościami), z pewnością nie oznacza ograniczenia ochrony takiej grupy. Z jednej bowiem strony Traktat wyraźnie zapewnia równość ochrony i praw, z drugiej zaś strony zakwalifikowanie do tej kategorii osób nie mających obywatelstwa niemieckiego jednoznacznie wzmacniałoby ochronę tej części „grupy polskiej” w Niemczech.

W końcu pewien problem interpretacyjny związany jest z art. 20 ust. 2 Traktatu polsko-niemieckiego - „Umawiające się Strony realizują prawa i obowiązki zgodnie ze standardami międzynarodowymi dotyczącymi mniejszości, w szczególności zgodnie z ...” (tu następuje wyliczenie podstawowych dokumentów międzynarodowych). Z postanowień tych wyprowadzany jest niekiedy wniosek, iż jedynie Polska związana jest wymienionymi „standardami międzynarodowymi”

---

<sup>30</sup> R. Jasica, *Polish-German ...* .

w odniesieniu do mniejszości niemieckiej, natomiast Niemcy są związane w stosunku do „grupy polskiej” jedynie postanowieniami traktatu<sup>31</sup>. Interpretacja taka nie ma uzasadnienia. Wręcz przeciwnie, postanowienia powyższe wzmacniają ochronę Polaków w Niemczech, bowiem „prawa i obowiązki”, o których mowa w art. 20 ust. 2, dotyczą jednoznacznie tak członków mniejszości niemieckiej w Polsce, jak i członków „grupy polskiej” w Niemczech. Zróżnicowana grupa polska ma podlegać ochronie stosownie do „standardów międzynarodowych dotyczących mniejszości”. Dodatkowo zauważyć należy, że postanowienia powyższe wprowadzają istotny element elastyczności do zakresu ochrony, który będzie się zwiększał wraz z rozwojem standardu międzynarodowego.

**Emigranci:** Jak już wyżej zostało podkreślone, problem emigrantów - którzy w dużych grupach często już w drugim lub trzecim pokoleniu zamieszkują w państwach Europy Zachodniej - ma bezpośredni wpływ na rozwój standardu międzynarodowego ochrony mniejszości. Zainteresowane państwa obawiają się rozszerzenia ochrony przyznawanej mniejszościom na emigrantów. Dążą w związku z tym do rozdzielenia tych dwóch kwestii: z jednej strony ochrony mniejszości narodowych, która miałaby dotyczyć jedynie tzw. mniejszości uznanych, z drugiej strony ochrony tożsamości etnicznej emigrantów. Podejście takie jest jednym z najpoważniejszych czynników ograniczających możliwość rozwoju międzynarodowego standardu ochrony mniejszości. Nowoczesny natomiast trend, stosownie do którego ochrona mniejszości obejmuje wszystkie grupy (chcące naturalnie za mniejszość uchodzić) na terytorium danego państwa, znajduje pewne potwierdzenie również w traktach zawartych przez Polskę. Już traktat z Włochami, podpisany w październiku 1991 r., stwierdza w art. 12 „Każda z Wysokich Umawiających się Stron, zgodnie z jej systemem prawnym i porozumieniem międzynarodowym w tej dziedzinie, zapewni ochronę praw, włącznie z prawem do opieki społecznej, legalnie przebywającym i zatrudnionym na jej terytorium obywatelom drugiej Strony”. Znacznie dalej idzie Traktat polsko-niemiecki. Niezależnie od

---

<sup>31</sup> Tamże.

tego, że ta część emigrantów, która uzyskała obywatelstwo niemieckie, podlega ochronie właściwej dla mniejszości narodowych na podstawie art. 20 - 22 Traktatu, szczególna ochrona przewidziana jest we wspomnianych już listach ministrów spraw zagranicznych, wymienionych przy podpisywaniu Traktatu<sup>32</sup>. W punkcie pierwszym listów zawarte jest oświadczenie rządu RFN, „iż podejmie starania celem stworzenia możliwości, aby także żyjące w RFN osoby polskiego pochodzenia lub przyznające się do języka, kultury lub tradycji polskiej nie objęte postanowieniami artykułu 20 ust. I, mogły korzystać w daleko idącym zakresie z praw wymienionych w artykule 20 i z możliwości wymienionych w artykule 21”. Niezależnie od ograniczenia powyższych zobowiązań, wynikających ze zwrotu, iż rząd RFN „podejmie starania” (*Bemühungsklausel*), oraz że korzystanie ze stosownych praw będzie zapewnione „w daleko idącym zakresie” (*weitgehend*), oświadczenie to zawiera konkretne zobowiązanie do ochrony zamieszkałych w RFN osób polskiego pochodzenia nie mających obywatelstwa niemieckiego oraz gwarantuje takim osobom ochronę w daleko idącym zakresie - *per analogiom* - jak osobom należącym do mniejszości narodowej.

Niektóre pozostałe traktaty również zawierają w tej dziedzinie interesujące postanowienia. Ma to znaczenie szczególne, ponieważ także nowe demokracje Europy Środkowej w coraz większym stopniu konfrontowane są z napływem dużych grup emigrantów z Europy Wschodniej. I tak część traktatów ogranicza ochronę do emigrantów, którzy uzyskali obywatelstwo państwa zamieszkania. Art. 15 ust. 3 Traktatu z Estonią stwierdza na przykład: „Strony będą sprzyjać obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej estońskiego pochodzenia, i obywatelom Republiki Estońskiej polskiego pochodzenia, w tym mniejszości polskiej w Estonii, w zachowaniu i krzewieniu tożsamości etnicznej, własnej kultury”. Art. 15 ust. I Traktatu z Rumunią zawiera podobne postanowienia. W obu przypadkach Polska zagwarantowała estońskim i rumuńskim emigrantom, co prawda tylko tym, którzy nabyli polskie obywatelstwo, ochronę analogiczną do ochrony osób

---

<sup>32</sup> Stosownie do art. 31 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów listy te mają znaczenie międzynarodowoprawne przy interpretacji Traktatu.

należących do mniejszości narodowych, a w każdym razie sprawy te potraktowano łącznie. Podobnie powinien być interpretowany art. 16 ust. 2 Traktatu z Rosją, w myśl którego: „Strony będą sprzyjać obywatelom Rzeczypospolitej pochodzącym z Rosji i obywatelom Federacji Rosyjskiej polskiego pochodzenia w zachowaniu i krzewieniu tożsamości etnicznej, własnej kultury oraz nauczaniu języka ojczystego na poziomie przedszkolnym i szkolnym”. Rosja nie kwestionuje bowiem istnienia mniejszości polskiej, a w Traktacie brak odrębnego artykułu na ten temat<sup>33</sup>.

Dwa inne traktaty idą dalej, gwarantując *expressis verbis* ochronę emigrantom nie mającym obywatelstwa państwa zamieszkania. Traktat z Litwą stanowi w art. 17: „Układające się Strony gwarantują osobom stale zamieszkującym na ich terytorium a posiadającym obywatelstwo drugiej Strony wszystkie prawa człowieka, które są przyznawane takim osobom zgodnie z powszechnie uznanymi zasadami i szczegółowymi normami prawa międzynarodowego oraz prawami państwa, w którym osoby te stale zamieszkują”. Bardziej interesujący jest traktat z Węgry, nie zawiera on bowiem żadnej klauzuli ograniczającej (wymóg zgodności z „powszechnie uznanymi zasadami” czy też normami szczegółowymi). Art. 6 ust 2. zdanie drugie traktatu stwierdza: „Umawiające się Strony potwierdzają, że każda z nich będzie udzielała pomocy zamieszkałej na jej terytorium grupie etnicznej drugiej Umawiającej się Strony w pielęgnowaniu kultury, języka i szkolnictwa oraz w utrzymywaniu związków z krajem macierzystym, jak również umożliwi tej grupie korzystanie z pomocy udzielonej przez drugą Umawiającą się Stronę w powyższej działalności”.

Jak się wydaje, traktaty zawarte przez Polskę potwierdzają stosunkowo jasny trend w rozwoju ochrony tożsamości emigrantów.

---

<sup>33</sup> Art. 16 ust. 1 mówi generalnie o przestrzeganiu przez oba państwa „praw mniejszości narodowych” (i powołuje niektóre ważniejsze dokumenty międzynarodowe w tej mierze), a art. 16 ust. 2 koncentruje się na wolności wyznania „obywateli Rzeczypospolitej Polskiej pochodzących z Rosji i obywateli Federacji Rosyjskiej polskiego pochodzenia”.

O ile państwo dopuszcza do osiedlenia na swoim terytorium znacznych grup emigrantów i czerpie z tego określone korzyści, to zobowiązane jest do zapewnienia takim osobom ochrony tożsamości etnicznej, językowej, kulturowej i religijnej w zakresie odpowiadającym stopniu konsolidacji i oczekiwaniom takiej grupy. Trend taki umacniany jest również ochroną tożsamości migrujących obywateli Unii w ramach prawa UE. Relacja między ochroną mniejszości narodowej a ochroną tożsamości osób zamieszkałych w danym państwie i nie uznawanych przez to państwo za mniejszość, nie może być wykorzystywana do wyłączenia czy ograniczenia ochrony tych ostatnich oraz do ograniczenia możliwości artykułowania przez takie osoby swej tożsamości. Wskazane jest raczej podejście elastyczne:<sup>34</sup> tak jeśli chodzi o zakres ochrony, który powinien odpowiadać specyfice każdej grupy, jak i samej kwalifikacji - trudno bowiem określić, w którym dokładnie momencie grupa emigrantów „przekształci się” w mniejszość językową, etniczną czy religijną i dopiero od „tego momentu” gwarantować jej ochronę. Rozwój praktyki zacierać będzie w coraz większym stopniu różnice między „mniejszościami” a „emigrantami”. Termin „mniejszość narodowa” nabywa generalnego znaczenia, obejmując różne grupy ludności w danym państwie różniące się określonymi cechami od pozostałej ludności (narodowością, językiem, tradycjami, religią). Zakres związanej z kwalifikacją „jako mniejszość” ochrony uzależniona powinna być od stopnia koncentracji zamieszkania, intensywności artykułowania woli do zachowania tożsamości itp., a nie od formalnego uznania przez państwo „za mniejszość”.

---

<sup>34</sup> Dokumenty KBWE, które początkowo bardzo ostrożnie nawiązywały do tego problemu (zob. pkt 38 dokumentu moskiewskiego spotkania konferencji w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE z 4 października 1991 r.) coraz wyraźniej wskazują na konieczność zapewnienia „także praw kulturalnych dla legalnie zamieszkujących i pracujących migrantów”. Zob. punkty 36-38 rozdziału IV „Ludzki wymiar” dokumentu trzeciego spotkania szefów państw i rządów państw KBWE - „Wyznania czasu przemian”, przyjętego w Helsinkach 10 lipca 1992 r.

#### 4. Prawa osób należących do mniejszości narodowych

**Zasady:** Niezależnie od omówionej wyżej, istotnej zasady opcji indywidualnej, traktaty potwierdzają, nawiązując do Dokumentu kopenhaskiego – również: zasadę zakazu asymilacji wbrew woli zainteresowanych osób, zasadę równości i zasadę niedyskryminacji.

- **Zasada zakazu asymilacji wbrew woli zainteresowanych osób:** w myśl punktu 32 zdanie drugie Dokumentu kopenhaskiego – „Osoby należące do mniejszości narodowych mają prawo swobodnego wyrażania, zachowania i rozwijania swej tożsamości etnicznej, kulturowej, językowej lub religijnej oraz utrzymania i rozwijania swej kultury we wszystkich jej aspektach, bez jakichkolwiek prób asymilacji wbrew ich woli”. Analogiczne postanowienia zawiera Traktat z Niemcami w art. 20 ust 1. Stosownie do tych postanowień osoby należące do obu grup wymienionych w art. 20 ust I mają prawo do „swobodnego wyrażania, zachowania i rozwijania swej tożsamości etnicznej, kulturowej, językowej i religijnej bez jakiegokolwiek próby asymilacji wbrew ich woli”. Pośród pozostałych traktatów jedynie traktat z Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną potwierdza *expressis verbis* w art. 8 ust I tę zasadę.
- **Zasada równości i zasada niedyskryminacji:** zasady te potwierdza punkt 31 Dokumentu kopenhaskiego, w myśl którego „Osoby należące do mniejszości narodowych mają prawo do pełnego i skutecznego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności bez jakiegokolwiek dyskryminacji i w warunkach pełnej równowagi wobec prawa”. W tym brzmieniu zasada równości i zasada zakazu dyskryminacji zostały potwierdzone w Traktacie z Niemcami (art. 20 ust. I zdanie ostatnie). W niektórych traktatach, przy formułowaniu tych zasad sięgnięto do postanowień punktu 32 zdanie drugie



Dokumentu kopenhaskiego<sup>35</sup>. Tak na przykład art. 11 ust. I Traktatu z Ukrainą podkreśla prawo osób należących do mniejszości narodowych „do zachowania, wyrażania i rozwijania swojej tożsamości etnicznej, kulturowej, językowej i religijnej bez jakiegokolwiek dyskryminacji i w warunkach pełnej równości wobec prawa”<sup>36</sup>. Traktaty z Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną, Estonią, Rosją i Węgrami nie zawierają wyraźnego potwierdzenia tych zasad. Tym niemniej w traktatach tych mówi się generalnie, że ich strony będą kierować się „powszechnie uznanymi standardami międzynarodowymi”.

**Poszanowanie prawa osób należących do mniejszości narodowych:** Również w tym kontekście Traktat z Niemcami może być traktowany jako modelowy. Formułuje on katalog praw osób należących do mniejszości w nawiązaniu do punktu 32 Dokumentu kopenhaskiego. Stosownie do art. 20 ust 3 Traktatu osoby określone w jego ust I mają „w szczególności” prawo do:

- swobodnego posługiwania się językiem ojczystym w życiu prywatnym i publicznym, dostępu do informacji w tym języku, jej rozpowszechniania i wymiany,

---

<sup>35</sup> W niektórych przypadkach w traktatach połączono postanowienia pkt 31 i zdania drugiego pkt 32 Dokumentu kopenhaskiego.

<sup>36</sup> Również: art. 13 ust. 2 Traktatu z Litwą [„Osoby (należące do obu mniejszości) mają prawo ... do swobodnego wyrażania, zachowania i rozwijania swej tożsamości narodowej, kulturowej, językowej i religijnej bez jakiegokolwiek dyskryminacji i przy zachowaniu pełnej równowagi wobec prawa”]; art. 14 ust I Traktatu z Białorusią [„...osoby (należące do obu mniejszości) mają prawo ...do swobodnego zachowania, rozwijania i wyrażania swojej tożsamości etnicznej, kulturowej, językowej i religijnej, bez jakiegokolwiek dyskryminacji i w warunkach pełnej równowagi wobec prawa”]; art. 15 ust I Traktatu z Rumunią (osoby należące do obu grup wymienionych w traktacie mają prawo do „swobodnego wyrażania, zachowania i rozwijania swojej tożsamości etnicznej, kulturowej, językowej i religijnej bez jakiegokolwiek dyskryminacji i w warunkach pełnej równości wobec prawa”) i art. 15 ust I Traktatu z Łotwą (osoby należące do obu mniejszości mają prawo do „zachowania, wyrażania i rozwijania swojej tożsamości etnicznej, kulturowej, językowej i religijnej bez jakiegokolwiek dyskryminacji i w warunkach pełnej równości wobec prawa”).

- zakładania i utrzymywania własnych instytucji, organizacji lub stowarzyszeń oświatowych, kulturalnych i religijnych, które mogą się ubiegać o dobrowolne wkłady finansowe i inne, jak również o pomoc publiczną, zgodnie z prawem krajowym, oraz które posiadają równoprawny dostęp do środków przekazu swojego regionu,
- wyznawania i praktykowania swej religii, w tym nabywania, posiadania i wykorzystania materiałów religijnych oraz prowadzenie oświatowej działalności religijnej w języku ojczystym,
- ustanawiania i utrzymywania niezakłóconych kontaktów między sobą w obrębie swego kraju, jak również kontaktów poprzez granice z obywatelami innych państw, z którymi łączą ich wspólne pochodzenie etniczne lub narodowe, dziedzictwo kulturowe lub przekonania religijne,
- używanie swych imion i nazwisk w brzmieniu języka ojczystego,
- zakładania i utrzymywania organizacji lub stowarzyszeń w obrębie swojego kraju oraz uczestnictwa w międzynarodowych organizacjach pozarządowych,
- korzystania na równi z innymi ze skutecznych środków prawnych dla urzeczywistnienia swoich praw, zgodnie z prawem krajowym.

Traktat z Ukrainą (art. 11 ust. 1), z Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną (art. 8 ust. 1), z Litwą (art. 14), z Łotwą (art. 15 ust. 2) i Białorusią (art. 15) zawierają różne warianty wyżej omówionych postanowień. Jest charakterystyczne, iż jedynie Traktat z Litwą zawiera nawiązanie do pewnych aspektów związanych z postulatem autonomii. Art. 14 akapit ostatni tego Traktatu zapewnia osobom

należącym do obu mniejszości prawo do „uczestniczenia w życiu publicznym bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli na szczeblu władz państwowych i lokalnych i dopuszczenia do służby publicznej na równi z innymi obywatelami”. Wskazuje to na znaczną wstrzeźliwość co do traktatowego regulowania sprawy jakiegokolwiek formy autonomii w odniesieniu do mniejszości narodowych. Znaczna wstrzeźliwość występuje również w odniesieniu do nazewnictwa miejscowości i nazw topograficznych<sup>37</sup>.

**Prawa grupowe czy prawa indywidualne:** większość traktatów zawartych przez Polskę posługuje się w tym kontekście formułą zawartą w punkcie 32 Dokumentu kopenhaskiego. W myśl tej formuły - „Osoby należące do mniejszości narodowych mogą korzystać ze swych praw indywidualnie, jak też wspólnie z innymi członkami swej grupy” (punkt 32 zdanie pierwsze ostatniego akapitu). Formuła ta powtórzona jest *expressis verbis* w art. 15 Traktatu z Białorusią, art. 8 ust. 2 Traktatu z Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną, art. 13 ust. 2 Traktatu z Litwą, art. 20 ust. 3 Traktatu z Niemcami, art. 11 ust. 1 Traktatu z Ukrainą, art. 15 ust. 1 Traktatu z Łotwą, art. 15 ust. 1 Traktatu z Rumunią i art. 6 ust. 2 Traktatu z Węgrami.

W traktatach zawartych przez Polskę konsekwentnie podkreśla się indywidualny charakter praw w ramach ochrony mniejszości w nawiązaniu do formuły Dokumentu kopenhaskiego. Znajduje to swój wyraz również w konsekwentnym stosowaniu zwrotów: „członkowie mniejszości ... mają prawo”, „osoby wymienione ... mają prawo do”, „osoby należące do mniejszości mają prawo”. W niektórych traktatach można znaleźć sformułowania: „prawa

---

<sup>37</sup> W listach wymienionych między ministrami spraw zagranicznych przy podpisywaniu Traktatu z Niemcami zawarte jest oświadczenie rządu polskiego, iż nie widzi on obecnie „żadnej możliwości dopuszczenia na tradycyjnych obszarach osiedlenia mniejszości niemieckiej w Rzeczypospolitej Polskiej oficjalnych nazw topograficznych także w języku niemieckim”, gotów jest jednak „rozpatrzyć tę sprawę w stosownym czasie”. Do sprawa powrócono prawie 20 lat po wejściu Traktatu w życie.

mniejszości narodowych"<sup>38</sup>, „ochrona praw mniejszości narodowych"<sup>39</sup>, czy „realizacja praw mniejszości narodowych"<sup>40</sup>. Sformułowania te powiązane są z odesłaniem do powszechnych standardów ochrony mniejszości, powinny więc być interpretowane w kontekście formuły zawartej w Dokumencie kopenhaskim<sup>41</sup>.

## 5. Obowiązki państw do ochrony mniejszości narodowych

W tej dziedzinie traktaty można podzielić na dwie grupy. Jedną stanowią traktaty, które stosunkowo szczegółowo ustanawiają tzw. *affirmatwe actions*, druga grupa, to traktaty, które dodatkowo formułują zasadę współpracy w dziedzinie ochrony mniejszości narodowych.

***Affirmative actions***: wszystkie traktaty, z wyjątkiem Traktatu z Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną i Traktatu z Rumunią, zawierają generalne zobowiązanie państw do „chronienia” na swych terytoriach „tożsamości narodowej, kulturowej, językowej i religijnej” osób należących do mniejszości oraz „tworzenia warunków jej rozwijania”<sup>42</sup>, do „sprzyjania osobom należącym do mniejszości w zachowaniu tożsamości etnicznej, własnej kultury”<sup>43</sup> lub do „ochrony” na swym terytorium tożsamości narodowej mniejszości „Drugiej

---

<sup>38</sup> Art. 6 ust. I Traktatu z Węgrami i art. 16 ust. I Traktatu z Rosją.

<sup>39</sup> Art. 13 ust.1 Traktatu z Litwą.

<sup>40</sup> Art. 15 ust. 2 Traktatu z Łotwą.

<sup>41</sup> W tym kontekście jedynie sformułowanie zawarte w art. 15 ust. 2 Traktatu z Łotwą nie znajduje objaśnienia. Stosownie do postanowień tego artykułu „Umawiające się Strony” mają podjąć działania niezbędne „w celu realizacji praw mniejszości”, przy czym w dalszej części tego artykułu wymienione są „prawa” przypisane w innych traktatach oraz w deklaracji kopenhaskiej jednoznacznie do „osób należących do mniejszości”. Można to wytłumaczyć jedynie niefrasobliwością terminologiczną negocjatorów tego Traktatu.

<sup>42</sup> Art. 15 Traktatu z Litwą i art. 21 ust. I Traktatu z Niemcami.

<sup>43</sup> Art. 15 ust. 3 Traktatu z Estonią.

Strony przed jakimkolwiek działaniem zagrażającym jej tożsamości" i do „tworzenia” „warunków dla jej umacniania”<sup>44</sup>.

W nawiązaniu do postanowień Dokumentu kopenhaskiego traktaty z Niemcami, Litwą i Białorusią zawierają stosunkowo szczegółowe postanowienia konkretyzujące odpowiednie zobowiązania państw. I tak traktat z Niemcami zobowiązuje oba państwa „w szczególności”:

- w ramach obowiązujących ustaw wzajemnie umożliwiać i ułatwiać podejmowanie działań na rzecz wspierania członków grup wymienionych w artykule 20 ustęp I lub ich organizacji,
- mimo konieczności uczenia się oficjalnego języka odnośnego państwa, dążyć zgodnie z właściwymi przepisami prawa krajowego do zapewnienia członkom grup wymienionych w artykule 20 ustęp I odpowiednich możliwości nauczania ich języka ojczystego lub w języku ojczystym, w publicznych placówkach oświatowych, jak również tam, gdzie jest to możliwe i konieczne, posługiwania się nim wobec władz publicznych,
- uwzględniać historię i kulturę grup wymienionych w artykule 20 ustęp I w związku z nauczaniem historii i kultury w placówkach oświatowych,
- szanować prawo członków grup wymienionych w artykule 20 ustęp I do skutecznego uczestnictwa w sprawach publicznych, łącznie z udziałem w sprawach dotyczących ochrony i wspierania ich tożsamości,
- podejmować niezbędne środki w tym celu po należytej konsultacji, zgodnie z procedurą podejmowania decyzji w

---

<sup>44</sup> Art. 11 ust. 2 Traktatu z Ukrainą, art. 15 ust. 3 Traktatu z Łotwą. Porównaj: art. 16 ust. 1 Traktatu z Białorusią, art. 16 ust. 3 Traktatu z Rosją i art. 6 ust. 2 Traktatu z Węgrami.

danym państwie, łącznie z kontaktami z organizacjami lub stowarzyszeniami grup wymienionych w artykule 20 ustęp I<sup>45</sup>.

Powyższe zobowiązania uzupełniane są zwykle w innych częściach traktatów (dotyczących współpracy kulturalnej) szczegółowymi postanowieniami dotyczącymi wspierania i dostępu do języka „drugiej Strony”<sup>46</sup>.

Pozostałe traktaty zawierają jedną ze wskazanych wyżej formuł ogólnego zobowiązania do wspierania tożsamości mniejszości narodowych. Traktat z Rosją (art. 16 ust. 2) i z Estonią (art. 15 ust. 2) potwierdzają dodatkowo wolność religii w kontekście ochrony mniejszości.

**Zasada współpracy w dziedzinie ochrony mniejszości narodowych:** dwa traktaty — z Niemcami i z Białorusią — formułują, w nawiązaniu do postanowień Dokumentu kopenhaskiego<sup>47</sup>, przesłanki współpracy między państwami w dziedzinie ochrony mniejszości narodowych. Stosownie do art. 21 ust. I zdanie drugie i trzecie Traktatu z Niemcami oba państwa „doceniają szczególnie znaczenie wzmożonej konstruktywnej współpracy w tej dziedzinie. Współpraca ta powinna umacniać pokojowe współzycie i dobre sąsiedztwo Narodów polskiego i niemieckiego oraz przyczyniać się do porozumienia między nimi”. Podobne postanowienia zawiera Traktat z Białorusią w art. 16 ust. 1: „Umawiające się Strony będą rozwijać konstruktywną współpracę w zakresie ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych, traktując je jako czynnik wzmocnienia

---

<sup>45</sup> Por. art. 15 Traktatu z Litwą i art. 16 Traktatu z Białorusią.

<sup>46</sup> Por. art. 25 Traktatu z Niemcami, art. 22 Traktatu z Białorusią, art. 20 i 21 Traktatu z Litwą. Patrz również: art. 13 i 14 Traktatu z Estonią, art. 13 Traktatu z Łotwą, art. 15 Traktatu z Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną, art. 15 Traktatu z Ukrainą, art. 13 Traktatu z Rosją.

<sup>47</sup> Pkt 36 Dokumentu kopenhaskiego.

wzajemnego zrozumienia i dobrosąsiedzkich stosunków między narodami polskim i białoruskim".

**Zasada wzajemności?** Zawarta w traktatach zasada parytetu stosownych praw osób należących do mniejszości w obu odnośnych państwach i zobowiązań do ich ochrony po stronie tych państw interpretowana bywa jako zagrożenie dla ochrony mniejszości<sup>48</sup>. Podnosi się, iż w związku z częstą nieadekwatnością stanów faktycznych i stopnia zorganizowania mniejszości, ochrona będzie ograniczana do najniższego standardu. Obawy takie nie uwzględniają jednak, że zasada równości standardu nie może być pojmowana w znaczeniu absolutnym. Istnieje olbrzymia różnorodność wśród mniejszości narodowych i jest rzeczą oczywistą, że zakres ochrony i praw osób należących do mniejszości powinien być realizowany adekwatnie do faktycznego stanu rozwoju danej grupy i specyficznych warunków w jakich ona żyje. Także w tej dziedzinie praktyka wykazuje daleko idącą elastyczność.

Obawy powyższe nie uwzględniają również, że w odniesieniu do praw człowieka, w tym też praw osób należących do mniejszości narodowych, nie obowiązuje klasyczna zasada *do ut des*. Żadne państwo nie może ograniczać ochrony mniejszości „u siebie”, powołując się na fakt, iż w innym państwie położenie mniejszości - nawet jeśli chodzi o mniejszość powiązaną węzłem etnicznym z tym państwem - jest gorsze, czy też w ogóle odmawia się uznania danej grupy jako mniejszość. W takim negatywnym ujęciu zasada wzajemności nie ma międzynarodowoprawnego uzasadnienia w dziedzinie ochrony mniejszości narodowych.

Bez wątpienia natomiast traktaty dwustronne wnoszą nowe wartości do ochrony mniejszości. Z jednej strony osadzają ochronę

---

<sup>48</sup> Głosy takie pojawiły się przede wszystkim w literaturze niemieckiej (por. D. Blumenwitz, *Minderheiten und Volksgruppenrecht ...*, s. 83). Wskazuje się, że strona polska mogłaby odwołać się do braku pewnych praw dla osób pochodzenia polskiego żyjących w Niemczech, które „i tak w rachubę nie wchodzi”, aby ograniczyć stosowanie Traktatu w odniesieniu do mniejszości niemieckiej w Polsce.

mniejszości w szerokim kontekście unormowania stosunków politycznych i społecznych między danymi państwami i tym samym „odpolityczniają” sprawę ochrony mniejszości w stosunkach bilateralnych. Z drugiej strony — określają zasady współpracy między tymi państwami również w dziedzinie ochrony mniejszości. W stosunkach dwustronnych między państwami, w których żyją mniejszości narodowe powiązane węzłem, etnicznym z drugim państwem, jest to materia nadzwyczaj delikatna i często konfliktogenna. Stąd określenie traktatowych zasad współpracy ma istotne znaczenie. Traktaty bilateralne sprawiają, że ochrona mniejszości staje się przedmiotem kooperacji a nie konfrontacji. Z traktatów tych można wywieść **zasadę kooperatywnej wzajemności**, w myśl której państwa zobowiązane byłyby do wspólnego rozpatrywania problemów pojawiających się w związku z ochroną mniejszości, w tym również dotyczących rozszerzenia ochrony. W żadnym zaś razie traktaty nie stwarzają podstawy prawnej dla działań restryktywnych.

## **6. Klauzule bezpieczeństwa**

Klauzule te obejmują dwie zasadnicze kwestie: po pierwsze - zagwarantowanie, aby korzystanie przez osoby należące do mniejszości narodowych z należnych im praw odbywało się zgodnie z prawem międzynarodowym; po drugie - zagwarantowanie lojalności obywatelskiej osób należących do mniejszości narodowych w stosunku do państwa, w którym zamieszkują. Na obecnym etapie stosunków międzynarodowych, jest to jeden z zasadniczych czynników warunkujących rozwój międzynarodowego standardu ochrony mniejszości. Państwa bowiem nie zgodzą się na dalszy rozwój tego standardu, o ile nie będą miały gwarancji, iż tym samym nie wzrośnie zagrożenie dla ich niepodległości politycznej i integralności terytorialnej. Widać to było wyraźnie na przykładzie stosunków polsko-niemieckich. Zmiany demokratyczne w Polsce były naturalnie najistotniejszym czynnikiem, który przyczynił się do polepszenia sytuacji żyjących w Polsce mniejszości narodowych. Istotnym warunkiem traktatowego uregulowania i zagwarantowania ochrony mniejszości niemieckiej w Polsce było jednak również położenie kresu wszelkim



wątpliwościom, jakie do tego czasu wysuwane były w RFN co do statusu międzynarodoprawnego granicy polsko-niemieckiej i suwerenności Polski na jej Ziemiach Zachodnich i Północnych (dawnych wschodnich obszarach Rzeszy Niemieckiej), co nastąpiło w traktacie „2+4” z 12 września 1990 r. oraz w dwustronnym traktacie „o potwierdzeniu istniejącej granicy” polsko-niemieckiej, podpisanym 14 listopada 1990 r. Wszystkie pozostałe traktaty zawarte przez Polskę z państwami sąsiedzkimi - z jednej strony - potwierdzają zasady nienaruszalności granic, integralności terytorialnej i suwerennej równości<sup>49</sup>, z drugiej zaś strony zawierają wyraźne „potwierdzenie” lub „uznanie” wspólnych granic<sup>50</sup>. Traktaty zawarte z innymi państwami zawierają ogólną klauzulę w odniesieniu do szanowania suwerenności, nienaruszalności granic i integralności terytorialnej<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Art. I Traktatu z Białorusią, art. 2 ust. I Traktatu z Czeską, i Słowacką Republiką Federacyjną, art. I Traktatu z Ukrainą, art. I Traktatu z Litwą i art. I Traktatu z Rosją.

<sup>50</sup> Art. 2 Traktatu z Białorusią („Umawiające się Strony potwierdzają istniejącą między nimi granicę, uważają tę granicę za nienaruszalną i stwierdzają, że nie mają i nie będą mieć w przyszłości wobec siebie żadnych roszczeń terytorialnych”), art. 2 ust. 2 Traktatu z Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną („Umawiające się Strony potwierdzają określoną w układach międzynarodowych wspólną granicę państwową i jej nienaruszalność. Umawiające się Strony nie mają wobec siebie żadnych roszczeń terytorialnych i również w przyszłości nie będą występować z takimi roszczeniami”), art. 2 Traktatu z Ukrainą („Strony uważają za nienaruszalną istniejącą i wytyczoną w terenie granicę między nimi i potwierdzają, że nie mają wobec siebie żadnych roszczeń terytorialnych oraz nie będą takich roszczeń wysuwać w przyszłości”), art. 2 Traktatu z Rosją („Strony uznają za nienaruszalną istniejącą między nimi granicę i potwierdzają, że nie mają wobec siebie żadnych roszczeń terytorialnych, jak również nie będą występować z takimi roszczeniami w przyszłości”) oraz preambuła Traktatu z Litwą („Rzeczpospolita Polska i Republika Litewska „.. uroczyście potwierdzają wzajemnie integralność - dziś i w przyszłości - swoich aktualnych terytoriów ze stolicami w Warszawie i w Wilnie niezależnie od procesu kształtowania się ich granic w przeszłości... „) i art. 2 Traktatu („1. Układające się Strony uznają istniejącą między nimi i wytyczoną w terenie granicę za nienaruszalną oraz zobowiązują się wzajemnie do bezwzględnego poszanowania ich suwerenności i integralności terytorialnej. 2. Strony potwierdzają, że nie mają wobec siebie żadnych roszczeń terytorialnych i roszczeń takich nie będą miały również w przyszłości”). Na temat stosunków polsko-litewskich por. W. Czapliński, *International Legal Aspects of Polish-Lithuanian Relations*. Polish Yearbook of International Law 1991-1992 XDC, s. 31 i nast.

<sup>51</sup> Patrz: art. 1 Traktatu z Estonią, art. 1 Traktatu z Łotwą, art. 1l ust 2 i art. 2 ust 3 Traktatu z Węgrami i art. 1 Traktatu z Rumunią.

Sformułowania dotyczące wymogu zgodności ochrony mniejszości narodowych z prawem międzynarodowym w traktatach zawartych przez Polskę nawiązują do punktu 37 Dokumentu kopenhaskiego. W myśl tego punktu, żadnego ze zobowiązań dotyczących ochrony mniejszości „nie można interpretować jako pociągającego za sobą prawo do angażowania się w jakąkolwiek działalność lub prowadzenie jakichkolwiek działań wbrew celom i zasadom Karty Narodów Zjednoczonych, innym zobowiązaniom wynikającym z prawa międzynarodowego lub postanowieniom Aktu Końcowego, łącznie z zasadą integralności terytorialnej państwa”. Wszystkie traktaty zawarte przez Polskę - z jednej strony - potwierdzają zasadę nienaruszalności granic i integralności terytorialnej, z drugiej zaś (w kontekście ochrony mniejszości) odpowiedni standard międzynarodowy, łącznie z Dokumentem kopenhaskim i jego punktem 37. Dwa traktaty - z Niemcami i z Litwą — potwierdzają prawie dosłownie postanowienia punktu 37 Dokumentu<sup>52</sup>, co znajduje uzasadnienie w specyfice stosunków Polski z obu tymi państwami w przeszłości.

Klauzula lojalności obywatelskiej nie jest co prawda zawarta w Dokumencie kopenhaskim, została ona natomiast wprowadzona do Raportu ze spotkania genewskiego ekspertów państw KBWE nt. ochrony mniejszości narodowych, należy więc do standardu KBWE<sup>53</sup>. Dla wprowadzenia tej klauzuli do traktatów zawartych przez Polskę zasadnicze znaczenie miał Traktat z Niemcami. Specyficzna koncepcja obywatelstwa niemieckiego (*deutsche Staatsangehörigkeit*) w powiązaniu z art. 116 ust I UZ RFN sprawiła, że dla strony polskiej *conditio sine qua non* zastosowanie wobec mniejszości niemieckiej w Polsce międzynarodowego standardu ochrony było jednoznaczne z zagwarantowaniem lojalności obywatelskiej osób należących do tej mniejszości. W art. 22 ust. 2 Traktatu z Niemcami stwierdzono, że osoby należące do obu grup określonych w art. 20 ust I są

---

<sup>52</sup> Patr: art. 22 ust. 1 Traktatu z Niemcami i art. 16 ust. 1 Traktatu z Litwą.

<sup>53</sup> „The participating States affirm that persons belonging to a national minority will enjoy the same rights and have the same duties of citizenship as the rest of the population”. Rozdział IV *Report of the CSCE Meeting of Experts on National Minorities*. Geneva 1991.

zobowiązane „jak każdy obywatel, lojalnie postępować wobec odnośnego Państwa, kierując się obowiązkami wynikającymi z ustawodawstwa tego Państwa”. Podobne postanowienia wprowadzone zostały następnie do traktatów z Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną<sup>54</sup>, z Ukrainą<sup>55</sup>, Białorusią<sup>56</sup>, Łotwą<sup>57</sup> i Litwą<sup>58</sup>. Traktaty z Rosją, Węgrami, Estonią i Rumunią nie zawierają tego rodzaju klauzuli.

Jak już wspomniano, klauzula lojalności obywatelskiej jest ściśle powiązana z włączeniem do „opisu” mniejszości narodowej kryterium obywatelstwa państwa zamieszkania. W tej dziedzinie widać wyraźne odchodzenie od klauzuli nawiązującej *stricte* do obywatelstwa na rzecz klauzuli wskazującej na konieczność przestrzegania przez osoby należące do mniejszości narodowej prawa krajowego państwa zamieszkania. Cytowane wyżej postanowienia traktatów zawartych przez Polskę też nie są w tej mierze jednorodne — odwołują się raz do lojalności obywatelskiej ( traktaty z Niemcami, Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną, Ukrainą, Litwą), raz do konieczności przestrzegania ogólnie prawa krajowego (z Białorusią, z Łotwą). Rozwój standardu międzynarodowego szczególnie w ramach Rady Europy, zmierza do odesłania do ogólnego kryterium (wymogu przestrzegania

---

<sup>54</sup> Art. 8 ust. 4 — „Przynależność do mniejszości narodowej nie zwalnia obywatela z obowiązku lojalnego postępowania wobec swego Państwa, przestrzegania jego przepisów prawnych i korzystania ze swych praw zgodnie z prawem krajowym”.

<sup>55</sup> Art 11 ust. 3 - „Każda osoba należąca do mniejszości polskiej na Ukrainie oraz ukraińskiej w Rzeczypospolitej Polskiej jest zobowiązana jak każdy obywatel do lojalności wobec Państwa swego zamieszkania, kierując się ustawodawstwem tego Państwa”.

<sup>56</sup> Art. 17 - „Umawiające się Strony są zgodne co do tego, że osoby, o których mowa w artykule 14, powinny przestrzegać ustawodawstwa państwa swego zamieszkania”.

<sup>57</sup> Art. 15 ust. 4 - „Umawiające się Strony są zgodne co do tego, że osoby, o których mowa w ustępie I i 2, powinny przestrzegać ustawodawstwa państwa swego zamieszkania”.

<sup>58</sup> Art. 16 ust. 2 - „Każda osoba należąca do mniejszości narodowej polskiej w Republice Litewskiej oraz litewskiej w Rzeczypospolitej Polskiej, powinna być jak każdy obywatel lojalna wobec państwa swego zamieszkania, kierując się obowiązkami wynikającymi z ustawodawstwa tego państwa”.

prawa krajowego). O ile propozycje z początku lat 90. zawierały jednoznaczną klauzulę lojalności obywatelskiej, to art. 20 konwencji ramowej zawiera zobowiązanie do przestrzegania prawa krajowego przez osoby należące do mniejszości narodowych oraz do szanowania „praw innych osób”, w szczególności należących do większości oraz do innych mniejszości.

Obiektywnie biorąc jest to rozwój idący w korzystnym dla ochrony mniejszości kierunku i uwzględniający elastyczne podejście do ochrony mniejszości. Tym niemniej klauzula odwołująca się do lojalności obywatelskiej spełnia istotną rolę w początkowej fazie normowania stosunków między państwami (dając danemu państwu poczucie bezpieczeństwa), z drugiej strony pozostanie aktualna tak długo, jak długo państwa pochodzenia odwoływać się będą również do obywatelstwa w kontekście ochrony mniejszości.

## 7. Zakończenie

1) Założenia jakie legły u podstaw zawartych w traktatach bilateralnych Polski z początku lat 90. (zwłaszcza z państwami sąsiedzkimi) klauzul dotyczących ochrony mniejszości narodowych sprawdziły się w praktyce:

**Po pierwsze** – słuszne było dążenie do uregulowania ochrony mniejszości w szerokim kontekście dobrego sąsiedztwa, zwłaszcza zaś położenia kresu wszelkim problemom terytorialnym (statusowym) w stosunkach z państwami sąsiedzkimi; tym samym ochrona mniejszości narodowych straciła polityczny, konfliktogenny charakter, a występujące problemy są wcześniej czy później pragmatycznie rozwiązywane.

**Po drugie** – zasadne było również przyjęcie standardu międzynarodowego (głównie wypracowanego w ramach KBWE) jako odniesienia dla postanowień traktatów. Z jednej strony ułatwiło to przebieg negocjacji, z drugiej zaś strony standard międzynarodowy, wypracowany w ramach KBWE na całkiem przyzwoitym poziomie

(jako soft law), nabrał charakteru zobowiązań prawnie międzynarodowych w relacjach bilateralnych. Odesłanie do standardu międzynarodowego wprowadziło do traktatów również pewną elastyczność. Uniknięto również w ten sposób „rozwiązań szczególnych”, które – jak wykazała praktyka międzywojnia – były bardzo konfliktogenne.

2) Traktaty bilateralne, zainicjowane przez Polskę nadają charakter międzynarodowo prawnemu standardowi politycznemu, który znacznie przekracza poziom ochrony gwarantowany umowami wielostronnymi. W związku z tym może być postawione pytanie, czy w ten sposób standard polityczny KBWE/OBWE nie stał się regionalnym międzynarodowym prawem zwyczajowym. Z jednej bowiem strony wszystkie państwa KBWE/OBWE akceptują standardy tej organizacji i wprowadzają je do swego prawa krajowego (w każdym razie nikt tych standardów wyraźnie nie kwestionuje). Powstaje tym samym powszechna (w regionie) praktyka. Z drugiej zaś strony przejście tych standardów do traktatów dwustronnych świadczy o tym, że państwa nie wahają się nadać im charakteru prawnie wiążącego. Traktaty wyrażają więc *opinio iuris sive necessitatis* (warto zważyć, że w regionie Europy Środkowej zawarto około 50 tego rodzaju traktatów dwustronnych). Tym samym przesłanki wykształcenia się regionalnego zwyczajowego prawa międzynarodowego byłyby spełnione. Tego rodzaju rozwój miałby zasadnicze znaczenie dla ochrony mniejszości.

3) Traktaty wskazały również na nowy sposób podejścia do problemu definicji czy opisu mniejszości narodowych. Wynika z nich konieczność zachowania większej elastyczności w tej dziedzinie. Koncepcja „uznanej mniejszości”, siłą rzeczy związana z dążeniem do sformułowania „definicji” mniejszości jest podejściem restryktywnym, służącym przede wszystkim ograniczeniu ochrony mniejszości, a w każdym razie uzależnieniu jej zakresu od „uznania” ze strony państwa. Nowoczesne podejście zmierza do uniezależnienia sprawy „uznania” mniejszości przez państwo zamieszkania od przysługującej danej grupie ochrony. W traktatach zawartych przez Polskę takie podejście jest wyraźne: sięgnięto po różne elementy istniejących „definicji” aby

„opisać” wchodzące w grę grupy, w zależności od konkretnej sytuacji. Tego rodzaju podejście uwzględnia istnienie różnorodnych grup wymagających ochrony, przy czym zakres tej ochrony powinien być zależny od faktycznego charakteru i stopnia konsolidacji danej grupy: inny będzie zakres ochrony „zasiedziały” mniejszości, inny emigrantów żyjących w danym państwie często w drugim, czy trzecim pokoleniu, a inny pracowników migrujących. Kryterium rozstrzygającym jest fakt istnienia grupy, jej specyfika i wola zachowania swej tożsamości etnicznej, kulturowej, językowej czy religijnej. Państwo nie może odmawiać ochrony takiej grupie, powołując się na to, że nie jest ona przez nie „uznawana” za mniejszość narodową. Takie kierunek elastycznej ochrony jest jednoznacznie wzmacniany prawem UE, które nadaje szczególny status przemieszczającemu się obywatelowi Unii i jego rodzinie.

## **41. Układy indemnizacyjne zawarte po II wojnie światowej przez Polskę z dwunastoma państwami zachodnimi.**

### **Podstawowe zagadnienia interpretacyjne**

(w:) Prawo międzynarodowe – terażniejszość, perspektywy, dylematy. Księga Jubileuszowa Profesora Zdzisława Galickiego. Redakcja: E. Mikos-Skuza, K. Myszone-Kostrzewa, J. Poczobut, Warszawa 2013 (strony 23-39).

#### **1. Uwagi wprowadzające**

Po drugiej wojnie światowej Polska zawarła dwanaście tzw. układów indemnizacyjnych z niektórymi państwami zachodnioeuropejskimi oraz ze Stanami Zjednoczonymi i Kanadą, których celem było zaspokojenie roszczeń odszkodowawczych tych państw i ich obywateli m.in. z tytułu przeprowadzonej nacjonalizacji. Były to umowy z Anglią (podpisana 11 listopada 1954 r.), Belgią i Luksemburgiem (podpisana 14 listopada 1963 r.), Danią (dwa protokoły podpisane 12 maja 1949 r. i 26 lutego 1953 r.), Francją (układ podpisany 19 marca 1949 r., układ uzupełniający podpisany 30 listopada 1963 r. i układ podpisany 7 września 1951 r.), Grecją (układ podpisany 22 listopada 1963 r.), Holandią (podpisany 20 grudnia 1963 r.), Norwegią (podpisany 23 grudnia 1955 r.), Szwajcarią (podpisany 25 czerwca 1949 r. i układ uzupełniający, podpisany 26 czerwca 1964 r.), Szwecją (podpisany 16 listopada 1949 r., z jednym protokołem poufnym, podpisanym w tym samym dniu oraz trzema układami uzupełniającymi, podpisanymi 16 listopada 1949 r., 29 października 1964 r. i 19 stycznia 1966 r.), Stanami Zjednoczonymi (podpisany 16 lipca 1960 r. oraz protokół wykonawczy, podpisany 29 listopada 1960 r.), Austrią (podpisany 6 października 1970 r. oraz protokół dodatkowy, podpisany 25 stycznia 1973 r.) oraz z Kanadą (podpisany 15 października 1971 r.).

Układy te miały charakter tzw. umów międzyrządowych, wchodziły w życie w dniu podpisania (lub potwierdzenia spełnienia

wymogów krajowych związania się nimi), a po stronie polskiej nie zostały poddane procedurze ratyfikacyjnej<sup>1</sup>. Wszystkie zostały wykonane, tj. ze strony polskiej przekazano w całości uzgodnione w układach sumy ryczałtowe<sup>2</sup>. Nie zostały one opublikowane.

Układy te miały charakter tzw. umów ryczałtowych (*lump sum agreements*). Otóż we współczesnym prawie międzynarodowym państwa zachowują prawo do nacjonalizacji lub wywłaszczenia mienia cudzoziemca, z tym że w takim przypadku powinny wypłacić stosowne odszkodowanie, odpowiednio do przepisów obowiązujących w państwie dokonującym takiego aktu (i zgodnie z prawem międzynarodowym)<sup>3</sup>. Niekiedy jednak, ze względu na szczególne okoliczności, zawierane są między państwem, które dokonało nacjonalizacji lub wywłaszczenia, a państwem, którego obywatelami są osoby poszkodowane lub do którego przynależą poszkodowane osoby prawne, właśnie tzw. umowy ryczałtowe. Ich istota polega na tym, że państwo (które dokonało nacjonalizacji lub wywłaszczenia) przekazuje na rzecz państwa (którego obywatelami są osoby poszkodowane lub do którego przynależą poszkodowane osoby prawne) określoną sumę ryczałtową. Państwo, które otrzymało sumę ryczałtową, przejmuje obowiązek zaspokojenia roszczeń (w tym rozdziału otrzymanej sumy ryczałtovej) w stosunku do swoich obywateli oraz osób prawnych, natomiast państwo, które dokonało wywłaszczenia lub nacjonalizacji i przekazało uzgodnioną sumę ryczałtową, zostaje zwolnione z odpowiedzialności odszkodowawczej<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Jedynie układy ze Szwajcarią (art. 15 układu) i ze Szwecją (art. 8) zawierały klauzule ratyfikacyjne.

<sup>2</sup> Por. punkt 2 odpowiedzi z dnia 28 sierpnia 2008 r. sekretarza stanu w MSZ, Jana Borkowskiego, na interpelację nr 4550 w sprawie roszczeń majątkowych wobec Polski w kontekście wniosku czterech amerykańskich kongresmenów do Kongresu USA.

<sup>3</sup> Reprezentatywnie nt. takiego stanowiska: W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, II wyd., Warszawa 2004, s. 205.

<sup>4</sup> Tamże.



Tego rodzaju charakter miały omawiane układy indemnizacyjne. Okoliczności szczególne, które doprowadziły do zawarcia tych umów w ówczesnych warunkach głębokiego podziału politycznego i ideologicznego, wyrażały się głównie w tym, że Polska musiała uregulować kwestię odszkodowania za znacjonalizowane mienie obywateli i osób prawnych „państw zachodnich” zgodnie z prawem międzynarodowym (w innym bowiem przypadku uruchomiony zostałby mechanizm odpowiedzialności międzynarodowej z realną groźbą zajęcia mienia Państwa Polskiego znajdującego się w tych państwach, abstrahując od konsekwencji w dziedzinie stosunków gospodarczych i politycznych). Natomiast „państwa zachodnie” zdecydowały się na taką formułę regulacji odszkodowań, świadome, że w ówczesnych uwarunkowaniach politycznych indywidualne dochodzenie roszczeń przez ich obywateli i osoby prawne byłoby bardzo trudne. Jednocześnie uzgodniona suma ryczałtowa uwzględniała możliwości płatnicze Polski, jako państwa w sposób szczególny dotkniętego zniszczeniami wojennymi<sup>5</sup>.

Omawiane układy indemnizacyjne zachowały swoją aktualność, ponieważ po 1990 r. w Polsce nie przyjęto ustawy reprivatyzacyjnej. W związku z tym – w nowych warunkach ustrojowych – nabrały aktualności różnego rodzaju otwarte roszczenia z tytułu dokonanej po II wojnie światowej nacjonalizacji. Chodzi zwłaszcza o problemy – czy i na ile wypłacone przez Polskę sumy ryczałtowe sprawiły, że roszczenia podmiotów objętych układami indemnizacyjnymi wygasły w stosunku Państwa Polskiego. O szczególnej aktualności tych problemów świadczą na przykład mnożące się roszczenia związane z

---

<sup>5</sup> Formuła umów indemnizacyjnych zawartych przez Polskę nie była ewenementem. W podobny sposób uregulowała swoje zobowiązania odszkodowawcze wynikające z okresu drugiej wojny światowej Republika Federalna Niemiec wobec jedenastu państw zachodnich, choć oczywiście okoliczności w tym przypadku były zasadniczo inne. Na temat tych umów: E.F. de la Croix, *Staatsvertragliche Ergänzungen der Entschädigung* (w:) *Der Werdegang des Entschädigungsrechts unter national- und völkerrechtlichem und politologischem Aspekt*, München 1985, s. 257 i n. W polskiej literaturze przedmiotu: J. Barcz, *Pomoc dla ofiar prześladowania nazistowskiego (Polsko-niemieckie porozumienie z 16 X 1991 r.)*, PiP 1992, z. 1, s. 49 i n.

dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy<sup>6</sup>.

## 2. Istota prawna układów indemnizacyjnych

Istotą prawną omawianych układów indemnizacyjnych było ostateczne uregulowanie odszkodowania przez Państwo Polskie wszelkich roszczeń jakie ze strony danego państwa-strony umowy (oraz jego obywateli i osób prawnych) mogły być wysuwane ze względu na dokonaną w Polsce nacjonalizację lub wywłaszczenie. Na mocy tych układów Państwo Polskie wypłacało danemu państwu (stronie umowy) sumę ryczałtową („globalne ryczałtowe odszkodowanie”), państwo zaś, które sumę taką otrzymało, w ramach własnej odpowiedzialności zaspokajało roszczenia odszkodowawcze m.in. własnych obywateli i osób prawnych z tytułu przeprowadzonej w Polsce nacjonalizacji lub wywłaszczenia. Po przekazaniu całej sumy ryczałtowej roszczenia takie uznano za zaspokojone a Państwo Polskie zostało zwolnione z odpowiedzialności (szczegółowo: poszczególne klauzule zawarte w układach, omówione w następnym punkcie). Nieco inny charakter prawny miał jedynie układ z Norwegią. Zakładał on wzajemne uwłaszczenie składników majątkowych jednego z państw, znajdujących się na terytorium drugiego państwa, na rzecz zaspokojenia wzajemnych roszczeń finansowych (art. 1 układu). W interesującym nas zakresie istotny jest akapit drugi art. 3 układu, stosownie do którego rząd norweski oświadczył, że po zawarciu i wypełnieniu układu „nie przedstawi we własnym imieniu lub w imieniu swoich obywateli żadnego roszczenia wynikłego przed datą niniejszego układu z polskich przepisów o nacjonalizacji, wywłaszczeniu i z innych podobnych przepisów, ani nie będzie popierał takich roszczeń”.

---

<sup>6</sup> *Warszawa do wzięcia*, Gazeta Wyborcza z 13 marca 2012 r.; *Wiszą roszczenia nad stolicą*, Gazeta Wyborcza (Stołeczna) z 26 marca 2012 r.; *Charakterystyka zagadnień związanych z obowiązywaniem na terenie m. st. Warszawy „dekrety warszawskiego”*. Strona internetowa m.st. Warszawy.

W swojej istocie prawnej układy te były układami, które ostatecznie regulowały kwestię odszkodowań ze strony Państwa Polskiego z tytułu określonej kategorii roszczeń (głównie z tytułu nacjonalizacji lub wywłaszczenia): były więc układami odszkodowawczymi, indemnizacyjnymi.

Co do określenia zakresu roszczeń, układy indemnizacyjne wskazywały zasadnicze dziedziny, z których wywodziły się roszczenia odszkodowawcze, mające zostać na ich podstawie zaspokojone przez państwo, które otrzymał określoną sumę ryczałtową, w sprawie szczegółowego zakresu powstałych roszczeń odsyłały natomiast do odnośnego prawa polskiego, na mocy którego dokonano nacjonalizacji lub wywłaszczenia.

Układy indemnizacyjne nie były więc w żadnym przypadku układami wywłaszczeniowymi, tj. umowami międzynarodowymi, na mocy których państwa (ich strony) uzgadniały wywłaszczenie określonego mienia (i regulowały sposób zaspokojenia powstałych w ten sposób roszczeń)<sup>7</sup>. Układy indemnizacyjne odsyłały do regulacji

---

<sup>7</sup> Do nieporozumień w tej dziedzinie prowadzą postanowienia ustawy z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych (Dz. U. z dnia 17 kwietnia 1968 r.). Centralne znaczenie mają postanowienia art. 1 ustawy, stosownie do których podstawą prawną zmiany stosunków własnościowych miałyby być układy indemnizacyjne: własność nieruchomości obywateli państw obcych oraz uprawnienia wynikające z wieczystego użytkowania lub ustanowionych na rzecz tych obywateli ograniczonych praw rzeczowych miałyby przejść na rzecz Skarbu Państwa na podstawie układów indemnizacyjnych i na tej podstawie wpisane w księgach wieczystych. W naszej ocenie ustawodawca, uchwalając ustawę z 1968 r., błędnie zinterpretował znaczenie układów indemnizacyjnych, przypisując im skutki przewłaszczeniowe, gdy tymczasem (o czym była szczegółowo mowa) są to umowy regulujące odszkodowanie ze strony Państwa Polskiego m. in. za mienie znacjonalizowane lub wywłaszczone na mocy prawa polskiego, które należało do określonej grupy państw (stron układów), ich obywateli i osób prawnych. Również w orzecznictwie sądów polskich doszukuje się w układach indemnizacyjnych różnego rodzaju skutków przewłaszczeniowych. W wyroku NSA z dnia 17 maja 1999 r. (OSA 2/98), Sąd nie podzielił co prawda oceny Ministra Finansów zasadzającej się na powyższych postanowieniach ustawy z 1968 r. Odwołując się jednak nie do postanowień układów, lecz do ich charakteru prawnego (jako umów nieratyfikowanych – w omawianym przypadku układ ze Stanami Zjednoczonymi), zinterpretował układy oraz ciąg działań z nimi związanych (przekazanie dokumentacji, zwłaszcza złożenie przez poszkodowanego oświadczenia o

polских w tym zakresie, jako miarodajnych dla stwierdzenia zakresu przeprowadzonej nacjonalizacji lub wywłaszczenia, a tym samym określenia zakresu powstałych roszczeń odszkodowawczych. Natomiast ich istotą prawną było – jak wyżej wskazano – ostateczne uregulowanie kwestii odszkodowań z tego tytułu ze strony Państwa Polskiego.

Taki charakter prawny układów indemnizacyjny wynika jednoznacznie z ich postanowień. Na przykład art. 1 ust. 1 układu z Austrią stwierdzał, że Polska zapłaci Austrii „globalne odszkodowanie tytułem całkowitego i ostatecznego zaspokojenia roszczeń Republiki Austrii, jak również austriackich osób fizycznych i prawnych wobec Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jak też wobec polskich osób fizycznych i prawnych, które to roszczenia powstały na skutek faktycznego przejęcia mienia, praw i interesów: a) w następstwie zastosowania polskich przepisów o nacjonalizacji, reformie rolnej i leśnej lub innych polskich przepisów prawnych, albo b) na podstawie decyzji lub orzeczeń polskich organów, w wyniku których nastąpiło pozbawienie prawa własności mienia lub innych austriackich praw i interesów”. Podobne postanowienia zawierał art. 4 ust. 2 układu z Anglią – „W stosunku do roszczeń związanych z przepisami nacjonalizacyjnymi, wywłaszczeniowymi i innymi podobnymi, za datę, w której roszczenie powstało, należy uważać datę, w której odnośna

---

zrzeczeniu się roszczeń wobec Polski) jako doprowadzenie do „faktycznego” przejęcia własności nieruchomości przez Państwo Polskie najpóźniej wraz z wejściem układu (w tym przypadku chodziło o układ ze Stanami Zjednoczonymi) w życie (analiza wyroku: A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe...*, s. 605). Również taka wykładnia jest błędna i nie uwzględnia istoty układów indemnizacyjnych, jako umów odszkodowawczych (zwalniających Państwo Polskie z odpowiedzialności odszkodowawczej) w zakresie przewłaszczeń przeprowadzonych na mocy prawa polskiego. Dokumentacja związana z wykonaniem układów nie miała znaczenia konstytutywnego w odniesieniu do stwierdzenia istnienia roszczenia, objęcia takiego roszczenia danym układem i jego zaspokojenia: miarodajne w tym kontekście jest odnośne prawo polskie. Natomiast wykonanie układów indemnizacyjnych – jak zasadnie odnotował Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 24 października 2000 r. – wywołało trwałe skutki w dwóch dziedzinach: po pierwsze – co do zaspokojenia roszczeń poszkodowanych objętych postanowieniami układów (w zakresie wynikającym z odnośnego prawa polskiego, do którego układy się odwoływały); po drugie – co do zwolnienia w odpowiednim zakresie Państwa Polskiego z odpowiedzialności odszkodowawczej.

ustawa lub dekret zostały ogłoszone (...)” oraz art. II lit. b układu ze Stanami Zjednoczonymi: „(...) rozumie się, że (...) datą przejęcia własności albo utraty używania lub użytkowania jest data, w której tego rodzaju polskie prawa, dekrety lub inne zarządzenia zostały po raz pierwszy zastosowane do mienia”.

Postanowienia układów jednoznacznie wskazywały na to, że nacjonalizacja lub wywłaszczenie odbyły się na podstawie regulacji polskiego prawa krajowego: krajowe prawo polskie było więc źródłem roszczeń odszkodowawczych, których zaspokojeniu służyć miała przekazana na podstawie układu indemnizacyjnego suma ryczałtowa. Nie zmienia takiej oceny pewna elastyczność stosowanej terminologii: wszystkie układy odsyłają jednak (podobnie jak w wyżej powołanych trzech przykładach) do zmiany stosunków własnościowych na podstawie „polskich przepisów o nacjonalizacji”, „decyzji lub orzeczeń polskich organów, w wyniku których nastąpiło pozbawienie prawa własności mienia lub innych praw i interesów” (danego państwa). Również data zmiany stosunków własnościowych (a więc nacjonalizacji lub wywłaszczenia) wiązana jest z „zastosowaniem” tych przepisów, „faktycznym” przejęciem mienia na mocy tych przepisów, z „zastosowaniem po raz pierwszy” polskich przepisów skutkujących przejęciem własności.

Konkluzja z tej analizy postanowień układów indemnizacyjnych pozwala stwierdzić, iż:

- układy te nie zmieniały stosunków własnościowych w Polsce (na ich podstawie nie przeprowadzano wywłaszczenia);
- odsyłały one w tej mierze do odnośnych regulacji prawa polskiego, które stanowiło podstawę zmiany stosunków własnościowych<sup>8</sup>;

---

<sup>8</sup> Tak jednoznacznie polski Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 24 października 2000 r. (Sygn. SK 31/99). Trybunał stwierdził w tym postanowieniu m.in. – „(...) mienie pozostawione w Polsce przeszło na własność Skarbu Państwa na podstawie ustaw i dekretów tam obowiązujących (...)” (punkt 3 uzasadnienia).

- istotą prawną regulacji układów indemnizacyjnych było natomiast ostateczne i całościowe uregulowanie kwestii odszkodowań ze strony Państwa Polskiego, przy czym zakres roszczeń ustalany był poprzez odesłanie do szczegółowych regulacji polskiego prawa krajowego, na mocy którego nastąpiło przewłaszczenie.

Zakres zaspokojenia roszczeń i zwolnienia Państwa Polskiego z odpowiedzialności odszkodowawczej na mocy układów indemnizacyjnych odpowiada więc co do zasady zakresowi przeprowadzonej na mocy polskich przepisów nacjonalizacji lub wyłączenia. Ustalenie ram prawnych dla tego zakresu, wynikających z postanowień układów, wymaga ich szczegółowej analizy.

### **3. Zasadnicze klauzule umów indemnizacyjnych**

#### **3.1. Klauzule dotyczące przekazania określonej sumy ryczałtowej**

Układy zawierają przede wszystkim postanowienia określające przekazanie określonej sumy ryczałtowej („globalnego ryczałtowego odszkodowania”) przez Polskę na rzecz innego państwa, strony danej umowy. Określają one również warunki i terminy przekazania przez Polskę sumy ryczałtowej.

Jeśli chodzi o przeznaczenie sumy ryczałtowej, to postanowienia układów są w tej dziedzinie zróżnicowane. Określają one trzy zasadnicze cele, na które miała być przeznaczona suma ryczałtowa, z reguły precyzując również jaka część sumy ryczałtowej ma przypaść na określony cel:

- **po pierwsze** – na odszkodowanie dla obywateli danego państwa lub dla jego osób prawnych, „dotkniętych” polskimi przepisami nacjonalizacyjnymi lub innymi „dotyczącymi praw własności”<sup>9</sup>;
- **po drugie** – na pokrycie wierzytelności danego państwa wobec Państwa Polskiego<sup>10</sup>;
- **po trzecie** – na pokrycie odszkodowania dla konkretnie wymienionych podmiotów gospodarczych (zwykle wskazana jest konkretna suma, jaką przeznaczona jest dla konkretnego podmiotu gospodarczego)<sup>11</sup>.

Niektóre umowy ograniczają się do postanowień, które jako przeznaczenie przekazanej przez Polskę sumy ryczałtowej określają jedynie pokrycie odszkodowania dla obywateli danego państwa i jego osób prawnych z tytułu nacjonalizacji lub wywłaszczenia<sup>12</sup>. W przypadku pozostałych układów część sumy ryczałtowej, przeznaczona na ten cel, była konkretnie określona. Natomiast – co ma zasadnicze znaczenie – kompetencja co do sposobu podziału całej sumy względnie jej konkretnie określonych części powierzona została na mocy układów wyłączeniu państwu, które taką sumę ryczałtową od Polski otrzymało.

---

<sup>9</sup> Por. na przykład: art. I układu z Belgią i Luksemburgiem, art. 1 ust. 1 lit. a układu z Anglią.

<sup>10</sup> Por. na przykład: art. I lit. A pkt 2 Protokołu nr 2 z Danią, art. 1 ust. 1 lit. b układu z Anglią.

<sup>11</sup> Por. na przykład: art. I lit. B i C Protokołu nr 2 z Danią, art. 1 ust. 1 lit. c układu z Anglią.

<sup>12</sup> Por. art. I układu z Belgią i Luksemburgiem, art. 2 układu z Francją z dnia 3 stycznia 1946 r., artykuły I i II układu ze Stanami Zjednoczonymi, art. 1 układu z Austrią, art. I układu z Kanadą.

### 3.2. Klauzule dotyczące repartycji przekazanej sumy ryczałtowej

Przekazanie przez Polskę na mocy układów „globalnego i ryczałtowego odszkodowania” wywoływało dwa podstawowe skutki prawne w ramach tej klauzuli:

- **po pierwsze** – państwa-strony układów (które otrzymały sumę ryczałtową) przejmowały pełną odpowiedzialność za podział przekazanej sumy ryczałtowej między uprawnionych do odszkodowania, tj. za ustalenie ich kręgu, ustalenie wysokości odszkodowania oraz za wypłatę odszkodowania uprawnionym<sup>13</sup>;
- **po drugie** – Państwo Polskie oraz obywatele polscy i polskie osoby prawne nie ponoszą odpowiedzialności z tytułu podziału przekazanej sumy ryczałtowej między zainteresowanych (poszkodowanych)<sup>14</sup>.

Układy zawierają postanowienia zobowiązujące rząd polski – „w miarę możliwości” oraz w „celu ułatwienia” rządowi danego państwa – do przekazania informacji, która miała pozwolić na lepszą identyfikację roszczeń osób zainteresowanych i oceny skali tych roszczeń<sup>15</sup>. Zobowiązanie powyższe miało charakter warunkowy („w miarę możliwości” i „w celu ułatwienia”), a działania podejmowane w tych ramach przez rząd polski miały jedynie pomóc rządowi danego

---

<sup>13</sup> Por. art. IV Protokołu nr 2 z Danią, art. 5 układu z Francją z 3 stycznia 1946 r., art. 7 układu z Grecją, art. 6 układu z Holandią, art. 4 układu ze Szwecją z 16 listopada 1949 r., art. 5 układu ze Szwecją z 19 stycznia 1966 r., art. III układu ze Stanami Zjednoczonymi, art. 7 układu z Austrią, art. V układu z Kanadą.

<sup>14</sup> Por. art. X układu z Belgią i Luksemburgiem, art. 7 układu z Grecją, art. V układu z Kanadą.

<sup>15</sup> Por. art. XI układu z Belgią i Luksemburgiem, art. 7 układu z Anglią, art. 5 ustępy 2 i 3 układu z Grecją, art. 7 układu z Holandią, art. 11 układu ze Szwajcarią z 25 czerwca 1949 r., art. 6 układu ze Szwecją z 19 stycznia 1966 r., art. V A układu ze Stanami Zjednoczonymi, art. 9 układu z Austrią, art. VI układu z Kanadą.



państwa w ustaleniu zakresu roszczeń i w konsekwencji w odpowiednim miarkowaniu wysokości wypłacanych odszkodowań.

Natomiast postanowienia te w żadnym wypadku nie mogą być interpretowane jako sprawiające, iż tylko wskazani przez rząd polski poszkodowani obejmowani byli odszkodowaniami wypłacanymi na mocy danego układu. Z pewnością nie zdejmowały one również odpowiedzialności z danego państwa (które otrzymało sumę ryczałtową) za sposób rozdziału sumy ryczałtowej między uprawnionych i określenie wysokości wypłaconych odszkodowań. Kwestie te jednoznacznie objęte zostały odpowiedzialnością państwa, które na mocy układu otrzymało od Polski określoną sumę ryczałtową.

### **3.3. Klauzula dotycząca stwierdzenia o zaspokojeniu roszczeń i zwolnienia Państwa Polskiego z odpowiedzialności odszkodowawczej (klauzula zamykająca)**

Zasadnicze znaczenie w umowach indemnizacyjnych ma klauzula stwierdzająca zaspokojenie roszczeń i zwalniająca Państwo Polskie od odpowiedzialności odszkodowawczej (klauzula zamykająca). Jako typowe przykłady postanowień układów w tej mierze można podać<sup>16</sup>:

- postanowienia układu ze Stanami Zjednoczonymi: stosownie do art. I tego układu przekazana przez Polskę suma ryczałtowa przeznaczona była na „całkowite uregulowanie i zaspokojenie wszystkich roszczeń obywateli Stanów Zjednoczonych, zarówno osób fizycznych jak prawnych do Rządu Polskiego (...)”; natomiast w art. IV stwierdzono: „Po wejściu w życie niniejszego układu Rząd Stanów Zjednoczonych nie będzie popierał roszczeń obywateli Stanów Zjednoczonych do Rządu Polskiego, o których

---

<sup>16</sup> Patrz również: art. 5 układu z Anglią, art. 7 układu z Belgią i Luksemburgiem, art. II Protokołu nr 2 z Danią, art. 3 układu z Francją z dnia 3 stycznia 1946 r., art. 5 układu z Francją z dnia 7 września 1951 r., art. 4 układu z Grecją, art. 4 układu z Holandią, art. 3 układu z Norwegią, art. 2 i art. 6 układu ze Szwajcarią, art. 2 układu ze Szwecją.

mowa w artykule I niniejszego układu, W przypadku gdyby takie roszczenia zostały bezpośrednio przedłożone przez obywateli Stanów Zjednoczonych Rządowi Polskiemu, Rząd Polski przekaże je Rządowi Stanów Zjednoczonych”;

- postanowienia układu z Austrią: stosownie do art. 5 ust. 1 układu – „Całkowite uregulowanie wymienionej w artykule 3 sumy globalnej ma moc zwalniającą od zobowiązań Polską Rzeczpospolitą Ludową jak również polskie osoby fizyczne i prawne wobec Republiki Austrii i wymienionych w artykule 1 austriackich osób fizycznych i prawnych w zakresie roszczeń objętych artykułem 1. Z chwilą zwolnienia od zobowiązań Republika Austrii będzie uważała roszczenia osób wymienionych w artykule 1 za ostatecznie uregulowane”; stosownie do ust. 2 tego artykułu – „Republika Austrii nie będzie podnosiła ani popierała wobec Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej żadnych roszczeń, które zostały uregulowane w artykule 1 i 2 niniejszego Układu”;
- postanowienia układu z Kanadą: stosownie do art. IV ust. 1 układu – „Całkowita zapłata kwoty określonej w artykule I zwolni Rząd polski oraz polskie osoby fizyczne i prawne od wszystkich zobowiązań, których uregulowania dotyczą postanowienia tegoż artykułu; Rząd kanadyjski uzna wówczas jako całkowicie uregulowane wszystkie roszczenia, objęte niniejszym Układem, niezależnie od tego, czy były one przedstawione Rządowi polskiemu”; stosownie do ust. 2 tego artykułu – „Rząd kanadyjski nie będzie przedstawiał w przyszłości Rządowi polskiemu w imieniu kanadyjskich osób fizycznych lub prawnych żadnych roszczeń, których zaspokojenie objęte zostało niniejszym Układem i nie będzie popierał takich roszczeń”.

Na podstawie analizy powyższych postanowień układów indemnizacyjnych można określić następujące zasadnicze elementy klauzuli zamykającej:

- wypłata sumy ryczałtowej<sup>17</sup> skutkuje całkowitym i ostatecznym uregulowaniem wszystkich roszczeń objętych poszczególnymi układami (w tym roszczeń powstałych w związku z nacjonalizacją lub wywłaszczeniem) w stosunku do Państwa Polskiego;
- Państwo Polskie oraz jego obywatele i osoby prawne zostają zwolnione ze zobowiązań wobec danego państwa-strony układu oraz jego obywateli i osób prawnych;
- państwo-strona układu, które otrzymało sumę ryczałtową, uznaje roszczenia objęte układem za ostatecznie uregulowane;
- państwo-strona układu zobowiązuje się do nie popierania roszczeń objętych układem, gdyby takie roszczenia były wysuwane przez jego obywateli i jego osoby prawne;
- istotne jest, aby dane roszczenia objęte były układem: problem ich przedstawienia (lub nie) rządowi polskiemu nie ma znaczenia dla uznania tych roszczeń za uregulowane wobec Polski;
- w przypadku przedłożenia takich roszczeń (objętych danym układem) Polsce, do ich rozpatrzenia właściwe jest stosowne państwo-strona układu, którego obywatelem jest osoba wnosząca roszczenie lub którego przynależnym jest osoba prawna wnosząca roszczenie.

Zasadnicze skutki prawne powyższych elementów klauzuli zamykającej polegają na tym, że:

- wypłata sumy ryczałtowej na podstawie układu sprawia, że wszystkie roszczenia objęte układem muszą być uważane za uregulowane w stosunku do Państwa Polskiego oraz jej obywateli i osób prawnych;

---

<sup>17</sup> Jedynie w układzie ze Stanami Zjednoczonymi łącznikiem jest wejście układu w życie (powoływany w tekście art. I układu).

- jeżeli jakieś roszczenia objęte układem nie zostały zaspokojone przez państwo, które otrzymało sumę ryczałtową, to jedynie to państwo jest właściwe do rozpatrzenia sprawy i ewentualnego zaspokojenia przedłożonego roszczenia;
- warunki wypłaty odszkodowania z tytułu roszczeń objętych układami (zwłaszcza spełnienie przesłanek podmiotowych i przedmiotowych) określają postanowienia danego układu, natomiast sposób rozdziału przekazanej sumy ryczałtowej – w następstwie przekazania tych spraw do wyłącznej kompetencji państwa, które otrzymało sumę ryczałtową – określane są samodzielnie i na własną odpowiedzialność przez państwo-stronę układu, które otrzymało od Polski sumę ryczałtową („globalne ryczałtowe odszkodowanie”);
- ponieważ państwa-strony układów otrzymały od Państwa Polskiego sumy ryczałtowe na rzecz zaspokojenia roszczeń swoich obywateli oraz przynależnych do nich osób prawnych (w ramach sprawowania opieki dyplomatycznej), państwa te, zrzekając się jednocześnie prawa do dochodzenia takich roszczeń w stosunku do Polski oraz jej obywateli i osób prawnych (również w imieniu własnych obywateli i przynależnych do nich osób prawnych), przejęły tym samym pełną odpowiedzialność<sup>18</sup> za zaspokojenie wszystkich roszczeń odszkodowawczych objętych układami<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Na temat ochrony dyplomatycznej: W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne ...*, s. 596/597.

<sup>19</sup> Praktyka międzynarodowa jest w tej mierze jednoznaczna. Kiedy na przykład okazało się, że Polska nieodpowiednio rozdzieliła kwoty ryczałtowe przeznaczone w latach 70. przez RFN na pomoc dla ofiar eksperymentów pseudomedycznych w niemieckich obozach koncentracyjnych, stosowne uzupełnienie środków finansowych na zaspokojenie istniejących jeszcze roszczeń nastąpiło z budżetu Państwa Polskiego. Por. K. Ruchniewicz, *Polskie zabiegi o odszkodowania niemieckie w latach 1944/45 – 1975*, Wrocław 2007, s. 202 i n., zwłaszcza s. 212–218.

W kontekście powyższych skutków prawnych należy rozpatrzyć znaczenie dokumentacji związanej z wykonaniem układów. Państwa-strony układów, które otrzymały sumy ryczałtowe od Polski, zobowiązane zostały na podstawie układów do przekazania rządowi polskiemu (w zależności od układu – oryginałów lub kopii):

- dokumentów odnoszących się do znacjonalizowanego lub wyłączonego mienia, które były podstawą wypłaty odszkodowania<sup>20</sup>;
- w przypadku gdy nie było możliwe uzyskanie oryginalnych dokumentów, oświadczenia wnoszącego roszczenie, zwalniającego Państwo Polskie z obowiązku odszkodowawczego<sup>21</sup>;
- w niektórych przypadkach, o ile nie było możliwe uzyskanie oryginalnych dokumentów, państwo-strona układu, które otrzymało sumę ryczałtową, zobowiązywało się do przekazania Polsce listy jego obywateli oraz jego osób prawnych, które otrzymały odszkodowanie na mocy danego układu<sup>22</sup>;
- w niektórych przypadkach, o ile nie było możliwe uzyskanie oryginalnych dokumentów, państwo-strona układu, które otrzymało sumę ryczałtową, zobowiązywało się do przekazania Polsce kopii decyzji dotyczących zasadności i wysokości wypłaconego odszkodowania<sup>23</sup>.

Przekazanie tego rodzaju dokumentacji nie miało znaczenia konstytutywnego co do zakresu podmiotowego i przedmiotowego regulacji układów. W tej dziedzinie miarodajne są wyłącznie

---

<sup>20</sup> Tak w zasadzie we wszystkich układach.

<sup>21</sup> Por. na przykład: art. V lit. C układu ze Stanami Zjednoczonymi.

<sup>22</sup> Por. na przykład: art. 8 ust. 2 układu z Austrią.

<sup>23</sup> Por. na przykład: art. VII ust. 1 układu z Kanadą.

postanowienia układów: państwo-strona danego układu, po otrzymaniu sumy ryczałtowej, przejęło pełną i wyłączną odpowiedzialność za zaspokojenie wszystkich roszczeń objętych danym układem<sup>24</sup>.

Okoliczności, że dokumentacja zaginęła, nie jest obecnie dostępna<sup>25</sup>, nie wszyscy zainteresowani przedłożyli swoje roszczenia czy też nie zdołali ich z jakichś względów zaspokoić na podstawie układu, nie zwalniają takiego państwa z odpowiedzialności za zaspokojenie stosownych roszczeń i w żadnym wypadku nie „rewitalizują” takich roszczeń w stosunku do Państwa Polskiego. Polska bowiem wykonała układy indemnizacyjne, przekazując sumy ryczałtowe ustalone w tych układach. Adresatem potencjalnych roszczeń, objętych układami, pozostaje państwo – strona danego układu, które otrzymało od Polski „globalne ryczałtowe odszkodowanie”.

Przekazywana rządowi polskiemu dokumentacja dotycząca realizacji roszczeń miała służyć przede wszystkim zabezpieczeniu Państwa Polskiego w przypadku kierowania do niego roszczeń objętych układami (które powinny być kierowane do państwa – strony układu, które otrzymało sumę ryczałtową), kierowania roszczeń do Państwa Polskiego przez uprawnionych zamieszkałych w państwach trzecich (które nie są stronami układów

---

<sup>24</sup> W tym zakresie – w mojej ocenie – orzecznictwo sądów polskich, które odwołuje się do dodatkowych warunków (wypłata ekwiwalentnego odszkodowania, zrealizowanie obowiązków sprawozdawczych, a w niektórych przypadkach złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się praw do odszkodowania) nie ma uzasadnienia w postanowieniach układów. Formuła umów indemnizacyjnych była jednoznaczna: przekazanie określonej sumy ryczałtowej przez Polskę („globalnej sumy odszkodowawczej”) zwalniało Państwo Polskie z odpowiedzialności odszkodowawczej w odpowiednim zakresie. Odpowiedzialność za zaspokojenie odnośnych roszczeń przejęło dwanaście państw-stron układów. Ewentualne problemy w tym zakresie muszą być rozstrzygnięte przez te państwa.

<sup>25</sup> Jest to obecnie bardzo poważny problem, choć od początku lat 90. trwają prace nad odnalezieniem i skompletowaniem dokumentacji związanej z wykonaniem umów indemnizacyjnych. Por. Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Finansów, Elżbiety Suchockiej-Roguskiej – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 10805 w sprawie układów indemnizacyjnych. Warszawa, dnia 12 sierpnia 2009 r.

indemnizacyjnych), czy też miała zapobiec możliwości wielokrotnego przedkładania roszczeń. Wskazują na to wyraźnie postanowienia art. V lit. B układu ze Stanami Zjednoczonymi, stosownie do których przekazywanie dokumentacji ma na celu „(...) zabezpieczenie Rządu Polskiego przed możliwym dochodzeniem praw za pośrednictwem krajów trzecich, lub w inny sposób (...)”.

Podkreślić należy ponownie: w układach nie ma postanowień, które wskazywałyby, że suma ryczałtowa miałaby służyć na zaspokojenie faktycznie przedłożonych i zaspokojonych roszczeń. Zwolnienie Polski obejmuje wszystkie roszczenia objęte układami i ma charakter bezterminowy. Z drugiej zaś strony, pełna odpowiedzialność państwa – strony układu, które otrzymało sumę ryczałtową – obejmuje zobowiązanie do zaspokojenia wszystkich roszczeń objętych danym układem. Taka jest bowiem istota prawna układów indemnizacyjnych regulujących odszkodowanie w sposób ryczałtowy.

Biorąc pod uwagę skutek prawny klauzuli zamykającej oraz powyższe znaczenie prawne dokumentacji związanej z wykonaniem układów, zasadnicze znaczenie dla określenia znaczenia prawnego układów indemnizacyjnych w stosunku do konkretnych roszczeń wynikających z polskich przepisów prawnych dotyczących nacjonalizacji lub wywłaszczenia ma sprecyzowanie:

- **po pierwsze** – zakresu podmiotowego uprawnionych do odszkodowania na mocy układów;
- **po drugie** – zakresu przedmiotowy obowiązku odszkodowania wynikający z układów (w nawiązaniu do stosownych przepisów prawa polskiego);
- **po trzecie** – zakresu czasowego oddziaływania układów.

#### 4. Zakres podmiotowy układów: uprawnieni do odszkodowania

Przekazane na mocy układów sumy ryczałtowe przeznaczone były na zaspokojenie roszczeń osób fizycznych, które posiadały obywatelstwo danego państwa zarówno w dniu wejścia w życie przepisów polskich (na mocy których dokonano nacjonalizacji lub wyłączenia), jak i w dniu podpisania<sup>26</sup> danego układu<sup>27</sup>. Jest to tzw. zasada ciągłości obywatelstwa, która stanowi niezbędną przesłankę wystąpienia przez państwo, którego obywatelem jest osoba poszkodowana, w jej imieniu, o odszkodowanie w stosunku do państwa, które w wyniku działań nacjonalizacyjnych spowodowało szkodę. Państwo występujące w imieniu interesów własnego obywatela działa w ramach tzw. ochrony dyplomatycznej<sup>28</sup>. Taka sama zasada dotyczy przynależności osób prawnych do państwa występującego o odszkodowanie<sup>29</sup>.

Tak więc państwo-strona układu, które otrzymało od Państwa Polskiego sumę ryczałtową, zobowiązane zostało do zaspokojenia wszystkich roszczeń objętych układem w stosunku do osób fizycznych, posiadających jego obywatelstwo w dniu dokonania przez Państwo Polskie nacjonalizacji lub wyłączenia (zwykle wejścia w życie

---

<sup>26</sup> W większości przypadków układy wchodziły w życie w dniu podpisania, nawet jednak wówczas, gdy układ podlegał ratyfikacji lub zatwierdzeniu, odwoływano się do daty podpisania układu (por. układ z Belgią i Luksemburgiem). Inaczej – do daty wejścia w życie układu (por. art. V Protokołu nr 2 z Danią, art. 9 układu z 25 czerwca 1949 r. ze Szwajcarią, art. 5 układu ze Szwecją, załącznik do układu ze Stanami Zjednoczonymi, art. II ust. 1 układu z Kanadą).

<sup>27</sup> Artykuł 4 ust. 1 układu z Anglią, art. 2 układu z Grecją, art. II z Belgią i Luksemburgiem, art. V Protokołu nr 2 z Danią, art. 2 ust. 1 układu z Holandią, art. 9 układu z 25 czerwca 1949 r. ze Szwajcarią, art. 5 układu ze Szwecją, załącznik do układu ze Stanami Zjednoczonymi, art. 1 ust. 2 układu z Austrią, art. II ust. 1 układu z Kanadą.

<sup>28</sup> Por. W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne...*, s. 596.

<sup>29</sup> Artykuł 4 ust. 1 układu z Anglią, art. 2 układu z Grecją, art. II z Belgią i Luksemburgiem, art. V Protokołu nr 2 z Danią, art. 2 ust. 1 układu z Holandią, art. 9 układu z 25 czerwca 1949 r. ze Szwajcarią, art. 5 układu ze Szwecją, załącznik do układu ze Stanami Zjednoczonymi, art. 1 ust. 2 układu z Austrią, art. II ust. 2 układu z Kanadą.



stosownych przepisów krajowych) oraz w dniu podpisania (względnie wejścia w życie) układu indemnizacyjnego. Ta sama zasada dotyczy osób prawnych przynależnych do takiego państwa.

Zwrócić należy uwagę na to, że postanowienia układów nie odnosiły się do obywatelstwa wielorakiego osób poszkodowanych. Istotne było, czy w dniu wejścia w życie polskich przepisów nacjonalizacyjnych lub wyłączeniowych oraz w dniu podpisania danego układu, strony układu z Polską dana osoba posiadała obywatelstwo państwa-strony układu, które otrzymywało sumę ryczałtową od Polski<sup>30</sup>. To, czy dana osoba posiadała jednocześnie obywatelstwo polskie, nie miało dla wypłaty odszkodowania z przekazanej sumy ryczałtowej żadnego znaczenia.

## **5. Zakres przedmiotowy obowiązku odszkodowania**

Jak już wskazano<sup>31</sup>, układy indemnizacyjne wskazywały trzy dziedziny, z których wywodziły się roszczenia odszkodowawcze, mające zostać na ich podstawie zaspokojone przez państwo, które otrzymał określoną sumę ryczałtową („globalne ryczałtowe odszkodowanie”).

Zasadnicze znaczenie mają postanowienia wszystkich układów, wskazujące, że przekazana suma ryczałtowa ma być przeznaczona na odszkodowanie dla obywateli danego państwa lub dla jego osób prawnych, „dotkniętych” polskimi przepisami nacjonalizacyjnymi lub innymi „dotyczącymi praw własności”<sup>32</sup>. Do niektórych z układów

---

<sup>30</sup> W tym kontekście w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2000 r. słusznie zwrócono uwagę, że obywatele dwunastu państw-stron układów indemnizacyjnych i ich osoby prawne, w tym obywatele polscy, którzy posiadali obywatelstwo jednego z tych państw, otrzymali (albo mieli możliwość otrzymania) odszkodowania ze środków przekazanych przez Państwo Polskie (w ramach sumy ryczałtowej), gdy tymczasem osoby posiadające wyłącznie obywatelstwo polskie nie otrzymały żadnej rekompensaty.

<sup>31</sup> Punkt 3.1. – Klauzule dotyczące przekazania określonej sumy ryczałtowej.

<sup>32</sup> Por. art. 1 ust. 1 lit. a układu z Anglią, art. I układu z Belgią i Luksemburgiem, art. 1 lit. A pkt 1 Protokołu nr 2 z Danią, art. 2 układu z 3 stycznia 1946 r. z Francją (wymienia jedynie ustawę

dołączony został załącznik, wyliczający, o jakie akty polskiego prawa krajowego chodzi<sup>33</sup>.

Powyższe ogólne odwołanie do polskich przepisów nacjonalizacyjnych lub wyłączeniowych jest w niektórych układach doprecyzowane. Wskazuje się zwłaszcza również na działania wykonawcze Państwa Polskiego („inne kroki”, „działania administracyjne”)<sup>34</sup>. Najbardziej szczegółowo określa zakres roszczeń objętych układem układ ze Stanami Zjednoczonymi. W art. II precyzuje on ogólną klauzulę o tyle, że pod pojęciem roszczeń obywateli Stanów Zjednoczonych objętych układem należy rozumieć roszczenia z tytułu: „nacjonalizacji i innego rodzaju przejęcia przez Polskę mienia i interesów związanych lub odnoszących się do mienia (lit. a), „przejęcia własności lub utraty używania lub użytkowania mienia na podstawie polskich ustaw, dekretów lub innych zarządzeń, ograniczających lub uszczuplających prawa i interesy związane lub odnoszące się do mienia” (lit. b), „długów przedsiębiorstw, które zostały znacjonalizowane lub przejęte przez Polskę i długów, które obciążały mienie znacjonalizowane, przejęte na własność lub inaczej przejęte przez Polskę” (lit. c).

Z powyższych postanowień układów indemnizacyjnych wynikają następujące skutki prawne:

- postanowienia te potwierdzają, że układy indemnizacyjne nie były układami „wyłączeniowymi”; były to układy, na mocy których ostatecznie uregulowano roszczenia odszkodowawcze w

---

nacjonalizacyjną), art. 1 lit. a układu z Grecją, art. 1 lit. a układu z Holandią, art. 1 ust. 1 układu ze Szwajcarią, art. 1 ust. 1 układu ze Szwecją.

<sup>33</sup> Por. załącznik do układu z Anglią (wymieniony w art. 1 ust. 1 lit. a układu), Protokół wymieniony w art. 1 ust. 1 układu ze Szwecją.

<sup>34</sup> Por. art. 1 lit. A pkt 1 Protokołu nr 2 z Danią, art. 1 ust. 1 układu ze Szwajcarią, art. 1 ust. 1 układu z Austrią, art. 1 układu z Kanadą.

stosunku do Państwa Polskiego z tytułu m.in. nacjonalizacji lub wywłaszczenia;

- zakres natomiast roszczeń jaki powstał w wyniku tej nacjonalizacji lub wywłaszczenia uzależniony był nie od regulacji układów, lecz od treści polskich przepisów, do których układy odsyłały;
- przekazanie „globalnej sumy odszkodowawczej” prowadziło więc do zaspokojenia roszczeń (i stosownego zwolnienia Państwa Polskiego) z odpowiedzialności odszkodowawczej w zakresie, w jakim na mocy powołanego polskiego prawa krajowego nastąpiła nacjonalizacja lub wywłaszczenie kosztem mienia państwa – strony danego układu (oraz jego obywateli i osób prawnych);
- jeżeli więc – stosownie do ówczesnych regulacji prawa polskiego – przewłaszczone jedynie część mienia, względnie z regulacji prawa polskiego dotyczącego nacjonalizacji lub wywłaszczenia wynikały dla ówczesnych właścicieli nowe prawa, które pozostały w ramach polskiego systemu prawnego aktualne, to brak przewłaszczenia części mienia względnie brak sfinalizowania procedur krajowych, sprawiających, że określone prawa pozostały aktualne, powodował, że dziedziny takie nie mogły zostać objęte układami indemnizacyjnymi, a tym samym wynikające stąd roszczenia zaspokojone w wyniku przekazania przez Polskę „globalnej sumy odszkodowawczej” i w konsekwencji prowadzić do zwolnienia Państwa Polskiego z odpowiedzialności odszkodowawczej. Problem ten musi być badany w każdym konkretnym przypadku.

Należy w końcu wskazać, że układy potwierdzają, iż ich regulacje odnoszą się do stosownego prawa polskiego wydanego przed podpisaniem układów<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Na przykład: art. 1 lit. a układu z Grecją, art. 1 lit. a układu z Holandią.

## 5. Podsumowanie

1) Umowy indemnizacyjne nie były umowami, na mocy których dokonano wyłączenia. Umowy te były umowami regulującymi odszkodowanie ze strony Państwa Polskiego m.in. za mienie znacionalizowane lub wyłączone, należące do określonej grupy państw (stron układów), ich obywateli i osób prawnych.

2) Istota prawna tych układów wyrażała się w tym, że Państwo Polskie wypłacało określoną sumę ryczałtową („globalną sumę odszkodowawczą”) danemu państwu-stronie układu. Państwo takie zobowiązywało się natomiast do zaspokojenia własnych roszczeń oraz roszczeń swoich obywateli i osób prawnych z tytułu nacjonalizacji lub wyłączenia.

3) W zakresie objętym układami Państwo Polskie – po wypłaceniu uzgodnionej sumy ryczałtowej – zostało zwolnione z odpowiedzialności odszkodowawczej w stosunku do takiego państwa, jego obywateli i osób prawnych. Wszelkie zobowiązania w tej mierze przeszły bowiem na mocy układu na państwo, które otrzymało „globalną sumę odszkodowawczą”.

4) W układach nie ma postanowień, które wskazywałyby, że suma ryczałtowa miałaby służyć na zaspokojenie faktycznie przedłożonych i zaspokojonych roszczeń. Dotyczy to zwłaszcza oceny skutków prawnych różnego rodzaju dokumentów przekazywanych w związku ze stosowaniem układów. Zwolnienie Polski obejmuje wszystkie roszczenia objęte układami i ma charakter bezterminowy. Z drugiej zaś strony, pełna odpowiedzialność państwa – strony układu, które otrzymało sumę ryczałtową – obejmuje zobowiązanie do zaspokojenia wszystkich roszczeń objętych danym układem.

5) Układy indemnizacyjne ustanawiały ogólne ramy prawne dla określenia zakresu objętych nim roszczeń, za które należało się odszkodowanie: stwierdzały, że chodzi o roszczenia obywateli i osób prawnych państw-stron układów (w myśl zasady ciągłości obywatelstwa osoba poszkodowana musiała je posiadać w dniu wejścia w życie stosownych polskich przepisów prawnych oraz w dniu zawarcia układu: analogiczna zasada dotyczyła osób prawnych); posiadanie lub nie paralelnie obywatelstwa polskiego nie odgrywało żadnej roli. Jeśli chodzi natomiast o skonkretyzowanie roszczeń, układy odsyłały do stosownego prawa polskiego, na mocy którego dokonano nacjonalizacji lub wywłaszczenia (wydanego również przed ich zawarciem).

6) Przekazanie „globalnej sumy odszkodowawczej” prowadziło więc do zaspokojenia roszczeń (i stosownego zwolnienia Państwa Polskiego z odpowiedzialności odszkodowawczej) w zakresie, w jakim – na mocy odnośnego polskiego prawa krajowego – nastąpiła nacjonalizacja lub wywłaszczenie kosztem mienia państwa – strony danego układu (oraz jego obywateli i osób prawnych).

7) Jeżeli więc – stosownie do ówczesnych regulacji prawa polskiego – przewłaszczone jedynie część mienia, względnie z regulacji prawa polskiego dotyczącego nacjonalizacji lub wywłaszczenia wynikały dla ówczesnych właścicieli nowe prawa, które pozostały w ramach polskiego systemu prawnego aktualne, to brak przewłaszczenia części mienia względnie brak sfinalizowania procedur krajowych, sprawiających, że określone prawa pozostały aktualne, powodował, że dziedziny takie nie mogły zostać objęte układami indemnizacyjnymi, a tym samym wynikające stąd roszczenia zaspokojone w wyniku przekazania przez Polskę „globalnej sumy odszkodowawczej”, i w konsekwencji prowadziły do zwolnienia Państwa Polskiego z odpowiedzialności odszkodowawczej. Problem ten musi być badany w każdym konkretnym przypadku.

## 42. „Logika” argumentów prawnych na rzecz uznania granicy polsko-niemieckiej po II wojnie światowej w myśli Józefa Kokota.

(w:) W służbie Śląska – Polski - Europy. Studia i szkice poświęcone Profesorowi Józefowi Kokotowi w stulecie urodzin, Opole 2016 (strony 103-114).

1. Przypomnienie dorobku naukowego prof. Józefa Kokota, wybitnego historyka, politologa, badacza dziejów Śląska, którego większość dokonań naukowych nakierowana była na uzasadnienie integracji Ziem Zachodnich i Północnych (byłych obszarów wschodnich Rzeszy Niemieckiej, przekazanych Polsce na mocy Umowy poczdamskiej) z Polską, jest przedsięwzięciem ze wszech miar zasadnym. W niniejszym rozdziale skupiamy się jedynie na jednym aspekcie badań naukowych prof. Józefa Kokota, a mianowicie na badaniach dotyczących statusu prawnego granicy polsko-niemieckiej, ustanowionej po drugiej wojnie światowej na mocy Umowy poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r. Dorobek naukowy prof. Józefa Kokota w tej dziedzinie umieszcza go na liście najwybitniejszych prawników polskich, którzy w okresie powojennym zajmowali się tą, podstawową dla interesów Państwa Polskiego, kwestią - obok m.in. Alfonsa Klafkowskiego<sup>1</sup>, Krzysztofa Skubiszewskiego<sup>2</sup>, Bolesława Wiewióry<sup>3</sup>, czy Lecha Janickiego<sup>4</sup>. Spośród licznych prac prof. Józefa Kokota na ten temat, zwłaszcza wielokrotnie wznawiana „*Logika Poczdamu*” na trwałe weszła do kanonu doktryny polskiej w sprawie

---

<sup>1</sup> A. Klafkowski, *Umowa poczdamska z dnia 2 VIII 1945 r. Podstawy prawne likwidacji skutków wojny niemiecko-polskiej z lat 1939-1945*, Warszawa 1960 (drugie wydanie 1985).

<sup>2</sup> K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Poznań 1975.

<sup>3</sup> B. Wiewióra, *Granica polsko-niemiecka w świetle prawa międzynarodowego*, Poznań 1957.

<sup>4</sup> L. Janicki, *Republika Federalna Niemiec wobec terytorialno-politycznych następstw klęski i upadku Rzeszy. Zagadnienia prawne*, Poznań 1982 (drugie wydanie 1986).

statusu prawnego granicy polsko-niemieckiej po drugiej wojnie światowej, przy czym przypomnieć należy, że zainteresowania i obszar badawczy prof. Józefa Kokota wychodził znacząco poza problematykę *stricte* prawną: obejmował przede wszystkim implikacje polityczne, gospodarcze i społeczne związane z integracją Ziem Zachodnich i Północnych. Natomiast wspólną przesłanką Jego prac było służenie interesom Państwa Polskiego. We wstępie do „*Logiki Poczdamu*” pisał, że książka ta ma „... uzbroić Czytelnika polskiego w kraju i za granicą w jak najlepsze narzędzia walki o prawdę i słuszne interesy Polski”<sup>5</sup>.

2. Zastanówmy się wpierw, dlaczego ważne jest obecnie przypomnienie dorobku prof. Józefa Kokota związanego ze statusem prawnym granicy polsko-niemieckiej po drugiej wojnie światowej, gdy właśnie upływa ćwierć wieku od podpisania 12 września 1990 r. Traktatu „2 + 4” (wszedł w życie 15 marca 1991 r.), który położył kres zastrzeżeniom prawnym wysuwany uprzednio ze strony Republiki Federalnej Niemiec wobec trwałego statusu międzynarodowo-prawnego tej granicy, co oba państwa – niepodległa Polska i zjednoczone Niemcy - potwierdziły w podpisanym 14 listopada 1990 r. bilateralnym „Traktacie o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy” (wszedł w życie 16 stycznia 1992 r.)<sup>6</sup>. Przypomnieć ten dorobek warto przynajmniej z dwóch względów.

**Po pierwsze** – miał on zasadnicze znaczenie (jako punkt wyjścia) dla negocjacji podjętych w 1990 r. w przededniu zjednoczenia Niemiec, które doprowadziły do wycofania się po stronie niemieckiej z wszelkich zastrzeżeń podnoszonych uprzednio wobec trwałości granicy polsko-niemieckiej w świetle prawa międzynarodowego (do kwestii tej odniesiemy się bardziej szczegółowo w dalszych częściach rozdziału).

---

<sup>5</sup> Wstęp do wydania drugiego (Katowice 1961), s. 5.

<sup>6</sup> Por. J. Barcz, *Dwadzieścia lat stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami. Budowanie podstaw prawnych*, Warszawa 2011, odpowiednio s. 186 i nast. i s. 197 i nast.

**Po drugie** – ważne jest przypomnienie dorobku doktryny polskiej w sprawie statusu granicy polsko-niemieckiej po drugiej wojnie światowej, bowiem obecnie – w ramach „polityki historycznej” – coraz modniejsza staje się ocena, iż niemiecki rewizjonizm terytorialny był propagandowym wymysłem „komunistycznym” czy PRL-owskim (czemu z pewną mniej lub bardziej ukrywaną satysfakcją przyglądają się politycy i politolodzy niemieccy). Sporo jest w tym racji, ponieważ „sprawa granicy” bywała w czasach PRL wykorzystywana dla celów ideologicznych, niemniej niezbędną jest w tej ocenie rozważa, tak aby nie zatracić samej istoty problemu: przez kilkadziesiąt lat okresu powojennego według oficjalnego stanowiska RFN „granica na Odrze i Nysie Łużyckiej” miała bowiem stanowić prowizorium – *modus vivendi* – w rozumieniu prawa międzynarodowego. Istotę tę trafnie ujął Krzysztof Skubiszewski w swojej fundamentalnej monografii – „Zachodnia granica Polski w świetle traktatów”<sup>7</sup>, podkreślając destrukcyjną rolę podważania międzynarodowo-prawnego charakteru terytorialnego *status quo* i pośrednio odnosząc się tym samym do stanowiska prezentowanego w okresie powojennym w RFN:

„Jeżeli jednak panowanie państwa na terytorium może być kwestionowane w świetle prawa międzynarodowego, przy czym nie trzeba nawet, iżby wątpliwości prawne wiązały się z akcją o charakterze dyplomatycznym czy wojskowym, wówczas niejasna staje się pozycja państwa co się tyczy tak podstawowego składnika jego egzystencji, jaki jest terytorium”<sup>8</sup>.

Przypomnijmy więc zwięźle podstawowe elementy stanowiska polityczno-prawnego RFN (skonkretyzowanego w orzecznictwie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego i w prawie

---

<sup>7</sup> Instytut Zachodni – Poznań 1975.

<sup>8</sup> Tamże, s. 325.



krajowym RFN), odnoszącego się do granicy polsko-niemieckiej ustalonej w Umowie poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r.:

- po pierwsze - Umowa poczdamska miała być *res inter alios acta* i tym samym nie wiązać „niemieckiego podmiotu prawa międzynarodowego”;
- po drugie - ostateczne ustalenie granic Niemiec miało nastąpić dopiero w przyszłym traktacie pokoju (uregulowaniu pokojowym) - wskazywano tu na odpowiednie postanowienia rozdziału IX Umowy poczdamskiej i tzw. Układu niemieckiego;
- po trzecie - ze strony niemieckiej do zawarcia takiego traktatu pokoju względnie uregulowania pokojowego kompetentne byłyby dopiero zjednoczone Niemcy;
- po czwarte - zawarte przez RFN umowy w sprawie granic niemieckich, w tym Układ normalizacyjny z 7 grudnia 1970 r., miały wiązać jedynie RFN na czas jej istnienia (stanowiąc uregulowanie prowizoryczne - *modus vivendi*), nie przesądzając tym samym statusu prawnego granicy polsko-niemieckiej oraz wynikających z władztwa polskiego na byłych wschodnich obszarach Rzeszy Niemieckiej skutków prawnych i nie wiążąc przyszłego zjednoczonego suwerena niemieckiego (układ ten interpretowany był jako zawierający „wyrzeczenie się siły” w stosunku do ewentualnych zmian terytorialnych); Układ zgorzelecki natomiast był z gruntu przez RFN odrzucany;
- dodać jeszcze należy, że odnośnikiem terytorialnym istniejącego nadal po 1945 r. „niemieckiego podmiotu prawa międzynarodowego” (z którym identyfikowała się RFN) miało być terytorium Rzeszy Niemieckiej według stanu z 1937 r. (istniały w tym kontekście różne poglądy co do relacji między RFN i NRD, ale nawiązanie do granic z 1937 r. było jednoznaczne).

Naturalnie stanowiska polityczno-prawnego nie należy mieszać z dążeniem do fizycznej zmiany granic. RFN deklarowała tutaj przestrzeganie zasady zakazu użycia siły i w tym znaczeniu nienaruszalności polskiej granicy zachodniej (nie antycypując jednak uznania legalności i ostatecznego prawnego charakteru tej granicy). Niemniej, i to było istotą problemu - w okresie powojennym – w RFN kwestionowano w polityczno-prawnej doktrynie oficjalnej jeden z podstawowych elementów Państwa Polskiego – jego terytorium.

3. Zwróćmy się następnie do argumentacji stosowanej przez prof. Józefa Kokota w celu uzasadnienia trwałego charakteru granicy polsko-niemieckiej w rozumieniu prawa międzynarodowego. Argumentacja ta „wpisuje się” co do zasady w tok rozumowania najwybitniejszych przedstawicieli doktryny polskiej prawa międzynarodowego, podzielany *nota bene* w piśmiennictwie światowym (poza – jak wspomniano – ówczesnym stanowiskiem Republiki Federalnej Niemiec). Rozważania koncentrowały się – siłą rzeczy – na ocenie postanowień Umowy poczdamskiej i Układu Zgorzeleckiego. Najistotniejsze elementy były następujące (układ argumentacji wynika z „przewodnika” do rozdziału pierwszego „Logiki Poczdamu” – „*Granica polsko-niemiecka w świetle prawa międzynarodowego i towarzyszących okoliczności faktycznych*”: Przemysłana i ograniczona decyzja pokojowa wielkich mocarstw. Szczególna pozycja Polski. Co odłożono do *peace settlement*? Polski wyjątek. Terytorium Niemiec poczdamskich. Stanowisko prawne ziem zachodnich Polski. Polska „administracja” i jej właściwy sens. Prawny aspekt wysiedlenia Niemców. Poczdam a Jałta. Moc wiążąca Poczdamu dla Niemiec.

- II wojna światowa rozpętała została przez Niemcy I września 1939 r. agresją na Polskę. Tym samym Niemcy jako państwo-agresor postawiły się same poza obowiązującym wtedy prawem międzynarodowym (art. I tzw. Paktu Brianda-Kellogga z 1928 r.) W obowiązującym w 1945 r. prawie międzynarodowym obowią-

zywał już wprowadzić zakaz aneksji, nie chronił on jednak agresora, czyli Niemiec. Tym samym w 1945 r. mocarstwa zwycięskie posiadały po podboju Niemiec legitymację, aby objąć władzę w Niemczech, anektować terytorium niemieckie lub dopuścić do aneksji przez inne państwa zwycięskiej koalicji.

- Stosownie do tego położenia prawnego Niemiec, Akt Kapitulacji z 8 maja 1945 r. nie był dokumentem wynegocjowanym przez Niemcy z mocarstwami sprzymierzonymi, lecz przedstawiciele Niemiec musieli zaakceptować warunki sformułowane przez sprzymierzonych. Na mocy swoich kompetencji sprzymierzeni podjęli w stosunku do Niemiec szereg działań. Objęli oni władzę najwyższą w Niemczech na mocy Deklaracji z 5 czerwca 1945 r. „dotyczącej kwestii Niemiec i objęcia nad Niemcami najwyższej władzy przez rządy ZSPR, W. Brytanii, USA oraz Rząd Tymczasowy Republiki Francuskiej”.
- Zakres przejętej przez mocarstwa sprzymierzone "władzy najwyższej nad Niemcami" obejmował wszelkie sprawy dotyczące Niemiec. Określone to zostało jasno w artykule 13 Deklaracji z 5 czerwca 1945 r. Przejęcie przez mocarstwa sprzymierzone władzy najwyższej nad Niemcami obejmowało kompetencje do regulowania wszelkich spraw, również do ustanowienia nowych granic Niemiec. Stwierdzono to jednoznacznie w preambule Deklaracji z 5 czerwca 1945 r.
- Wschodnie granice Niemiec ustalone zostały wraz z ustanowieniem w Umowie Poczdamskiej polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej. Co prawda niektóre akty mocarstw sprzymierzonych nawiązywały do "niemieckich granic istniejących 31 grudnia 1937 r.". Mówił o nich paragraf I Protokołu o strefach okupacyjnych w Niemczech i o zarządzie Wielkiego Berlina z 1944 r., czy Deklaracja z 5 czerwca 1945 r. dotycząca kwestii Niemiec i objęcia nad Niemcami najwyższej władzy w artykule 2d). Trudno jednak uznać, by w sformułowaniach tych mocarstwa

sprzymierzone chciały zagwarantować terytorium Niemiec wg stanu z 31 grudnia 1937 r. W Umowie Jałtańskiej jednoznacznie stwierdziły one konieczność dokonania zmian w terytorium niemieckim - głównie na korzyść Polski i Związku Radzieckiego. Również w Deklaracji z 5 czerwca 1945 r. dotyczącej kwestii Niemiec i objęcia nad Niemcami najwyższej władzy mocarstwa sprzymierzone stwierdziły, że "określą później granice Niemiec, albo którejś bądź ich części". Formuła zawarta w aktach mocarstw sprzymierzonych była *terminus technicus*, dla określenia obszarów, którymi zamierzali oni rozporządzać. Wniosek ten potwierdza dyskusja, jaka miała miejsce między Churchillem, Trumanem i Stalinem podczas Konferencji Poczdamskiej 18 lipca 1945 r. oraz 31 lipca 1945 r., w toku której zdecydowano o wyłączeniu obszarów przekazanych Polsce spod kompetencji Rady Kontroli a "o zmianie granic Polski" postanowiono zawiadomić Francję.

- Już w czasie wcześniejszych spotkań szefów rządów trzech wielkich mocarstw uzgodniono, iż Polska winna otrzymać znaczne nabytki terytorialne na zachodzie i północy (dokument jałtański). Ustalenie zakresu tych "nabytków terytorialnych" na zachodzie i północy oraz polskiej granicy zachodniej nastąpiło w rozdziale IX Urnowy Poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r. W Umowie Poczdamskiej (rozdział IV) podjęto również decyzję w sprawie przekazania części byłych Prus Wschodnich Związkowi Radzieckiemu.
- O ostatecznym charakterze decyzji podjętej w Umowie Poczdamskiej co do polskiej granicy zachodniej świadczy też szereg okoliczności:
  - w rozdziale XIII tej Umowy mocarstwa sprzymierzone uzgodniły przesiedlenie ludności niemieckiej między innymi z terenów przekazanych Polsce na obszar Niemiec w granicach poczdamskich (co następnie skonkretyzowano w Planie Sojuszniczej Rady Kontroli Niemiec i w urnowach

miedzy Polską a Wielką Brytanią i Związkiem Radzieckim);

- obszary przekazane Polsce zostały określone jako "byłe terytoria niemieckie";
  - obszary te miały "podlegać administracji Państwa Polskiego", co świadczy o intencji przyznania Polsce prawa do rozciągnięcia na nie suwerenności; pojęcie „administracji” w języku angielskim jest bowiem zdecydowanie bliższe sprawowaniu władzy, niż tylko zarządzaniu;
  - terytoria przekazane Polsce wyłączone zostały z "radzieckiej strefy okupacyjnej w Niemczech";
  - terytoria te wyłączone zostały spod kompetencji Rady Kontroli Niemiec.
- Dwie ostatnie okoliczności są istotne, bowiem za terytorium Niemiec mocarstwa sprzymierzone uważały obszary czterech stref okupacyjnych i Wielkiego Berlina. Tylko te obszary objęte były kompetencją Rady Kontroli Niemiec, tylko tych obszarów dotyczyły postanowienia Umowy Poczdamskiej o zobowiązaniach reparacyjnych formułujące polityczne i gospodarcze zasady "mające służyć za podstawę do traktowania Niemiec".
  - Zawarte w rozdziale IX Umowy Poczdamskiej stwierdzenia, że "z ostateczną delimitacją" (*the final delimitation*) zachodniej granicy Polski trzeba by poczekać do regulacji pokojowej (*the peace settlement*) oraz że nie uprzedzono "ostatecznego określenia (*final determination*) zachodniej granicy Polski" nie naruszały konstytutywnego charakteru poczdamskiej decyzji co do granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej. Z wyżej przedstawionych argumentów wynikało jednoznacznie (decyzja co do przesiedlenia ludności niemieckiej na podstawie rozdziału XIII Umowy Poczdamskiej, określenie obszarów przekazanych Polsce jako "byłe terytoria niemieckie", wyłączenie tych

obszarów z radzieckiej strefy okupacyjnej, rozciągnięcie nad tymi obszarami "administracji Państwa Polskiego" w praktyce równoznacznej z rozciągnięciem przez Polskę suwerenności na te obszary), że Umowa Poczdamska była aktem ustanawiającym polską granicę zachodnią, to znaczy aktem uzasadniającym tytuł prawny Polski do tej granicy i do Ziem Zachodnich i Północnych. Wspomniane zastrzeżenia "ostatecznej delimitacji" i "ostatecznego określenia" granicy dotyczyły aktów dopełniających jej ustalenie i nie miały wpływu na konstytutywny charakter samej decyzji poczdamskiej. Po 1945 r. przygotowywano traktat pokoju z Niemcami. Do podpisania takiego traktatu nie doszło, ale w szeregu aktach prawnych i politycznych składających na "*peace settlement*" dokonano czynności dopełniających ustanowienie granicy. Nie miało to jednak znaczenia w odniesieniu do samego polskiego tytułu prawnego, a w ewentualnym traktacie pokoju, możliwe byłoby jedynie deklaratoryjne (dopełniające, wykonawcze) potwierdzenie polskiej granicy zachodniej.

- Mocarstwa sprzymierzone przeniosły w Umowie Poczdamskiej na Polskę m. in. określone uprawnienia o charakterze terytorialnym. W tym zakresie Umowa Poczdamska była tzw. umową na korzyść państwa trzeciego (*pactum in tertii favorem*) - Polski. Warunkiem przekazania uprawnień na korzyść "państwa trzeciego" jest wyrażenie zgody przez "państwo trzecie" i "uczynienie zadość warunkom wykonania umowy". Polska wyraziła zgodę na odnoszące się do niej postanowienia Umowy Poczdamskiej. Decyzje poczdamskie co do polskiej granicy zachodniej bez wątplenia miały charakter "nieodwołalny". Mocarstwa zwycięskie z chwilą wyrażenia przez Polskę zgody na zawarte w Umowie Poczdamskiej decyzje terytorialne utraciły tytuł do dysponowania stosownymi prawami. Polska natomiast miała roszczenie o wykonanie zawartej umowy. Dodać jeszcze można, że tytuł prawny Polski do granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej oraz Ziem Zachodnich i Północnych wykraczał poza same tylko formalne uprawnienia, wpływające z formuły "umowy na korzyść państwa trzeciego". Z

dokumentów Sprzymierzonych wynika, że Polska nie była jedynie "przedmiotem" decyzji, lecz uczestniczyła aktywnie w ich podejmowaniu (opinia polskiego Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej co do rozmiaru „nabytków” (terytorialnych) podczas Konferencji poczdamskiej).

Konkluzja decyzji zawartych w Umowie Poczdamskiej była jednoznaczna: dla mocarstw zwycięskich terytorium Niemiec było równoznaczne z czterema strefami okupacyjnymi i Wielkim Berlinem, a decyzja w sprawie wschodniej granicy Niemiec i zachodniej granicy Polski miała charakter ostateczny.

Tok wywodu w „*Logice Poczdamu*” (i w innych pracach prof. Józefa Kokota dotyczących kwestii statusu prawnego granicy polsko-niemieckich) koncentruje się – z jednej strony – na powyższych argumentach, z drugiej zaś strony na jednoznacznej w swej logice polemice z terytorialnym rewizjonizmem w ówczesnej Republice Federalnej Niemiec. Polemika ta wzbogacona była obszerną dokumentacją źródłową, do której i obecnie bardzo warto zajrzeć.

Należy również dostrzec inne interesujące aspekty, poruszane przez Józefa Kokota . Na przykład w ówczesnej, trudnej sytuacji wewnątrzpolitycznej udało mu się podkreślić jedność narodową w sprawie granicy polsko-niemieckiej, odwołując się również do stanowiska polskiego kościoła katolickiego. Przywołuje na przykład „Orędzie do ludności katolickiej Ziemi Odzyskanych”, wygłoszone w dniu 24 maja 1948 r. przez ówczesnego prymasa Polski, kardynała Augusta Hlonda<sup>9</sup>:

„Stwierdzam dalej, że ani w intencjach papieskich, ani w nauce kościelnej nie zawiera się nic, co by mogło stanowić zagrożenie sprawy polskiej. Przeciwnie. Mamy bronić praw i dobra Rzeczypospolitej także z obowiązku sumienia chrześcijańskiego. Jest naszą chrześcijańską powinnością zabezpieczyć kraj przed powtórzeniem się katastrofy ostatnich lat. Ze względu na nędzę,

---

<sup>9</sup> Tamże, s. 10.

w którą napad hitlerowski pogrążył Polskę, mamy niezaprzeczalne prawo domagać się odszkodowań. Jest dalej rzeczą oczywistą, że po potwornym najeździe, którego padliśmy ofiarą, po nieprawdopodobnych stratach i cierpieniach eksterminacyjnej okupacji, po bezgranicznych krzywdach materialnych i moralnych, po najbardziej bohaterskiej obronie niepodległości, jaką dzieje notują, po heroicznym, choć niedocenionym dochowaniu przez nas wierności orężnej zwycięskim sojusznikom – Polska nie może być skazana na to, by przy nowym urządzaniu Europy ona miała płacić losem swych obywateli i bezpieczeństwem swych granic za następstwa obcych zbrodni.

Z naszej strony chcemy szczerze wedle zasad chrześcijańskiej etyki życia międzynarodowego żyć ze wszystkimi w zgodzie i ludzkim braterstwie. Chcemy dobrych i na wzajemnym zaufaniu opartych stosunków z sąsiadami. Przebaczaliśmy wiele, bardzo wiele. I dziś jeszcze raz przebaczymy wszystko. Wyrzekamy się nienawiści. Nie szukamy zemsty. Pragniemy być aktywnym czynnikiem ładu międzynarodowego, zbliżenia i współpracy całej ludzkości. Ale oczekujemy, że budowniczy nowego świata ocenią należycie i uwzględnią naszą dobrą wolę, prawa narodu polskiego i jego nie tylko krwawy, lecz i moralny wkład w zwycięstwo nad przemocą”.

Jest to dokument niezmiernie ciekawy, uprzedzający o bez mała dwa dziesięciolecia słynny list biskupów polskich z 1966 r., a bardzo podobny w wymowie. Punktem odniesienia dla obu dokumentów było bez wątpienia zaakceptowanie przez RFN trwałości granicy polsko-niemieckiej, z czym niemiecki kościół katolicki miał pewne problemy: ręka wyciągnięta przez polskich biskupów w 1966 r. kilka lat czekała na gest wzajemności.

Józef Kokot nie unikał również odniesień do trudnego problemu, związanego z przesunięciem granic przedwojennej Polski na Wschód,



do tzw. linii Curzona, choć – zapewne omijając ówczesne bariery cenzuralne – naświetlał sprawę za „pośrednictwem” argumentów stosowanych przez czołowych polityków koalicji sprzymierzonych, zwłaszcza Churchilla i wiążąc ją z decyzją przyznania Polsce „znaczących nabytków terytorialnych na Zachodzie”.

4. Tak więc z dorobku polskiej doktryny prawa międzynarodowego wynikało jednoznacznie, że statusu granicy polsko-niemieckiej, ustalonej w Umowie poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r. ma w świetle prawa międzynarodowego charakter ostateczny. Podobna konkluzja wynika z wywodów prof. Józefa Kokota, który w „*Logice Poczdamu*” stwierdzał:

„Granica polsko-niemiecka na Odrze/Nysie łużyckiej jest sprawą przesądzoną, rzeczywistością, a nie problemem do dyskusji. Dlatego też celem pracy niniejszej jest przypomnieć, zgrupować w obszerniejszą całość szereg elementów prawdy w omawianym zagadnieniu. Będą to kompleksowe obrazy rzeczywistości, która, ujmowana właśnie jako obszerna, dialektyczna całość, stanowi najlepsze kryterium prawdy”<sup>10</sup>.

Zasadne było więc pytanie, czemu u progu zjednoczenia Niemiec ze strony polskiej domagano się ponownego potwierdzenia takiego, ostatecznego charakteru granicy polsko-niemieckiej, tym bardziej że w świetle prawa międzynarodowego umowy i ustalenia graniczne przechodzą z mocy prawa na sukcesora (w tym przypadku zjednoczone Niemcy).

Istota problemu leżała w polityczno-prawnej doktrynie RFN w sprawie statusu granicy polsko-niemieckiej. W nowej rzeczywistości politycznej należało doprowadzić do wyjaśnienia stanowiska niemieckiego w tej sprawie, tak aby stosunki między niepodległą Polską a zjednoczonymi Niemcami nie były obciążone zasadniczymi problemami statusowymi. Składane w drugiej połowie 1989 r.

---

<sup>10</sup> S. 11.

deklaracje polityków RFN w sprawie granicy polsko-niemieckiej tworzyły dobry klimat do zmiany dotychczasowego stanowiska prawnego RFN, lecz stanowiska tego nie zmieniały. W RFN trwały - mało w Polsce zrozumiałe (szczególnie wobec jednoznacznego wsparcia przez nowy demokratyczny rząd Polski prawa Niemców do samostanowienia i zjednoczenia) - dyskusje dotyczące granicy polsko-niemieckiej. Zgłoszony przez kanclerza federalnego Helmuta Kohla 28 listopada 1989 r. tzw. dziesięciopunktowy plan zjednoczenia Niemiec i Europy<sup>11</sup> nie miał żadnych odniesień w sprawie granic przyszłych zjednoczonych Niemiec (nie zawierał „punktu jedenastego”), co wywołało w RFN burzliwą dyskusję, a w Polsce konsternację i fatalne wrażenie.

Uwzględniając omówione wyżej okoliczności, wymagało to uzyskania w toku procesu jednoczenia się Niemiec całkowitej jasności w następujących sprawach<sup>12</sup>:

**Po pierwsze** - w dotychczasowym stanowisku prawnym RFN sprawa ostatecznego ustalenia granic Niemiec w rozumieniu prawa międzynarodowego łączona była z prawami i odpowiedzialnością czterech mocarstw za Berlin i Niemcy jako całość, ze zjednoczeniem Niemiec oraz zawarciem zapowiadanego w Umowie poczdamskiej (i w tzw. Układzie niemieckim) „uregulowania pokojowego”. Twierdzono, że dopiero przyszłe zjednoczone Niemcy w „uregulowaniu pokojowym” będą władne ostatecznie potwierdzić swoje granice. Do tego zaś czasu między innymi istniejące prawa i odpowiedzialność czterech mocarstw za Berlin i Niemcy jako całość sprawiają, iż nie jest to możliwe, a podjęte zobowiązania wiążą jedynie RFN na czas jej istnienia. Postępujący szybko proces

---

<sup>11</sup> Zehn-Punkte-Programm zur Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas, vorgelegt von Bundeskanzler Helmut Kohl in der Haushaltsdebatte des Deutschen Bundestages am 28. November 1989. „Europa Archiv” 1989, nr 24, s. D 728 i nast.

<sup>12</sup> Szczegółowo: J. Barcz, *Dwadzieścia lat stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami. Budowanie podstaw prawnych ...*, s. 63 i nast.

jednoczenia się Niemiec i planowane rozmowy sześciu państw (tzw. konferencja „2 + 4”) miały doprowadzić - a cel był jasny - do powstania zjednoczonych Niemiec w pełni suwerennych, a więc nie obciążonych jakimikolwiek „prawami i odpowiedzialnościami” czterech mocarstw z okresu drugiej wojny światowej. Dla Polski sprawą zasadniczą było uzyskanie w tym procesie całkowitej jasności, że porozumienie sześciu państw będzie również ostatnim akordem, zamykającym dyskusje o „uregulowaniu pokojowym” w kontekście granic, że w przyszłości nikt nie będzie już mógł odsyłać do jakiegoś hipotetycznego traktatu pokoju czy innej formy uregulowania pokojowego, by twierdzić, że sprawa granic Niemiec jest nadal otwartą w sensie prawnym. Nie chodziło przy tym o uzyskanie jakichkolwiek gwarancji specjalnych dla granicy polsko-niemieckiej, lecz - wręcz przeciwnie - o uzyskanie normalności, tak aby granica polsko-niemiecka miała status normalnej granicy w rozumieniu prawa międzynarodowego, nie obciążonej żadnymi gwarancjami czy zastrzeżeniami;

**Po drugie** - zjednoczenie Niemiec przyjęło formę przystąpienia NRD do RFN, a więc zjednoczone Niemcy miały zachować porządek prawny RFN. Samo zjednoczenie musiało pociągnąć za sobą istotne zmiany w porządku konstytucyjnym RFN, począwszy od zmiany w pojmowaniu samej istoty państwowości niemieckiej. Z chwilą zjednoczenia Niemiec, zasadzającego się na zrealizowanym prawie do samostanowienia narodu niemieckiego, dotychczasowa RFN traciła swój „prowizoryczny” charakter. Ostateczne uregulowanie tych spraw znacznie wykraczało poza „sprawy wewnętrzne” państwa, bowiem stanowisko RFN i w tym względzie nawiązywało między innymi do praw i odpowiedzialności czterech mocarstw za Berlin i Niemcy jako całość. W szczególności istotne było uzyskanie jasności co do tego, że zjednoczone Niemcy „czują się w pełni dopełnione” pod względem terytorialnym;

**Po trzecie** - ze względu na stanowisko prawne RFN w stosunku do zawartych uprzednio umów w sprawie granicy polsko-niemieckiej

(przypomnijmy, że Układ normalizacyjny z 7 grudnia 1970 r. traktowany był jako regulacja prowizoryczna na czas istnienia RFN, a jego treść sprowadzana była do „wyrzeczenia się siły”, natomiast Układ zgorzelecki nie był uznawany przez RFN), ważne było uzyskanie od zjednoczonych i suwerennych Niemiec, a więc w pełni władnych podejmować stosowne decyzje, jednoznacznego stanowiska potwierdzającego międzynarodowo-prawny charakter istniejącej granicy polsko-niemieckiej i uznającej zasady ogólne sukcesji do zawartych uprzednio umów granicznych.

Jak wspomniano wyżej granica polsko-niemiecka, ustalona w Umowie poczdamskiej została jednoznacznie potwierdzona w Traktacie „2 + 4” (w ramach konferencji sześciu państw z odpowiednim udziałem Polski) oraz w Traktacie bilateralnym między Polską i zjednoczonymi Niemcami. Tym samym wyjaśnione zostało stanowisko niemieckie, od tej pory również jednoznacznie opowiadające się za trwałością tej granicy w świetle prawa międzynarodowego. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej, zapewniające swobody unijnego rynku wewnętrznego i swobodę przemieszczania się obywatela Unii oraz członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim utrwaliły „europejski” charakter granicy polsko-niemieckiej.

5. Pisał prof. Józef Kokot w 1961 r. swojej „*Logice Poczdamu*”:

„Sprawdzianem-lakmusem ... zrozumienia i przestawienia mentalności niemieckiej jest i będzie stosunek do granicy na Odrze i Nysie łużyckiej. Droga Niemiec do pokojowego współżycia z innymi narodami wiedzie przez Poczdam i Zgorzelec. Żaden człowiek dobrej woli nie będzie jej uważał za drogę do Kanossy, bo jest to droga zdrowego rozsądku i zrozumienia rzeczywistości oraz poczucia odpowiedzialności za losy obu narodów i losy Europy”<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup>*Logika Poczdamu*, s. 283.

Od napisania tych słów musiało minąć parę dziesiątków lat, nim w zupełnie innych warunkach politycznych, w niepodległej Polsce i w ostatnich miesiącach istnienia dwóch państw niemieckich, ówczesny minister spraw zagranicznych Polski, Krzysztof Skubiszewski, kreśląc wizję polsko-niemieckiej „wspólnoty interesów”, stwierdzał – u progu zjednoczenia Niemiec „nie może istnieć żaden problem granicy” polsko-niemieckiej<sup>14</sup>, a w nadchodzących miesiącach roku 1990 r. sprawa ta została ostatecznie „zdejta” z katalogu problemów statusowych w stosunkach polsko-niemieckich.

Proces pojednania nie jest aktem jednorazowym i ma charakter ciągły, ale zyskał trwałe, solidne podstawy. Prof. Józef Kokot wniósł ważny wkład w te wspólne polsko-niemieckie osiągnięcie. Jego dorobek dobrze przysłużył się sprawie Polski oraz polsko-niemieckiemu pojednaniu i porozumieniu.

---

<sup>14</sup> Przemówienie wygłoszone podczas VI Forum niemiecko-polskiego, Poznań 22 lutego 1990 r.

### **43. „Radziecka hipoteka”. Kształtowanie się polityki bezpieczeństwa Austrii na początku lat 90. w świetle zmian politycznych w Europie Środkowej i Wschodniej**

(w:) Ubi ius, ibi remedium. Księga dedykowana pamięci Profesora Jana Kolasy (red. B. Krzan), Warszawa 2016 (strony 25-42).

#### **1. Uwagi wprowadzające**

Niezmiernie istotnym i interesującym aspektem zmian politycznych w regionie Europy środkowej w latach 90. były próby ZSRR, a następnie Federacji Rosyjskiej, nakierowane na zachowanie zasadniczego wpływu na polityczny rozwój w tym regionie oraz w skali kontynentalnej (bezpieczeństwa europejskiego). Po niepowodzeniach takich usiłowań w związku ze zjednoczeniem Niemiec (Konferencja 2 + 4), Rosja koncentrowała się na przeciwdziałaniu rozszerzenia Sojuszu Północnoatlantyckiego i próbach określenia swojej strefy wpływów politycznych („bliskiej zagranicy”). Jak wiadomo próby te nie powiodły się wówczas i cztery państwa Grupy Wyszehradzkiej zostały przyjęte do NATO w 1999 r., otwierając drogę do dalszego rozszerzenia Sojuszu. Paralelnie trwały intensywne negocjacje nad przystąpieniem „nowych demokracji” do Unii Europejskiej, zakończone „dużym” rozszerzeniem w latach 2004 i 2007.

Status Austrii jako państwa wieczyście neutralnego, *de facto* politycznie „umocowanego” w ówczesnej Zachodniej Europie, był co prawda zasadniczo inny w porównaniu do „nowych demokracji”, „wybijających się dopiero na niepodległość”, niemniej problem wyswobodzenia się spod „radzieckiej kurateli” wykazywał szereg problemów wspólnych. Stąd ewolucja polityki Austrii w sprawie statusu wieczystej neutralności, czy możliwości „pozbycia się” różnego rodzaju „gwarancji” radzieckich zawartych w Traktacie

Państwowym z 1955 r. budziła w latach 90. duże zainteresowanie, głównie ze względu na ocenę stopnia „elastyczności” w polityce Rosji.

Na tym zagadnieniu koncentruje się niniejszy artykuł, przy czym głównym punktem odniesienia jest austriacka debata nad utrzymaniem statusu wieczystej neutralności w kontekście – po pierwsze – przystąpienia Austrii do Unii Europejskiej (problem udziału we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony), po drugie – w kontekście zbliżenia do Unii Zachodnioeuropejskiej i rozważanego członkostwa w NATO. Zakres czasowy rozważań obejmuje szczególnie interesujące lata 90., a cezurą końcową są – z jednej strony – finalizacja prac nad Traktatem z Amsterdamu (1997 r.) i przyjęcie państw Grupy Wyszehradzkiej do NATO (1999 r.). W tym czasie zakończyły się też w zasadzie dyskusje w Austrii nad jej statusem politycznym, a Austria pozostała – jak wiadomo – przy statusie państwa wieczyście neutralnego.

Pracując nad tym artykułem, postanowiłem sięgnąć do moich notatek osobistych z okresu pracy w Ambasadzie RP w Wiedniu, ponieważ – być może – obecnemu Czytelnikowi lepiej odda to gorącą atmosferę polityczną tego czasu „przełomu”.

## **2. Uwarunkowania ogólne**

Bez wątplenia zwrot polityczny, który rozpoczął się w 1989 r. regionie Europy środkowej i Wschodniej, prowadząc do zasadniczych zmian w bezpośrednim sąsiedztwie Austrii (zwłaszcza zjednoczenie Niemiec, odzyskanie niepodległości politycznej przez państwa regionu, ale też pierestrojka w Związku Radzieckim, a w końcu jego rozpad), ułatwił Austrii pozbycie się „radzieckiej hipoteki” w toku uzyskiwania członkostwa w Unii Europejskiej. Zarazem pojawiły się nowe strategiczne wyzwania, związane nie tylko z rozbudową w Unii Europejskiej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, lecz przede wszystkim z aspiracją nowych demokracji regionu nakierowaną na uzyskanie członkostwa zarówno w Unii, jak również

w Sojuszu Północnoatlantyckim i – tym samym – rozszerzenia strefy demokracji, gospodarki rynkowej i bezpieczeństwa na cały region.

Postawiło to również przed polityką wewnętrzną Austrii (partiami ówczesnej koalicji rządzącej – socjaldemokratami i chadekami) zadanie przewartościowania poglądów na rolę wieczystej neutralności Austrii. Nie było to zadanie łatwe do rozwiązania, zważywszy zasadnicze rozbieżności poglądów: partia chadecka (ÖVP) zdecydowanie dążyła do uzyskania członkostwa w Sojuszu, partia socjaldemokratyczna (SPÖ), mimo pewnej ewolucji, trwała przy statusie wieczystej neutralności i sprzeciwiała się wejściu Austrii do NATO<sup>1</sup>. Towarzyszyły temu – mimo relatywnej stabilności koalicji rządowej – przesilenia polityczne zarówno w ramach koalicji, jak i poszczególnych partii oraz pojawienie się konkurenta politycznego – partii Haidera, stale rosnącej w siłę w latach 90.

Ewolucja stanowiska Austrii w obu wiodących kwestiach – członkostwa w Unii Europejskiej i jej dalszego rozszerzenia oraz powiększenie Sojuszu Północnoatlantyckiego (i ewentualnie uzyskania w nim członkostwa) była istotna dla nowych demokracji regionu (w tym Polski) – tak ze względu na rozwój generalnej struktury bezpieczeństwa europejskiego i przyszłych stosunków z Rosją, jak też ze względu na perspektywę umocnienia współpracy regionalnej.

Dla Polski ewolucja polityki Austrii miała istotne znaczenie. Kilka miesięcy przed uzyskaniem przez Austrię członkostwa w UE (1.1.1995 r.) zawarłem w notatkach następującą ogólną ocenę:

---

<sup>1</sup> Na ten temat istnieje obszerna literatura austriacka. Dla literatury międzynarodowo-prawnej reprezentatywnym przykładem jest książka H. Türka – *Österreich im Spannungsfeld von Neutralität und kollektiver Sicherheit*, Wien 1997. Z literatury politologicznej wskazać można przykładowo na następujące pozycje: *Perspektiven einer neuen europäischen Sicherheitsordnung – die Mitverantwortung Österreich*. Symposium 21–22. Oktober 1997, Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, Wien 1998; *Österreich und der Weg Europas zur Gemeinsamen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik*. Referate der Wiener Tagung vom 4–5 Juli 1995. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, Wien 1996.



„Austria skupia się na sprawie dla niej zasadniczej – uzyskaniu członkostwa w UE. Z drugiej strony dąży naturalnie do zapewnienia maksimum stabilności politycznej wzdłuż swoich granic z »państwami reformatorskimi« (to ostatnio – obok »nowych demokracji« – stosowana nomenklatura). Oznacza to w praktyce położenie punktu ciężkości w stosunkach dwustronnych na Czechach, Słowacji, Węgrach i Słowenii. Polska wyraźnie schodzi na plan dalszy. Sprawa dla nas wcale nie jest drugoplanowa. Austria będzie za trzy miesiące członkiem UE. Werbalnie popiera co prawda aspiracje państw GW, zmierzające do uzyskania członkostwa w UE, ale jest jasne, że w przyszłych negocjacjach będzie dla tych państw – obok Hiszpanii, Portugalii, czy Grecji – partnerem najtrudniejszym. W grę wchodzi konkretne interesy: środki z funduszy regionalnych, rynek pracy, rynek usług, produkty rolne. Nie oznacza to, że nie ma interesów, które popychałyby Austrię do aktywniejszej polityki w kierunku państw GW, w tym Polski. Abstrahując od konkretnych interesów gospodarczych, Austria stara się przede wszystkim zachować rolę swoistego pośrednika między Zachodem (v. UE) a Wschodem (przede wszystkim »państwami reformującymi się«). Austria przez powojenne (od 1955 r.) dziesięciolecie korzystała ze swojego statusu państwa wieczyście neutralnego. Widziana była dobrze po obu „stronach”, ponieważ dla obu „stron” było to korzystne. W tym znaczeniu zanik bloków politycznych załamał całkowicie dotychczasową politykę Austrii i jej specyficzny, uprzywilejowany status. Austriacy zareagowali na to szybko i zdecydowanie, dążąc (i uzyskując) członkostwo w UE, a tym samym włączając się do stabilnej strefy gospodarczej i bezpieczeństwa i unikając losu »nowych demokracji«, miotających się póki co w »szarej strefie«. Jednocześnie celem politycznym Austrii jest wykorzystanie tej sytuacji dla zachowania owego »specyficznego« statusu i stanie się nowym pomostem między UE na »nowymi demokracjami«. To stwarza naturalnie

szanse, również dla aktywizacji stosunków Polski z Austrią”<sup>2</sup> (24.9.1994 r.).

### **3. Westorientierung z „radziecką hipoteką”**

Polityka okupowanej przez cztery mocarstwa zwycięskie Austrii w pierwszych latach powojennych<sup>3</sup> nakierowana była na realizację dwóch zasadniczych celów: odzyskanie suwerenności państwowej i utrzymanie całości terytorialnej państwa oraz wiązanie Austrii ze strukturami zachodnioeuropejskimi (*Westorientierung*). Realizacja tych celów wymagała wyważenia i umiejętnego balansowania. Zbyt bowiem zdecydowane wiązanie się z powstającymi integracyjnymi strukturami zachodnioeuropejskimi byłoby potraktowane przez Związek Radziecki jako zagrożenie jego interesów politycznych, a tym samym grozić mogło podziałem kraju (Związek Radziecki okupował Burgenland, Dolną Austrię, Mühlviertel i część Wiednia). Osiągnięcie zasadniczego celu Austrii – odzyskanie suwerenności przy zachowaniu całości państwa – zakładało więc współpracę ze wszystkimi mocarstwami okupacyjnymi, w tym ze Związkiem Radzieckim, który był jedną ze stron negocjujących tzw. traktat państwowy, mający określić warunki odzyskania przez Austrię suwerenności<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Do sprawy nastawienia Austrii w latach 90. wobec rozszerzenia UE odniosłem się w artykule: *Austria w drugiej połowie lat 90. wobec „Rozszerzenia na Wschód” (Osterweiterung) Unii Europejskiej* w: A. Kisztelińska-Węgrzyńska, K.A. Kuczyński (red.), *Austria i relacje polsko-austriackie w XX i XIX wieku. Polityka–kultura–gospodarka*, Łódź 2014, s. 127 i n.

<sup>3</sup> F. Weiss, *„Gesamtverhalten: Nicht sich in den Vordergrund stellen”. Die österreichische Bundesregierung und die westeuropäische Integration*, w: M. Gehler, R. Steininger (Hrsg.), *Österreich und die europäische Integration 1945–1993. Aspekte einer wechsellvollen Entwicklung*, Wien–Köln–Weimar 1993, s. 21 i n.

<sup>4</sup> Por. von Th. Albrich, K. Eisterer, M. Gehler, R. Steininger (Hrsg.), *Österreich in den Fünfzigern*, Wien–Innsbruck 1995, s. 259 i n.

W ramach polityki *Westorientierung* Austria, co prawda włączała się w integracyjne mechanizmy gospodarcze (brała udział w tzw. planie Marshalla, znalazła się wśród państw założycieli OEEC oraz przystąpiła do GATT), zarazem jednak zachowywała rezerwę wobec rodzących się struktur integracji politycznej i gospodarczej: jednoznacznie wykluczyła możliwość członkostwa w NATO (tym samym pozostała również poza UZE), początkowo nie przystąpiła do Rady Europy oraz nie weszła w skład państw członkowskich Wspólnot Europejskich<sup>5</sup>.

W dniu 15.5.1955 r. został podpisany w Wiedniu Traktat państwowy o przywróceniu niezawisłej i demokratycznej Austrii, a 26 października tego samego roku została przyjęta w Austrii ustawa, na mocy której „z własnej woli” (*aus freien Stücken*) Austria ogłosiła swoją „wieczystą neutralność” (*immerwährende Neutralität*)<sup>6</sup>. W ten sposób zrealizowany został zasadniczy cel polityki austriackiej pierwszego okresu powojennego: utrzymanie całości państwa w warunkach jego niezawisłości. Ceną było bez wątpienia ograniczenie udziału w zachodnioeuropejskich strukturach integracyjnych, nie mówiąc już o udziale w strukturach transatlantyckich. Przy czym pamiętać należy, że art. 4 Traktatu państwowego zakazywał „politycznego lub gospodarczego” połączenia się Austrii z Niemcami „w jakiegokolwiek formie”.

Związek Radziecki zaakceptował formułę neutralności Austrii, w istocie ograniczoną do aspektów militarnych, dopuszczając jednocześnie „zachodnioeuropejską orientację” w powiązaniach gospodarczych. Dla Stanów Zjednoczonych z kolei gospodarcza „zachodnioeuropejska orientacja” Austrii stanowiła wystarczającą

---

<sup>5</sup> Por. G. Stourzh, *The Origins of Austrian Neutrality*, w: A. T. Leonhard (ed.), *Changing Concepts and Practices, Neutrality*, Lanham–New York–London 1992, s. 38.

<sup>6</sup> Szczegółowo: S. Verosta, *Aussenpolitik*, w: E. Weinzierl, K. Skalnik (Hrsg.), *Das neue Österreich. Geschichte der Zweiten Republik*, Graz–Wien–Köln 1978, s. 112 i n.

gwarancję ich interesów<sup>7</sup> (Austria pozostawała też pośrednio pod parasolem bezpieczeństwa NATO)<sup>8</sup>.

Nakreślony jednak na wstępie dylemat polityki austriackiej znalazł niemniej jedynie „tymczasowe” rozwiązanie<sup>9</sup>. Kolejne próby zbliżenia Austrii do zachodnioeuropejskich struktur integracyjnych obciążone pozostawały „radziecką hipoteką”. Związek Radziecki uważnie obserwował wszelkie austriackie poczynania zmierzające do zbliżenia do Wspólnot i konsekwentnie protestował – protestowano przy poszczególnych etapach dążenia do stowarzyszenia, a nawet wobec układów handlowych z 1972 r. – podkreślano, iż takie zbliżenie stanowiłoby naruszenie statusu wieczystej neutralności oraz art. 4 Traktatu państwowego<sup>10</sup>. Gdy 17.7.1989 r. ówczesny Minister Spraw Zagranicznych A. Mock złożył wniosek Austrii o przyjęcie do Wspólnot Europejskich, a państwa członkowskie Wspólnot 28.7.1989 r. wyraziły zgodę na wszczęcie procedury akcesyjnej, Związek Radziecki po raz ostatni zareagował oficjalnie, przekazując 20.8.1989 r. *aide-memoire*, w którym podnoszono „tradycyjne” zastrzeżenia co do zbliżenia Austrii ze Wspólnotami. W ówczesnych warunkach, rysujących się już zmian politycznych w regionie Europy środkowej i Wschodniej, skwitowano to po stronie austriackiej stwierdzeniem, że członkostwo we Wspólnotach Europejskich nie narusza statusu wieczystej neutralności<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Por. G. Bischof, *Österreich – ein „geheimer Verbündeter” des Westens? Wirtschafts- und sicherheitspolitische Fragen der Integration aus der Sicht der USA*, w: M. Gehler, R. Steininger (Hrg.), *Österreich und die europäische Integration 1945–1993*, s. 425 i n.

<sup>8</sup> M. Gehler, *Vom ERP-, EFTA und EWR zum EU-Mitglied: Österreichs sukzessive europäische Integrationspolitik 1945–1995. Christliche Demokratie*. Schriften des Karl von Vogelsang Instituts 11./12. Jahrgang, 1994, Nr 4/94–1/95, s. 38–39.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 34.

<sup>10</sup> Szerzej: S. Hamel, *„Eine solche Sache würde der Neutralitätspolitik ein Ende machen”. Die österreichischen Integrationsbestrebungen 1961–1972*, w: M. Gehler, R. Steininger (Hrgs.), *Österreich und die europäische Integration 1945–1993*, s. 55 i n.

<sup>11</sup> Por. R. Rack, G. Kunnert, *Österreichs Weg in die Europäische Union*, w: A. Khol (Hg.), *Neue Aussenpolitik in einer neuen Welt. Ergebnisse des Symposiums der Politischen Akademie in*

#### 4. Członkostwo w UE a status wieczystej neutralności

We wnioskach o przyjęcie do Wspólnot z 17.7.1989 r. Austria wyraźnie podkreśliła swój status państwa wieczyście neutralnego: „Austria, stawiając niniejszy wniosek, wychodzi z założenia zachowania swojego – międzynarodowo uznanego – statusu wieczystej neutralności, zasadzającego się na federalnej ustawie konstytucyjnej z 26.10.1956 r., oraz wychodzi z założenia, że również jako członek Wspólnot Europejskich będzie w stanie na mocy Traktatu o przystąpieniu do WE wypełniać prawne zobowiązania wynikające dla niej jako państwa o statusie wieczyście neutralnym, jak też kontynuować swoją politykę neutralności jako specyficzny wkład w utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa w Europie”<sup>12</sup>. Austria – w przeciwieństwie do innych państw neutralnych kandydujących do Wspólnot (Szwecji, Szwajcarii i Finlandii, które we wnioskach o członkostwo nie nawiązywały do problemu neutralności) – wychodziła z założenia, że status wiecznej neutralności może stanowić problem w świetle traktatów Wspólnot i w związku z tym formułowała w istocie „zastrzeżenia neutralności” (*Neutralitätvorbehalt*)<sup>13</sup>.

---

*Zusammenarbeit mit der Vereinigung Österreichischer Industrieller vom 19. Oktober 1992, Wien 1993, s. 90.*

<sup>12</sup>Österreich geht bei der Stellung dieses Antrages von der Wahrung seines international anerkannten Status der immerwährenden Neutralität, die auf dem Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 beruht, sowie davon aus, daß es auch als Mitglied der Europäischen Gemeinschaften aufgrund des Beitrittsvertrages mit der EG in der Lage sein wird, die ihm aus seinem Status als immerwährend neutralen Staat erfließenden rechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen und seine Neutralitätspolitik als spezifischen Beitrag zu Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit in Europa fortzusetzen. Tekst w: G. Stadler (Hg.), *Österreich in der EU. Europarecht. Verträge-Gesetze-Dokumente samt Einführung in die spezifische Stellung Österreichs*, Wien 1995 (dokument nr 39).

<sup>13</sup> Por. W. Hummer, *Völkerrechtliche Aspekte des österreichischen Beitritts zur EU: Das vorläufige Ende von 50 Jahren Integrationspolitik*, w: A. Rothacher, M. Zemanek, W. Hargassner, *Österreichs europäische Zukunft. Analysen und Perspektiven*, Wien 1996, s. 25.

W *avis* Komisji z 1.8.1991 r. poddano ten problem szczegółowej analizie – w punkcie „Austria i jej neutralność”<sup>14</sup>. Komisja stwierdziła w podsumowaniu, że: „(...) wieczysta neutralność może stworzyć problemy dla Wspólnot i dla Austrii”, przy czym chodzi nie tylko o kwestię zgodności wieczystej neutralności z postanowieniami traktatów wspólnotowych w ówczesnym brzmieniu, lecz – przede wszystkim – o możliwość ich rozwiązania w obliczu zaawansowanych negocjacji nad utworzeniem Unii Europejskiej: w *avis* stwierdzono jednoznacznie, iż Wspólnoty muszą otrzymać od Austrii „jasne zapewnienie”, iż „rząd austriacki jest w stanie przejąć przyszłe zobowiązania wynikające ze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Polityki Bezpieczeństwa”. W świetle analizy Komisji „problemy stąd wynikające nie są nie do przewyżczenia podczas negocjacji akcesyjnych”.

Reakcja Austrii w nowej sytuacji politycznej miała charakter pragmatyczny. Austria nie wycofała formalnie „zastrzeżenia neutralności”, lecz jednoznacznie sformułowała wolę przystąpienia do Unii Europejskiej i prowadzenia negocjacji akcesyjnych na podstawie Traktatu o UE (ówczesnego art. „0” TUE). W memorandum przekazanym państwom członkowskim Wspólnot Europejskich i Komisji w czerwcu 1992 r.<sup>15</sup>, rząd austriacki podkreślał, iż Austria w pełni rozumie „nierozzerwalne powiązanie” swojego narodowego bezpieczeństwa z bezpieczeństwem Europy. Z tego względu Austria – podkreślano w memorandum – włączy się w rozbudowę struktur UE w dziedzinie polityki bezpieczeństwa i realizować będzie cele w ramach WPZiB: Austria będzie solidarnie współdziałać w budowie i funkcjonowaniu nowego porządku bezpieczeństwa europejskiego w ramach Unii Europejskiej. Tezy zawarte w memorandum zostały potwierdzone przez Izbę Narodową w rezolucji z 12.11.1992 r.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Tekst: G. Stadler (Hg.), *Österreich in der EU. Europarecht* (dokument nr 40).

<sup>15</sup> *Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik. Außenpolitischer Bericht 1992*. Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Wien 1993, s. 48–49.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 49.

Istotne znaczenie miało następnie memorandum z grudnia 1992 r.<sup>17</sup>, w którym Austria jednoznacznie potwierdziła gotowość do prowadzenia negocjacji akcesyjnych na podstawie Traktatu o UE, niezależnie od tego, że Traktat ten nie wszedł jeszcze w życie. Zostało to ponownie potwierdzone w „zasadniczym stanowisku negocjacyjnym” Austrii z 26.01. 1993 r.<sup>18</sup>

Jednocześnie rząd austriacki wychodził z założenia, że członkostwo Austrii w Unii nie naruszy trzech zasadniczych elementów (*Kernelemente*) statusu wieczystej neutralności:

- zakazu udziału w wojnie,
- zakazu przystąpienia do sojuszu wojskowego,
- zakazu wznoszenia wojskowych baz państw obcych na własnym terytorium<sup>19</sup>.

Podczas czwartej rundy negocjacji na szczeblu ministerialnym (9.11.1993 r. w Brukseli) ówczesny minister spraw zagranicznych, A. Mock sprecyzował stanowisko Austrii, stwierdzając, iż:

- Austria wychodzi z założenia, że jej udział w WPZiB jest zgodny z postanowieniami jej konstytucji, w koniecznym zaś zakresie (dopasowanie) zostaną przyjęte stosowne regulacje prawa krajowego;

---

<sup>17</sup> Ibidem, s. 49–50.

<sup>18</sup> Beschluß der österreichischen Bundesregierung über die grundsätzliche Verhandlungsposition anlässlich der Aufnahme der Beitrittsverhandlungen w: G. Stadler (Hg.), *Österreich in der EU. Europarecht* (dokument nr 41).

<sup>19</sup> *Bericht der Bundesregierung über das Ergebnis der Verhandlungen über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union vom 15 März 1994.*

- Austria jest przekonana, że jej włączenie się w WPZiB podniesie wydolność Unii w dziedzinie polityki bezpieczeństwa;
- Austria popiera działania na rzecz stworzenia europejskiego porządku bezpieczeństwa, z tego względu w interesie Austrii leży stworzenie skutecznego, europejskiego instrumentarium powstrzymywania od agresji i karania agresji;
- Austria zamierza po przystąpieniu do Unii Europejskiej ubiegać się o status obserwatora w UZE<sup>20</sup>.

Z moich notatek z tego okresu (22.11.1993 r.), nawiązujących do dyskusji w Korpusie Dyplomatycznym oraz z politykami austriackimi, wyłania się zróżnicowana ocena, wskazująca raczej na to, że wówczas w zasadzie odłożono dyskusję w sprawie wieczystej neutralności „na później”. Odnotowywałem, iż:

„9 listopada w ramach negocjacji akcesyjnych dyskutowano nad wspólną polityką zagraniczną, polityką bezpieczeństwa i obrony. Delegacja austriacka musiała przedstawić jakąś koncepcję, która byłaby do zaakceptowania dla Komisji Europejskiej. Po ostrych, ale mocno naciąganych dyskusjach, austriacką metodą, przedłożono dwa stanowiska: jedno »na użytek wewnętrzny«, w myśl którego w zasadniczych punktach (zakazu udziału w wojnie, zakazu przystępowania do sojuszy wojskowych i zakazu stacjonowania obcych wojsk na terytorium Austrii) nic się nie zmieni w wyniku uzyskania członkostwa w UE, i drugie – »na użytek zewnętrzny« – przedstawione przez Ministra Mocka w Brukseli. (...) Jest to naturalnie ukłon w kierunku austriackich wyborców. Ostatnie badania opinii wykazały, że prawie 50% Austriaków jest przeciwko wstąpieniu państwa do UE, a 80% za zachowaniem przez Austrię statusu państwa wieczystie neutralnego.

---

<sup>20</sup> Ibidem.



(...) Wydaje się jednak, że w grę wchodzi również przyczyna znacznie ważniejsza: zapewnienie sobie dobrego punktu wyjścia do dyskusji (udziału) w przyszłym systemie bezpieczeństwa w Europie. W chwili obecnej przyszły rozwój jest mocno zamazany. Można zakładać naturalnie rozwój w kierunku pozytywnym – stopienie się istniejących struktur – KBWE, UZE, UE – w tej dziedzinie w system wspólny. Wówczas udział Austrii w UE siłą rzeczy zapewni jej płynne przejście do systemu bezpieczeństwa ogólnoeuropejskiego, a sprawa statusu wieczystej neutralności sama z siebie stanie się bezprzedmiotowa. W grę może jednak równie dobrze wchodzić pogłębienie się podziałów i zaostrzenie konturów politycznych. Ewolucja w Rosji jest trudna do przewidzenia. Austriacy na własnej skórze ponownie odczuli – podczas wizyty w Wiedniu na początku listopada 1993 r. Premiera Wiktora Czernomyrdina – »imperialny oddech«: sprawa Traktatu Państwowego konsekwentnie powraca, a Rosjanie podkreślają w tym kontekście sprawę wieczystej neutralności jako zobowiązania wobec Rosji.

Jeszcze parę miesięcy wcześniej koledzy z austriackiego MSZ stwierdzali, że »nie ma problemu«. Obecnie wykazują zdenerwowanie i irytację. Tego rodzaju długofalowe zastrzeżenie ze strony Rosji może bowiem w przyszłości dać Rosjanom asumpt do »współudziału« w dyskusji nad rozszerzeniem NATO na Austrię. Co taki »współudział« może oznaczać, widzą obecnie jasno na przykładzie – z jednej strony – stanowiska Rosji wobec aspiracji Polski i pozostałych państw GW nakierowanej na członkostwo w NATO, z drugiej zaś – na przykładzie uległości i wygodnictwa państw Europy Zachodniej. Można więc zakładać, że dążą do zagwarantowania sobie różnych opcji w przyszłości, w tym – w przypadku realizacji scenariusza negatywnego – możliwości wstąpienia do NATO, co »w zasadzie« nie powinno być dla członka UE problemem. No właśnie – »w zasadzie«.

Przypominam sobie dyskusje jeszcze w ubiegłym roku nad »radziecką hipoteką«, związaną z Traktatem Państwowym i statusem wieczystej neutralności z kolegami (prawnikami) z

austriackiego MSZ. Znając zaszłości (zastrzeżenia ZSRR z przeszłości wobec prób zbliżenia do Wspólnot Europejskich) dziwiłem się, że nie wykorzystali okresu Konferencji 2 + 4 (która dotyczyła regulacji „zewnątrznych” zjednoczenia Niemiec, a przede wszystkim przywrócenia zjednoczonym Niemcom pełni suwerenności, w zakresie członkostwa w NATO), aby jednoznacznie pozbyć się podstaw dla tego rodzaju zastrzeżeń. Przyznawali, że chyba możliwość taką przegapiono, choć oczywiście przełom polityczny lat 1989/1990 – w naszej wspólnej ocenie – można uznać za tzw. zasadniczą zmianę okoliczności (klauzula *rebus sic stantibus*), na mocy której Austria z powodzeniem zastrzeżenia ze strony rosyjskiej może oddalić”.

Przyjęta bowiem wówczas przez Austrię – dosyć niejasna – pozycja, że Federacja Rosyjska nie kontynuuje podmiotowości międzynarodowo-prawnej ZSRR, a – tym samym – Rosja nie jest stroną Traktatu Państwowego (i nie może powoływać się na ówczesne zaszłości prawne) była mocno wątpliwa. Praktyka poszła bowiem jednoznacznie w innym kierunku – uznania ciągłości Rosji w stosunku do ZSRR w rozumieniu prawa międzynarodowego<sup>21</sup>.

Jak wspomniano, Traktat o przystąpieniu i Akt o warunkach przystąpienia i dopasowaniu traktatów konstytuujących UE (traktat o przystąpieniu w szerokim rozumieniu) nie wspominają o problemie wieczystej neutralności Austrii. Postanowienia dotyczące udziału w WPZiB „nowych państw członkowskich” znalazły się natomiast we wspólnym oświadczeniu nr 1, zawartym w Akcie końcowym do Traktatu o przystąpieniu<sup>22</sup>. W oświadczeniu tym zawarte są dwa istotne stwierdzenia: po pierwsze – że „nowe państwa członkowskie” będą „gotowe i zdolne” do udziału „w całej rozciągłości” i „aktywne” w WPZiB z chwilą przystąpienia do Unii; po drugie - że w dniu

---

<sup>21</sup> Por. W. Czaplński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 308–309.

<sup>22</sup> Tekst w: G. Stadler (Hg.), *Österreich in der EU. Europarecht* (dokument nr 21).

uzyskania członkostwa zagwarantują „prawne ramy” (*rechtliche Rahmenbedingungen*) odpowiadające zasobowi wspólnotowemu i postanowieniom TUE.

Wydanie tych „prawnych ram” było szczególnie istotne, ponieważ współpraca w II filarze (WPZiB) według Traktatu o UE w ówczesnym brzmieniu miała charakter współpracy międzyrządowej, nie miała więc takiego oddziaływania na sferę wewnętrzną państw członkowskich jak prawo (wspólnotowe) stanowione w ramach ówczesnego I filaru. Dnia 15.12.1994 r. uchwalona została nowela konstytucyjna, na mocy której dołączono do konstytucji federalnej nowy dział „B. Unia Europejska”. W dziale tym znalazł się art. 23f. W ustępie pierwszym artykuł ten stanowi: „Austria współdziała we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Polityce Bezpieczeństwa Unii Europejskiej na podstawie Tytułu V Traktatu o Unii Europejskiej. Obejmuje to również współdziałanie w działaniach, na mocy których stosunki gospodarcze z jednym lub wieloma państwami trzecimi zostają zawieszane, ograniczone lub całkowicie wstrzymane”. Postanowienia te wywołały dyskusję w literaturze naukowej<sup>23</sup> i dyskusję polityczną<sup>24</sup>, czy tak daleko idące zobowiązania nie naruszają tzw. trzech podstawowych elementów neutralności.

Paralelnie do Konferencji Międzyrządowej (1996/97), przygotowującej późniejszy Traktat z Amsterdamu, trwało w Austrii „przeciąganie liny” między partiami koalicji rządzącej (SPÖ i ÖVP) w sprawie statusu wieczystej neutralności. Po konsultacjach politycznych polsko-austriackich na szczeblu sekretarzy stanu w końcu maja 1996 r. odnotowałem:

---

<sup>23</sup> Na przykład: W. Hummer, *Völkerrechtliche Aspekte des österreichischen Beitritts zur EU: Das vorläufige Ende von 50 Jahren Integrationspolitik*, w: A. Rothacher et al. (Hg), *Österreichs europäische Zukunft*, s. 27.

<sup>24</sup> Omówienie dyskusji politycznej: G. Scharsach, *EU-Handbuch. Das große Nachschlagewerk der österreichischen EU-Diskussion*, Wien 1996, s. 181 i n.

„Widać, że rozbieżności w ramach koalicji rządzącej blokują określenie wyraźniejszego stanowiska Austrii w sprawie zbliżenia do UZE i NATO. Austriacy działają więc pragmatycznie, odkładając co się da na potem, co w sumie odpowiada mentalności społeczeństwa, nie budzi więc specjalnych kontrowersji. Taktyka jest wyraźna: przyjdzie czas, decyzje podejmiemy; po co się śpieszyć”.

Siłą rzeczy dyskusja ta wzmożła się jednak po podpisaniu 2.10.1997 r. Traktatu z Amsterdamu (wszedł w życie 1.5.1999 r.)<sup>25</sup>. W Traktacie tym zmodyfikowano w daleko idącym stopniu WPZiB, rozwinęto jej strukturę i możliwości działania (art. 17 Traktatu o Unii Europejskiej w brzmieniu nadanym Traktatem Amsterdamskim). W szczególności, stosownie do ustępu pierwszego ówczesnego art. 17, WPZiB objęto wszystkie problemy dotyczące się bezpieczeństwa Unii, do czego należy również stopniowe wprowadzanie wspólnej obrony (*common defence*). Natomiast – zgodnie z ustępem drugim ówczesnego art. 17 TUE – WPZiB objęła również tzw. zadania petersburskie, tj. zadania humanitarne i interwencje ratunkowe, zadania skierowane na utrzymanie pokoju, jak również interwencje militarne celem likwidacji kryzysów, łącznie z działaniami na rzecz przywrócenia pokoju<sup>26</sup>. Powstał więc specyficzny „pomost” na linii NATO-UZE-UE. Austria próbowała zapewnić sobie aktywną rolę w tym procesie uzyskując status obserwatora w UZE.

## 5. Wobec rozszerzenia NATO na Wschód

Przypomnijmy przede wszystkim podstawowe wydarzenia polityczne z omawianego okresu. W Traktacie 2 + 4, odnoszącym się do zjednoczenia Niemiec potwierdzono jedynie, że zjednoczone

---

<sup>25</sup> *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts*, European Communities 1997.

<sup>26</sup> Zob.: Ch. Thun-Hohenstein, *Der Vertrag von Amsterdam. Die neue Fassung der EU. Erläuterung der neuen Bestimmungen*, Wien 1997, s. 65–66.

Niemcy nie będą posiadały broni atomowej, biologicznej i chemicznej (art. 3) oraz zobowiązano się do ograniczenia stacjonowania wojsk sojuszników (NATO) do czasu wycofania się z terytorium byłego NRD wojsk radzieckich (art. 4 i 5). Wbrew wysuwanym – również obecnie – w Rosji twierdzeniom, Traktat ten nie ograniczał stacjonowania wojsk Sojuszu w „nowych demokracjach”, choćby z tego względu, że wówczas (w pierwszej połowie 1990 r.) problem jeszcze nie był w ogóle rozważany.

Natomiast w latach późniejszych tempo rozwoju politycznego było duże: w 1991 r. rozwiązano COMECON (Radę Wzajemnej Pomocy Gospodarczej) i Układ Warszawski, a z końcem tego roku rozpadł się również Związek Radziecki, „nowe demokracje”, zwłaszcza państwa Grupy Wyszehradzkiej zaczęły wyraźnie artykułować aspiracje do członkostwa (obok UE) również w NATO. Na przełomie 1993/1994 r. ustanowiono tzw. Partnerstwo dla Pokoju (PdP). Podczas szczytu państw NATO w Madrycie potwierdzono możliwość uzyskania członkostwa przez trzy państwa – Polskę, Czechy i Węgry, podkreślając jednocześnie otwarcie strategii rozszerzenia Sojuszu. Państwa te podpisały protokoły akcesyjne 16.12.1997 r., a formalnie uzyskały członkostwo w NATO w 50 rocznicę powstania Sojuszu – 12.3.1999 r.

Rosja w tym czasie reagowała alergicznie na wszelkie koncepcje rozszerzenia NATO – odwołując się do groźby utworzenia na Wschodzie nowego paktu wojskowego, wysuwając koncepcje „wtopienia” NATO w ogólnoeuropejski system bezpieczeństwa i podnosząc zastrzeżenia gwarancji swoich interesów w „bliskiej zagranicy” uzasadnionych rzekomymi „specjalnymi, historycznymi interesami Rosji”<sup>27</sup>. Siłą rzeczy, ze względu na ograniczenia objętości rozdziału, odnoszę się w tym kontekście jedynie do przełomowych

---

<sup>27</sup> Na temat „polskiej drogi” do członkostwa w NATO w szczególności: A. Krzeczunowicz (w latach 1992–1997 przedstawiciel RP przy NATO), *Krok po kroku. Polska droga do NATO, Kraków 1999*, passim; R. Kupiecki, *NATO u progu XXI wieku*, Warszawa 2000, passim.

wydarzeń, interesujących zwłaszcza z punktu widzenia reakcji Rosji na ewolucję polityki Austrii.

Oczywiście olbrzymie zainteresowanie wywołała znana deklaracja polsko-rosyjska (Wałęsa-Jelcyn) z 25.8.1993 r., w której Jelcyn „ze zrozumieniem” przyjął zamiar Polski przystąpienia do NATO<sup>28</sup>. W Korpusie Dyplomatycznym w Wiedniu oświadczenie Jelcyna było w centrum zainteresowania. Odnotowałem wówczas (31.8.1993 r.) w zapiskach:

„Optymistyczne wnioski gasiły nieco oceny zastępcy ambasadora amerykańskiego, Swiharda (jednego z lepszych specjalistów Departamentu Stanu od spraw ESiW). Podkreślał on, że w Waszyngtonie podchodzi się do tego oświadczenia Jelcyna z dużą ostrożnością, przede wszystkim ze względu na to, że nie ma ono w Rosji wsparcia. Przytaczał dla uzasadnienia takiej oceny przykład stosunków rosyjsko-japońskich i sprawę uregulowania statusu Wysp Kurylskich. Jelcyn wyrażał początkowo wolę załatwienia tej sprawy i doprowadzenia do poprawy stosunków z Japonią. Napotkał jednak opór, którego przezwyciężyć nie potrafił. W ocenach amerykańskich podobnie sprawa wygląda z deklaracją w sprawie tolerowania członkostwa państw ES w NATO. Ambasada amerykańska w Moskwie ocenia tu sytuację jednoznacznie. Podobno inaczej zareagował ambasador amerykański w Warszawie – z entuzjazmem zachęca Waszyngton do wykorzystania »momentu« i podjęcia pilnych działań w kierunku przyjęcia Polski do NATO. Swihard jest jednak sceptyczny. Wyraźnie dzieli też możliwości przyjęcia do NATO poszczególnych państw Grupy Wyszehradzkiej, przy czym szczególnie dużo zastrzeżeń dotyczy Węgier, które – według

---

<sup>28</sup> Stosowny akapit tek deklaracji brzmiał: „Prezydenci poruszyli kwestię zamiaru przystąpienia Polski do NATO. Prezydent Lech Wałęsa wyjaśnił znane stanowisko Polski w tej sprawie, co zostało przyjęte ze zrozumieniem przez prezydenta Borysa Jelcyna. W perspektywie taka decyzja suwerennej Polski, zmierzająca do integracji ogólnoeuropejskiej, nie jest sprzeczna z interesami innych państw, w tym również Rosji” (*Zbiór Dokumentów PISM 1993, Nr 3, s. 57–64*).

oceny Swiharda – mogą wciągnąć NATO w różne problemy (konflikty wokół mniejszości narodowych, niejasny kierunek rozwoju sytuacji wewnątrzpolitycznej z występującymi oznakami nacjonalistycznymi i rewizjonistycznymi). Polska jest natomiast państwem »do zaakceptowania«, bowiem żadnych konfliktów »ze sobą nie wnosi«.

Oceny Swiharda co do stanowiska Rosji pośrednio potwierdził mój rosyjski kolega (J. Żarow – zastępca Ambasadora Rosji), według którego – mimo dobrej oceny wizyty Jelcyna w Warszawie – deklaracja w sprawie NATO interpretowana jest przede wszystkim w kategoriach historycznych – jako symbol przełamania barier politycznych i świadomościowych, czyli nadaje się jej znaczenie retoryczne. Natomiast co do zasady zupełnie nie ma w Moskwie zrozumienia dla celu i uzasadnienia rozszerzenia NATO (»a właściwie przeciwko komu Polska potrzebuje tego sojuszu?«).

Z moich rozmów (znotowano 6.9.1993 r.) z urzędnikami i dyplomatami austriackimi w Urzędzie Kanclerskim i w MSZ wynikało również wrażenie „dyplomatycznej wstrzeźliwości” (także wobec stanowiska NATO).

„Podtekst jest jasny – odnotowywałem – panuje przekonanie, że państwa NATO nie mają zamiaru rozszerzać składu członków Sojuszu i obciążać Sojuszu nowymi problemami, wniesionymi ewentualnie przez państwa GW, nie mówiąc już o stanowisku Rosji”.

Wkrótce potem, 15.9.1993 r., Jelcyn wystosował list do przywódców USA, WB, Francji i Niemiec (wyraźnie nawiązując do formuły 2+4), pisząc jakoby z Traktatu miał wynikać zakaz rozszerzania NATO na Wschód (co zostało w Polsce jednoznacznie zdezawuowane)<sup>29</sup>, a następnie doszło do przesilenia politycznego w

---

<sup>29</sup> Por. oświadczenie Ministra K. Skubiszewskiego. Omówione w: A. Krzeczunowicz, *Krok po kroku*, s. 116.

Moskwie 3–5.10.1993 r. – Jelcyń zbrojnie rozprawił się z parlamentem).

W swoich zapiskach odnotowywałem 17.10.1993 r.:

„List Jelcyna do przywódców czterech państw, wydarzenia w Moskwie 3, 4, i 5 października 1993 r. oraz zwycięstwo Jelcyna, wspartego przez wojsko i aparat bezpieczeństwa, mocno osłabiły znaczenie deklaracji warszawskiej i »ukierunkowały« dyskusję nad rozszerzeniem NATO. Wyraźnie widać, że USA i państwa Europy Zachodniej koncentrują się na ułożeniu stosunków z Rosją, a informacje docierające do Ambasady z różnych stron niosą przesłanie, którymi się one kierują – przede wszystkim nie robić niczego, co mogłoby osłabić pozycję Jelcyna. W Polsce Skubiszewski podtrzymuje jasny kurs na szybkie włączenie do UE i NATO (w rokowaniach koalicyjnych również SLD i PSL – 19.9.1993 r. wybory w Polsce, zwycięskie dla SLD – podkreśliły kontynuację tego kierunku w polityce zagranicznej).

W połowie października rozmawiałem dwukrotnie z rosyjskim kolegą (J. Żarowem). Podkreślał, że wytyczne co do kursu europejskiej polityki Rosji są jednoznaczne: przede wszystkim nie robić niczego, co mogłoby szkodzić interesom Rosji, a za szkodliwe dla takich interesów uznaje się możliwość rozszerzenia NATO na państwa Europy środkowej i tym samym zbliżenie wojsk NATO do granic Rosji – do okręgu kaliningradzkiego, Białorusi i Ukrainy, które »i tak należą do naszego obszaru bezpieczeństwa«. Konsekwencją takiego założenia jest naturalnie dyrektywa, aby »opóźnić wszelkie działania, które nakierowane są na włączenie państw GW do NATO«. Żarow mówił o konieczności ewolucji NATO, przewartościowań w kierunku ogólnoeuropejskiego systemu bezpieczeństwa – »Układu Warszawskiego już nie ma, zagrożenia ze Wschodu nie ma, to po co NATO, które powstało właśnie dla ochrony przed takim zagrożeniem, przed kim NATO chce ochraniać, przed Rosją ...«”.



Natomiast reakcje w Austrii (według notatek z 30.10.1993 r.) oceniałem następująco:

„Wobec wydarzeń rosyjskich politycy austriaccy coraz wyraźniej zaczynają przyznawać się do tego, że wejście do WE (UE) i następnie do UZE (status obserwatora) jest siłą rzeczy równoznaczne z rezygnacją przez Austrię ze statusu państwa wieczyście neutralnego. Dotychczas – mrugając okiem do znających się na rzeczy dyplomatów – unikali takich stwierdzeń w wystąpieniach publicznych jak diabeł święconej wody. Dobrze bowiem wiadano, że dla przeciętnego Austriaka neutralność jest w zasadzie elementem świadomości narodowej (nowy etap dyskusji wywołały przemówienia Prezydenta i Kanclerza z okazji święta narodowego, 26.10.1993 r.). Do wyborów coraz bliżej (koniec 1994 r.), a uprzednio Austrię czeka finalizacja negocjacji akcesyjnych w sprawie WPZiB (por. punkt poprzedni), a w końcu jeszcze referendum w sprawie przystąpienia do UE, z niepewnym wynikiem. Wobec nowych okoliczności – nawet jeśli półgębkiem – zaczyna się wspominać o członkostwie w NATO”.

Niemniej początek roku 1994 r. (ze słynnym przemówieniem Wałęsy podczas spotkania Clintona w Pradze z przywódcami państw GW, w którym skrytykował PdP i postulował jak najszybsze akces do NATO), przyniósł potwierdzenie gotowości NATO do rozszerzenia składu państw członkowskich, co prawda bez sprecyzowania kręgu nowych członków i terminu przyjęcia. Kontrofensywa Rosji oczywiście nasiliła się.

W połowie 1995 r. odnotowałem (20.8.1995 r.):

„Minister Bartoszewski podczas urlopu w st. Gilgen (Salzkammergut) spotkał się 15 sierpnia z kanclerzem Kohlem na prawie trzy godzinnej rozmowie. Opowiadał mi, że Kohl wyrażał zaniepokojenie kwestią rozszerzenia NATO ze względu na bardzo mocny opór Rosjan. »Pewnie chcą podbić cenę« – miał zapytać

Bartoszewski. »Owszem« – odpowiedział Kohl – »ale jak wysoka ma być ta cena?«.

Parę dni później rozmawiałem z rosyjskim kolegą (J. Żarowem). Dopiero teraz przyznał się, że Austriacy po prostu wyprosilili Jelcyna z planowanej na kwiecień wizyty w Wiedniu. Ambasador rosyjski został zaproszony do MSZ, gdzie mu prosto i bez ogródek powiedziano, że nie jest to czas właściwy na wizytę (głównym przedmiotem rozbieżności była treść planowanej wspólnej deklaracji, w której Rosjanie chcieli potwierdzić swoją »hipotekę«, związaną z art. 4 Traktatu Państwowego i statusem wieczystej neutralności Austrii). Na zewnątrz Rosjanie próbowali »sprzedać« odwołanie planowanej wizyty jako rezygnację z niej przez samego Jelcyna (rozpoczęła się wojna domowa w Czeczenii, w prasie austriackiej ukazało się szereg bardzo nieprzyjaznych Jelcynowi artykułów). Sytuacja rozwijała się dla Rosjan bardzo nieprzyjemnie. W końcu czerwca Austriacy zakomunikowali, że jednostronnie zdejmują z agendy obrad sprawę dwustronnej deklaracji. Na takiej deklaracji Rosjanom bardzo zależało, i – w sumie – uważali jej znegocjowanie za warunek wizyty kanclerza Vranitzkiego w Moskwie lub Jelcyna w Wiedniu. Żarow przyznał też, że Rosjanie gotowi byli na daleko idące ustępstwa, m.in. zrezygnowania z nawiązywania do niektórych artykułów Traktatu Państwowego z 1955 r., w tym artykułu przewidującego możliwość kontrolowania przez ambasadorów czterech mocarstw z okresu II wojny światowej poczynań austriackich, uznanych za niezgodne z Traktatem. Artykuły te, mocno nadgryzione czasem i zdezaktualizowane (szczególnie wobec zawarcia Traktatu 2 + 4), były przysłowiową solą w oku dyplomatów austriackich. Diabli wzięli więc tym samym planowane wizyty, a jesienią ma przyjechać delegacja Dumy, aby coś naprawić. Rybkin (przewodniczący Dumy) był już w maju, ale bez żadnego efektu, poza promowaniem własnej książki, wydanej w języku niemieckim”.

Interesujące i ważne były też reakcje dyplomacji austriackiej na konkretyzowanie przez NATO strategii „rozszerzenia na Wschód” (w końcu września 1995 r. dyskutowano w Brukseli nad dokumentem w tej sprawie, a ostatecznie podczas sesji ministerialnej Rady NATO w 1997 r. w Madrycie stwierdzono, że „jeden lub więcej” spośród kandydatów zostanie zaproszony do NATO i podkreślono możliwość dalszego rozszerzenia Sojuszu).

W moich notatkach znalazłem relację z ciekawej i miarodajnej rozmowy na ten temat z ówczesnym dyrektorem politycznym MSZ, doświadczonym dyplomatą (m.in. wieloletnim przedstawicielem Austrii przy NZ w Nowym Yorku), Hohenfellnerem (13.10.1995 r.), który nakreślił jasną wizję austriackiej polityki bezpieczeństwa w nadchodzących latach:

„Członkostwo Austrii w UE daje jej »na teraz« stabilność i dobry punkt wyjścia do aktywnego udziału w dyskusji nad przyszłym kształtem bezpieczeństwa w Europie. W wymiernym czasie Austria nie stanie się członkiem NATO: po pierwsze – żadna partia nie uzyska obecnie wymaganej większości 2/3 dla zmiany ustawy konstytucyjnej o statusie wieczystej neutralności; po drugie – nie ma też politycznej potrzeby rozpętywania na ten temat dyskusji. Austria koncentrować się będzie na aktywnym działaniu w ramach UZE (gdzie uzyskała status obserwatora), popierając zbliżenie UZE do UE, oraz »wyczerpaniu« możliwości tkwiących w Partnerstwie dla Pokoju, szczególnie jeśli chodzi o akcje *peace keeping*, akcje humanitarne i zwalczania klęsk żywiołowych. Generalnie Austria życzliwie odnosi się do aspiracji GW nakierowanych na uzyskanie członkostwa w NATO, podniesie to bowiem stabilność polityczną w regionie ES. Pozytywnie również oceniany jest dokument NATO w sprawie rozszerzenia (przedłożony w ubiegłym tygodniu w Brukseli). Co prawda uważają, że dokument ten skierowany jest wyłącznie do »nowych demokracji« ES i nie dotyczący Austrii, niemniej jest to

dokument konkretny i wyraźnie stawiający sprawę rozszerzenia NATO na Wschód.

Hohenfellner podkreślał znaczenie związania Rosji ze strukturami integracyjnymi, izolacja Rosji byłaby bowiem szkodliwa. Jednocześnie – podkreślał – z informacji austriackich wynika, że Rosja bardzo zdecydowanie przeciwstawia się rozszerzeniu NATO i odrzuca wszelkie inicjatywy współpracy z NATO. Bardzo interesowały go stosunki Polski z Ukrainą i sytuacja na Ukrainie. Uważa zapewnienie stabilności i trwałości niepodległości Ukrainy za sprawę podstawową dla bezpieczeństwa regionu Europy Środkowej. Nie chodzi naturalnie o członkostwo Ukrainy w NATO, konieczne jest jednak mocne związanie Ukrainy z państwami europejskimi, a przede wszystkim udzielenie jej obecnie zdecydowanego wsparcia.

Sprawa jest niezmiernie istotna również z polskiego punktu widzenia. Słusznie podnosi się w Polsce, że umocnienie suwerenności Ukrainy ma dla Polski wagę egzystencjalną. Dążenie do zbliżenia Polski z NATO wywołało co prawda pewne zaniepokojenie w Ukrainie, obawę przed polityczną izolacją. Na szczęście stosunku polsko-ukraińskie intensyfikują się”.

Kilka dni później (18.10.1995 r.) rozmawiałem dłużej z Ambasadorem Rosji Popowem, co było o tyle interesujące, że dwa dni wcześniej odbyła się wizyta w Wiedniu Ministra Spraw Zagranicznych Kryłowa, która miała „odmrozić” stosunki rosyjsko-austriackie. W moich notatkach pisałem:

„Odwołanie wizyty Jelcyna i wycofanie się Austrii z dwustronnej deklaracji zastopowało dialog polityczny. Prasa austriacka doniosła wczoraj, że wizyta Kryłowa zakończyła się wielkim sukcesem: Rosjanie odstąpili od postulatu uzgodnienia dwustronnej deklaracji, a Kryłow miał stwierdzić, że „neutralność jest sprawą wewnętrzną Austrii” (co naturalnie komentator zinterpretował, iż teraz to już Austria bez przeszkód może wejść do NATO, jeżeli tylko będzie chciała). W zamian Austriacy

przyłączyli się już oficjalnie do stanowiska UE co do ciągłości podmiotowości Rosji w stosunku do ZSRR w rozumieniu prawa międzynarodowego. Dotychczas Austriacy kwestionowali takie stanowisko (uważali Federację Rosyjską za nowy podmiot prawa międzynarodowego), chcąc tą drogą „pozbyć się” Rosji jako strony Traktatu Państwowego z 1955 r. i tym samym „gwaranta” wieczystej neutralności i innych klauzul.

Ambasador Popow był wyraźnie zirytowany tymi komentarzami. Zarzucał czołowemu komentatorowi *Die Presse*, Unterbergowi, że dokonał daleko idącej nadinterpretacji poczynionych podczas wizyty ustaleń. Popow podkreślał, że stanowisko Rosji jest „bardziej zróżnicowane”. Kryłow miał stwierdzić, że Rosja zadowolona jest z faktu trwania Austrii przy statusie wieczystej neutralności oraz z tego, że Austria nie ma zamiaru z tego statusu rezygnować. Neutralność jest co prawda sprawą wewnętrzną Austrii, lecz naturalnie zobowiązania międzynarodowe pozostają nienaruszone. Co będzie za kilka lat, to inna sprawa. Dla Rosji – mówił Popow – najważniejsze było przełamanie stanowiska Austrii kwestionującego ciągłość podmiotowości Rosji – w rozumieniu prawa międzynarodowego – w stosunku do ZSRR. Teraz Austria oficjalnie takie stanowisko uznała, tym samym jasne jest, że Rosja pozostaje stroną wiążącego Austrię Traktatu Państwowego z 1955 r.

Dyskusja ciekawa i pouczająca dla nas. Świadczy o tym, że Rosjanie stają się nieco bardziej elastyczni, w gruncie rzeczy jednak nie odpuszczają: akceptują to, co już się stało, nie określają jasno wizji, w myśl sprawdzonej zasady *pażyjom, uwidim*. Wniosek dla nas: „robić swoje”.

Dnia 3.6.1996 r. Stała Rada NATO potwierdziła zasadę Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony (ESDI) – NATO – UZE. Był to również istotny krok w kierunku umocnienia Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE. Po spotkaniu tym odnotowywałem w swoich zapiskach 10.6.1996 r.:

„Rysuje się coraz wyraźniejsze zbliżenie między NATO, UZE i UE. Mówi się o »europeizacji« NATO. Zapadła decyzja o utworzeniu »europejskich sił szybkiego reagowania«, które w niektórych przypadkach mogłyby działać bez uczestnictwa Amerykanów. Zwiększy się wpływ UZE na planowanie działań tych sił. Europa wykazała tak wielką bezsilność w sprawach Bałkanów, że jakaś reakcja jest konieczna. (...) W sprawach naszych zamierzeń »przełomu« nie było. Zapowiadano zresztą, że »teraz« NATO »jeszcze« nie będzie zajmowało się rozszerzeniem. Coraz jednak wyraźniej widać, że »wymuszona« elastyczność Rosjan narasta. Premier Primakow coś tam niewyraźnie mówił, że Rosja zachowuje pewną »elastyczność« w sprawie rozszerzenia NATO, szczególnie zaś chodzi jej o to, aby w Europie środkowej nie stacjonowała broń nuklearna i obce wojska. Takie głosy pojawiały się już wcześniej. Jelcyn, podczas niedawnej wizyty w Finlandii mówił, że rozszerzenie struktur politycznych NATO nie wzbudzałoby w Rosji oporu. W dzisiejszym *Spieglu* z kolei, były generał Bundeswehry krytykuje NATO za zbyt powolne reagowanie. Rozszerzyć NATO trzeba było już dawno, gdy Rosja była słaba i dopiero odzyskiwała siłę po rozpadzie Związku Radzieckiego. Obecnie kandydatów do członkostwa jest więcej, a Rosja odzyskała siłę, co – naturalnie – wzmacnia opór Moskwy. Poza tym zarzucał, że NATO nie reaguje na »elastyczność« Rosji. Trzeba »łapać za słowa« i iść do przodu »krok po kroku«. (...)

Postanowienia berlińskie ważne są dla Austriaków. Póki co miotają się wokół neutralności. Dążą jednak do zwiększenia wpływu w dyskusjach nad przyszłym bezpieczeństwem europejskim. Umocnienie powiązania UZE z NATO, a w następnym etapie UE z UZE, pośrednio zwiększałoby wpływ Austrii na podejmowane decyzje, mimo zachowania statusu neutralności. Widać jednak wyraźnie, że cała sytuacja zaczyna być dla Austrii coraz mniej wygodna. Spotkanie berlińskie bez wątplenia przyśpieszy również tworzenie się »militarnej identyczności europejskiej«, dyskusje nad losem IFOR dodatkowo ukierunkowują dyskusję. A Austria pozostaje na boku! Podczas

niedawnej konferencji prawników nad Attersee (w Weissenbach) sprawę naświetlali powiązani z chadekami – sekretarz generalny MSZ – Rohan i dyrektor departamentu w MON – Reiter, podkreślając bez żadnej wstrzemięźliwości, że nadchodzące miesiące obnażą słabość obecnego stanowiska (tj. braku stanowiska) Austrii, oraz że szybkie uzyskanie członkostwa w UZE jest niezbędne. Neutralność – jak stwierdził Rohan – przestała być ceniona w Europie. Ciekawa była w tym kontekście wypowiedź wiekowego, byłego ministra spraw zagranicznych Paara (socjaldemokraty) odnosząca się do ustawy o wieczystej neutralności Austrii: ustawa ta – mówił – jest jednym z prawniczych wyjątków, w których sama ustawa określa swój cel. Mówi ona bowiem, że wieczysta neutralność zostaje ustanowiona w celu zapewnienia Austrii niezawisłości. Określenie celu ustawy należy ujmować dynamicznie. Jeżeli utrzymanie niezawisłości Austrii będzie wymagać zmiany ustawy, to takiej zmiany należy dokonać”.

Teza ta stworzyła punkt wyjścia dla próby znalezienia „pragmatycznego” rozwiązania sporu między Chadekami (którzy od miesięcy naciskają na Socjaldemokratów w sprawie jak najszybszego uzyskania członkostwa w UZE, a w wymiernej perspektywie również w NATO) a Socjaldemokratami, którzy z kolei stali do tej pory murem za statusem wieczystej neutralności. Parę tygodni po spotkaniu berlińskim w murze tym wyłom uczynił przedstawiciel młodszego pokolenia w Socjaldemokracji, do niedawna sekretarz generalny partii, Cap, opowiadając się za rezygnacją ze statusu wieczystej neutralności i członkostwem w NATO. Baza partyjna potraktowała Capa jako zdrajcę, natomiast pragmatycy poszukiwali rozwiązania „pragmatycznego”.

W notatkach z sierpnia 1996 r. znajdują następujący komentarz:

„Pewnym efektem tych poszukiwań był papier autorstwa wspomnianego wyżej, byłego ministra Paara (socjaldemokraty) i

ambasadora Cede (szefa służb prawnych MSZ, o orientacji chadeckiej), w którym podjęli próbę pogodzenia przysłowiowej wody z ogniem. Teza zasadnicza papieru była taka, że ponieważ ustawa o wieczystej neutralności określa jasno swój cel – zagwarantowanie niezawisłości i integralności państwa, to – stosownie do tego celu – ewoluować może pojęcie neutralności. Jeśli więc realizacji celu ustawowego służy włączenie się Austrii w działania wspólne – jak to miało miejsce w przeszłości w przypadku uzyskania przez Austrię członkostwa w ONZ, to taki udział nie jest sprzeczny z neutralnością. Jeśli więc – idąc dalej – UZE i NATO staną się organizacjami tworzącymi podstawę bezpieczeństwa europejskiego, a tym samym gwarantującymi w zakresie optymalnym niezawisłość i integralność Austrii, to udział w nich Austrii będzie zgodny z ustawą o wieczystej neutralności. Na obecnym etapie dyskusji teza taka zadawała chyba wszystkim... ”.

Na tym tle tylko incydentalnie nawiązywano wyraźnie do „radzieckiej hipoteki”. Jednym z nielicznych wyjątków był interesujący referat drugiego przewodniczącego Izby Narodowej, Neissera (chadeka), wygłoszony podczas konferencji Akademii Sztabu Generalnego, 9.10.1996 r. (ja miałem wystąpienie o rozwoju sytuacji politycznej w Europie środkowej, prezentując polskie stanowiska w sprawie aspiracji do członkostwa w NATO)<sup>30</sup>. W moich zapiskach odnotowałem:

„Neissera słucham kolejny raz i zawsze z przyjemnością. Omawiał podejście Austrii do polityki bezpieczeństwa. Przejechał się nieco po Socjaldemokratkach. Interesujące, że chyba pierwszy raz polityk austriacki publicznie nawiązał do tzw. rosyjskich zastrzeżeń. Neisser przypomniał kolejne interwencje radzieckie przy próbach zbliżenia Austrii do EWG, począwszy od lat 60. Nawiązał do ostatnich wypowiedzi Primakowa, wychwalających neutralność Austrii. W końcu jako dogmatyczne określił

---

<sup>30</sup> Na temat tej konferencji: *Zwischen den Blöcken* (Hg. M. Rauschensteiner), Wien 2010.



koncepcje, w myśl których Austria otoczona przez państwa NATO – w przypadku rozszerzenia – będzie tak bezpieczna, że własnego członkostwa w NATO nie potrzebuje. Podkreślał, że każde państwo tyle będzie ważyło, ile samo wniesie wkładu do bezpieczeństwa europejskiego”.

W miesiącach poprzedzających finalizację kierunkowych decyzji NATO w sprawie rozszerzenia (latem 1997 r. w Madrycie, podczas sesji ministerialnej Rady NATO, potwierdzono, że „jeden lub więcej” spośród kandydatów zostanie zaproszony do NATO oraz potwierdzono „otwarcie” dalszego rozszerzenia, wcześniej zaś – 27.5.1997 r. w Paryżu podpisany został Akt stanowiący o podstawach wzajemnych stosunków, współpracy i bezpieczeństwa między NATO a Federacją Rosyjską i Karta stosunków z Ukrainą) w wewnętrznej polityce austriackiej trwało nadal przeciąganie liny w sprawie wieczystej neutralności, pozostające pod wpływem spadającej popularności obu partii koalicyjnych i wzrastającej partii Haidera.

Po wizycie Solany w Wiedniu na początku 1997 r. (który potwierdził formułę madrycką) rozmawiałem m.in. z Ambasadorem Kuenem, doradcą Prezydenta Klestila:

„Zamartwiał się nad »zmarnowanym« czasem w pierwszych dwóch latach członkostwa Austrii w UE jeśli chodzi o kształtowanie polityki bezpieczeństwa. Ubolewał również, że w tym czasie Austria nie ukształtowała jasnej polityki wobec »nowych demokracji« w regionie ES. Wręcz przeciwnie, zaczął dominować wąsko pojmowany protekcjonizm i »doraźne łatanie dziur« w tzw. polityce dobrego sąsiedztwa. O groźbie powstania nowych podziałów mówiło się dużo, ale głównie w celu uzasadnienia spowolnienia procesu rozszerzenia UE i NATO, żadne poważne projekty - na przykład wobec Ukrainy – nie zostały zainicjowane, nie podjęto też próby przeorientowania ISE (Inicjatywy Środkowoeuropejskiej), tak aby mogła odegrać rolę w zapobieganiu tworzenia się takich podziałów ...” (w tym

kontekście należy widzieć inicjatywę ówczesnego Prezydenta Klestila, corocznego organizowania – z dużym powodzeniem – szczytów polityczno-gospodarczych Europy Środkowej i Wschodniej w Salzburgu).

Zbliżający się szczyt w Madrycie skłaniał również polityków austriackich do ocen radykalnych, niemniej wartych refleksji. W moich notatkach znajduję na przykład następującą ocenę wyrażoną w marcu 1997 r. przez Erharda Buska, chadeka, byłego wicekanclerza, znawcy regionu Europy Środkowej i Bałkan:

„Jeśli Austria do NATO nie wejdzie paralelnie z kandydatami z Europy Środkowej, to będzie to dla Austrii tragedia: marginalizacja polityczna, dalsza bezczynność regionalna. Zupełną tragedią byłoby w takiej sytuacji przyjęcie Słowenii. Wówczas Austria pozostanie »bezczyzną, białą plamą«. A może taką właśnie chce być – pomyślałem”.

Podobnie – odnotowałem w maju 1997 r. – W. Schüssel, Minister Spraw Zagranicznych i Wicekanclerz „gorzko zauważył – po podpisaniu »Aktu Stanowiącego« Rosja-NATO, że »Rosja ma więcej praw w NATO niż Austria«. Ja natomiast robię sobie żarty z zaprzyjaźnionych Austriaków, podkreślając, że Polska będzie naturalnie wspierać Austrię w staraniach o członkostwo w NATO. Odpowiedzią był nie zawsze szczerzy śmiech moich przyjaciół”.

Przypomnieć też chciałbym ważny głos mojego węgierskiego kolegi, Ambasadora Peischa (z notatek z 25.6.1997 r.), nawiązujący do powtarzających się obaw, wyrażanych również w Austrii, a związanych z polityką premiera Słowacji Meciar, która doprowadziła wówczas do pełnej izolacji politycznej Słowacji. Odnotowałem:

„Węgier stale powracał do sytuacji na Słowacji. Widać, że staje się to dla nich coraz większym problemem. Nawiązywał do zasadniczych konsekwencji geostrategicznych sytuacji na

Słowacji: pozostawanie Słowacji poza strukturami UE i NATO skutkowałoby utworzeniem 'neutralnego pasa' (Szwajcaria – Austria – Słowacja) rozdzielającego nie tylko Europę Środkową, lecz również oddzielającego od niej Bałkany. Zadowoleni z tego mogą być jedynie Rosjanie. (...) Węgrzy bardzo rozglądają się za jakąś formą współpracy regionalnej, która pomogłaby we wzmocnieniu struktur demokratycznych w Słowacji. W zasadzie wszyscy się zamartwiają, i Austriacy, i Czesi, i Polacy ... Ale póki co, każdy z osobna”.

Na zakończenie oceny decyzji madryckich w Austrii – w moich notatkach znalazłem jeszcze taki opis (8.7.1997 r.):

„W Wiedniu, szczyt w Madrycie miał śmieszny »odprysk« w postaci okrągłego stołu, zorganizowanego przez rosyjski Instytut Kultury. Rosjanie otrzymali wyraźnie polecenie, aby zorganizować polityczną imprezę w związku ze szczytem madryckim. W Wiedniu wyjątkowo im nie poszło. Obecni byli w zasadzie sami Rosjanie, nie przyszedł prawie nikt z zaproszonych gości wyższego szczebla. Do tego do dyskusji zaprosili, zupełnie idiotycznie – jakiegoś »znawcę« Austriaka, gorącego przeciwnika NATO. Jak mi sprawozdawał jeden z młodszych dyplomatów, wysłany na tą konferencję – Austriak rozpoczął swoje wywody od stwierdzenia, że »każdy krok w stronę rozszerzenia NATO przybliży nas do trzeciej wojny światowej«. W czasie tej wypowiedzi nasz wysłannik nawiązał tzw. kontakt wzrokowy ze znajomym dyplomatą rosyjskim i dostrzegł, jak tamtemu wydłuża się twarz. Takich głupot już nawet Rosjanie nie trawiają, a do rosyjskiego dyplomaty chyba dotarło, że zorganizowali niezłą antyreklamę własnego stanowiska”.

Akordem sumującym austriackie oceny Madrytu był wyjątkowo zgodny dwugłos Kanclerza Klimy (socjaldemokraty) i Wicekanclerza i Ministra Spraw Zagranicznych Schüssela (chadeka), jaki odnotowałem w swoich zapiskach w drugiej połowie lipca 1997 r.: „Schüssel

podkreślał jedynie, że „Madryt otwiera nową drogę” oraz zapewniał, że na dyskusję o przyszłym kształcie austriackiej polityki bezpieczeństwa trzeba więcej czasu. Natomiast Klima opiewał ogólnie zalety nowego NATO. Po czym obaj zgodnie odsyłali do przyszłego referendum, czyli *ad Calendas Graecas*.

W końcowym etapie procesu rozszerzenia NATO planowana była na 27–28.10.1998 r. wizyta w Wiedniu Prezydenta Jelcyna, którą Jelcyn ostatecznie odwołał „ze względu na stan zdrowia”. Zamiast tego krótką wizytę roboczą złożył 27.10.1998 r. Premier J. Primakow – o podwójnym charakterze: odbył rozmowy z przedstawicielami organów UE (Austria sprawowała w drugiej połowie 1998 r. swoją pierwszą Prezydencję w Radzie UE) – z Kanclerzem V. Klimą jako Przewodniczącym Rady i J. Santerem Przewodniczącym Komisji Europejskiej) oraz w formule bilateralnej (rozmowy z Prezydentem T. Klestillem, a towarzyszący mu minister spraw zagranicznych I. Iwanow spotkał się ze swoim odpowiednikiem W. Schüsselem).

Głównie rozmawiano o sprawach gospodarczych, uspokajając rynki finansowe (w związku z dużym zadłużeniem Rosji wobec Austrii). Sprawy polityki bezpieczeństwa zeszyły o tyle na drugi plan, że stanowisko Rosji w tej kwestii zostało przedstawione przez Prezydenta Jelcyna w wywiadzie opublikowanym w *Neue Kronen Zeitung* z 25.10.1998 r. W wywiadzie Jelcyn stwierdził m.in., że:

„Rosja zasadniczo nie akceptuje myślenia w kategoriach bloków militarnych przy budowie bezpieczeństwa w Europie. Rozszerzenie NATO uważamy za poważny błąd, którego negatywne następstwa już się niestety daje zauważyć (...). Wiadomo, że w Austrii toczy się dyskusja odnośnie przyszłej orientacji tego państwa w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Rosja nie ma zamiaru mieszać się do tej dyskusji, ale nie zamierza także przemilczać swoich preferencji. Neutralność jako kurs polityczny i status państwowy w oczywisty sposób wzbogaca paletę międzynarodowych stosunków oraz

stabilizuje klimat polityczny na kontynencie. Przykład Austrii potwierdza zdolność neutralnego państwa do bycia aktywnym i pełnowartościowym uczestnikiem wszystkich systemów bezpieczeństwa europejskiego i efektywnego wkładu do utrzymania pokoju i wzajemnego zrozumienia w Europie i na świecie”.

Z moich rozmów w korpusie dyplomatycznym (podczas przyjęcia z okazji święta narodowego Czech, które odbyło się następnego dnia) wynikało, że szczególnie znaczących elementów w tej dziedzinie nie było, bo i być raczej nie mogło – prezydent Rosji w alkoholicznej komie, program sanacji gospodarczej państwa niejasny. O czym więc mógł Primakow rozmawiać z Unią. W sprawach gospodarczych przynajmniej uzyskano zapewnienia o zwrocie długu (60 mld ATS): Primakow zapewniał, że Rosja odda co do grosza. W polityce bezpieczeństwa – wywiad, to głos wsparcia dla opcji utrzymania neutralności.

12 marca 1999 r. około 19.00 Albrigh złożyła podpis pod protokołem potwierdzającym przekazanie dokumentów ratyfikacyjnych i tym samym Polska, Czechy i Węgry stały się członkami NATO.

W zapiskach odnotowałem:

„W Wiedniu Ambasador francuski, będący w tym roku tzw. łącznikiem NATO, zaprosił na 17.00 na małą uroczystość. Wszyscy składali nam gratulacje. Bez pompy, ale naturalnie i serdecznie. Chyba też wszyscy czuli, że chwila jest rzeczywiście historyczna. Następnego dnia spotkałem się z politykiem chadeckim, jednym z głównych zwolenników przystąpienia Austrii do NATO. Rozważał, jak może wyglądać kolejna faza rozszerzenia NATO: a to sami neutralowie, a to Austria ze Słowacją i Słowenią, a to ... układanka nie bardzo pasowała. Chadecy i inni zwolnicy zbliżenia do NATO nie kryją rozczarowania i goryczy, że »tacy« Czesi, czy

Węgrzy stali się członkami NATO, a Austria pozostaje poza Sojuszem. Z kolei austriaccy przeciwnicy rozszerzenia NATO i członkostwa Austrii w Sojuszu też są sfrustrowani, ponieważ kolejne ich argumenty skierowane przeciwko wejściu do NATO stają się bezprzedmiotowe. Brzeziński napisał niedawno nieco złośliwie, że z litości nie będzie przywoływał nazwisk przeciwników rozszerzenia NATO i wysuwanych przez nich argumentów. Kontekst wewnątrzpolityczny robi się również mało ciekawy. Partia Haidera gwałtownie zyskuje na popularności, zerując na ksenofobii i nastrojach nieprzyjaznych rozszerzeniu UE. Teraz w prezencie Haider dostał jeszcze rozszerzenie NATO. Socjaldemokratów krytykuje za krótkowzroczność, Chadekom natomiast dostaje się za brak konsekwencji. Natomiast sami Austriacy – w obliczu interwencji NATO w Kosowie (rozpoczętej 24 marca) zupełnie stracili animusz: 7–8% opowiada się jednoznacznie za członkostwem Austrii w NATO”.

## 6. Refleksja końcowa

Spośród różnych wariantów ewolucji politycznej Rosji, rozważanych w latach 90. spełnia się niestety prognoza najgorsza. Putinowska Rosja powróciła w 2014 r. do polityki imperialnej. Oponując europejskiemu zwrotowi Ukrainy, przeprowadziła agresję na Krym i dokonała jego aneksji, podżęga rebeliancką wojnę na Ukrainie.

Po gorących debatach lat 90. w Austrii nie powrócono już do sprawy rezygnacji z wieczystej neutralności i zbliżenia do NATO. Austria pozostała państwem wieczyście neutralnym. Co prawda część „radzieckiej hipoteki” pozostaje w tle, ale – jako państwo członkowskie UE – za kilkanaście lat, gdy dopełni się rozszerzenie Unii o państwa Bałkanów Zachodnich, Austria znajdzie się niemal w centrum Unii Europejskiej. Poza krótkimi odcinkami granicy z Księstwem Liechtensteinu i Szwajcarią, otoczona jest granicami z państwami NATO – z Włochami, Słowenią, Węgrami, Słowacją,

Czechami i z Niemcami. Austria jest bezpieczna: ... *tu Felix Austria, nube.*

#### 44. Doktryna Skubiszewskiego

(w:) *Krzysztof Skubiszewski i dyplomacja czasów przelomu*, Poznań 2016 (strony 31 – 46).

Mimo że Krzysztof Skubiszewski nie pozostawił, niestety, szczegółowych wspomnień, to na temat jego zasadniczej roli w kształtowaniu koncepcji polityki zagranicznej niepodległej Polski pisali już wielokrotnie zarówno jego współpracownicy, jak i komentatorzy III Rzeczypospolitej<sup>1</sup>. Jednak z perspektywy ćwierćwiecza na dokonania Krzysztofa Skubiszewskiego należy spojrzeć bardziej kompleksowo i wyjść poza ocenę, iż był twórcą koncepcji polityki zagranicznej niepodległej Polski. Z tej perspektywy – zwłaszcza w świetle ostatnich doświadczeń związanych z reorientacją polityki Rosji i jej powrotu do nurtu imperialistycznego, lekceważącego uznane zasady stosunków międzynarodowych, którymi kierują się demokratyczne państwa – dokonania Krzysztofa Skubiszewskiego z początku lat 90. XX wieku należy rozpatrywać nie tylko w kategoriach gruntownego przewartościowania polskiej polityki zagranicznej w latach 1990-1994, lecz przede wszystkim jako określenie jej głównych założeń i kierunków, które w wymiarze strategicznym warunkują miejsce demokratycznej Polski w regionie Europy Środkowej i Wschodniej, na kontynencie europejskim oraz w skali globalnej. Stąd też nie waham się w tym kontekście użyć określenia „doktryny Skubiszewskiego”, mając na uwadze również spójność i umocowanie historyczne jego poglądów.

Zacząć może należy od tego, że Krzysztof Skubiszewski pojmował politykę zagraniczną, jako podstawowy składnik polskiej racji stanu. Na pytanie, czy zgadza się z twierdzeniem, że zasadniczą funkcją polityki zagranicznej jest zapewnienie państwu bezpieczeństwa –

---

<sup>1</sup> Por. zwłaszcza: *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu* (pod redakcją Romana Kuźniara), Warszawa 2011; *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy* (pod redakcją Witolda M. Góralskiego), Warszawa 2011 (książka opublikowana również w językach niemieckim i angielskim).



odpowiedział, że co do zasady zgadza się z takim stwierdzeniem. Wymaga ono jednak ważnego uzupełnienia: nie chodzi bowiem o jedną z funkcji polityki, lecz

„o rację stanu, którą widzę przede wszystkim w kategoriach bezpieczeństwa. Choć racja stanu w swym praktycznym wymiarze nie ogranicza się do strategicznych aspektów polityki zagranicznej, lecz obejmuje także kluczowe kwestie państwowości oraz fundamenty ustrojowe, gospodarcze i społeczne państwa”<sup>2</sup>.

W takim ujęciu polityka zagraniczna składa się na spójną koncepcję państwowości, obejmującą demokratyczne zasady ustrojowe państwa, jego gospodarczą konstytucję odwołującą się do gospodarki rynkowej oraz niezawisłą polityką zagraniczną, wiążącą państwo ze społecznością międzynarodową państw demokratycznych. Zarazem jednak polityka zagraniczna powinna zapewnić państwu „normalną” pozycję w tej międzynarodowej społeczności, umożliwiającą utrzymywanie niezawisłych stosunków, nieobarczonych sporami terytorialnymi, konfliktami wokół mniejszości narodowych i jednostronnymi gwarancjami politycznymi (co odróżnić należy naturalnie od wejścia w relacje integracyjne (gospodarcze i polityczne), dyktowane interesem narodowych państwa.

Jakie więc byłyby strategiczne elementy „doktryny Skubiszewskiego”, wytyczające główne wartości statusu Polski w relacjach międzynarodowych? Tyczą się one przede wszystkim trzech zasadniczych kwestii:

- mocnego zakorzenienia Polski w społeczności państw demokratycznych, która na kontynencie europejskim przyjęła formę Wspólnot Europejskich, a obecnie Unii Europejskiej

---

<sup>2</sup> Prof. Krzysztof Skubiszewski, pierwszy minister spraw zagranicznych odrodzonej Rzeczypospolitej dla *Tygodnika Powszechnego*, *Tygodnik Powszechny* z 17 kwietnia 1994 r. Wywiad zamieszczony również w: *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu ...*, s. 475.

(członkostwo w Unii oraz zajęcie miejsca w centrum unijnego procesu decyzyjnego); koniecznym dopełnieniem jest oczywiście członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim (i umacnianie zawartych w Traktacie Waszyngtońskim klauzul bezpieczeństwa) oraz w systemach nakierowanych na ochronę praw człowieka;

- zagwarantowania stabilności terytorialnej dla rozwoju Państwa Polskiego oraz podobnej stabilności w regionie otaczającym Polskę – stosownie do odpowiednich zasad prawa międzynarodowego (poszanowania integralności terytorialnej, nienaruszalności granic, zakazu użycia siły, nielegalności aneksji) oraz zagwarantowanie ochrony mniejszości narodowych;
- wspierania rozszerzania europejskiej strefy demokracji i gospodarki rynkowej na łańcuch państw powstałych wzdłuż wschodniej granicy Polski po rozpadzie Związku Radzieckiego oraz wspieranie nurtu demokratycznego i opcji proeuropejskiej w pozostałych państwach tego obszaru.

(1) W doktrynie Skubiszewskiego na pierwszy plan wysunęło się strategiczne, trwałe zagwarantowanie miejsca Polski wśród państw demokratycznych, z efektywnie działającą gospodarką rynkową. Krzysztof Skubiszewski doskonale rozumiał, że jedynym projektem gwarantującym tego rodzaju rozwój jest proces integracji (wówczas) zachodnioeuropejskiej, skupiony wokół ówczesnych Wspólnot Europejskich. Rozumiał zwłaszcza, że Wspólnoty Europejskie zasadzają się, co prawda, na wspólnym mianowniku ekonomicznym, niemniej od początku były przede wszystkim projektem politycznym, który w pierw miał połączyć wspólnymi więzami dwóch odwiecznych wrogów: Niemcy i Francję, następnie stanowić przeciwwagę (wraz z Sojuszem Północnoatlantyckim) dla Związku Radzieckiego, a w końcu zapewnić Europie właściwe miejsce polityczne i gospodarcze w globalizującym się świecie.

Z tym przekonaniem związane były starania Krzysztofa Skubiszewskiego o zdecydowane zaznaczenie dążenia Polski do uzyskania członkostwa we Wspólnotach Europejskich, co znalazło wyraz już w pierwszych traktatach bilateralnych z Francją (1991) i z Niemcami (1991) oraz w podkreśleniu pełnego znaczenia układu stowarzyszeniowego, w kontekście którego stwierdzał, iż

„(...) Polska uzyskała historyczną szansę. Bowiem udział w integracji europejskiej gwarantuje bezpieczeństwo, trwałość demokracji i pomyślny rozwój gospodarczy”<sup>3</sup>.

Najpełniej ten element doktryny Skubiszewskiego został sprecyzowany w przemówieniu wygłoszonym 21 maja 1992 r. w Sejmie, w związku z procedurą ratyfikacji układu stowarzyszeniowego:

„Dyskutując o naszych związkach ze Wspólnotą, mówimy przede wszystkim o sprawach gospodarczych. Pamiętajmy jednak, że istota tych związków dotyczy sfery politycznej naszego szeroko pojętego bezpieczeństwa. Dzisiejsze związki ze Wspólnotą i jutrzejsze do niej wejście przesądza o stabilizacji naszego bezpieczeństwa. Wspólnota była bowiem od początku, i nadal pozostaje, przedsięwzięciem politycznym. Nasze stowarzyszenie, nasze dążenie do członkostwa ma przede wszystkim charakter polityczny. Chodzi nam o to, podobnie jak to miało miejsce w przypadku Grecji, Hiszpanii i Portugalii, aby raz na zawsze oddalić od nas widmo totalitaryzmu oraz zapewnić przyszłość demokracji w naszym kraju. Dzięki traktatom, które legły u podstaw Wspólnoty, dzięki swojej działalności, Wspólnoty są dzisiaj, obok Stanów Zjednoczonych, bastionem demokracji na świecie.

Z drugiej strony idzie o zapewnienie naszemu krajowi bezpiecznego miejsca w Europie. Cel ten jest dla nas ważniejszy niż dla krajów, które są dzisiaj członkami Wspólnoty. Nie trzeba

---

<sup>3</sup> Tamże, s. 475. 3

przypominać, że w ciągu dwóch ostatnich stuleci zagrożone były nie tylko granice Polski, nie tylko jej niepodległość, ale zagrożone było istnienie narodu. Stowarzyszenie ze Wspólnotą będzie dla nas gwarancją, podobnie jak dla innych krajów członkowskich, nie tylko rozwoju gospodarczego i społecznego, przede wszystkim będzie gwarancją zachowania i promieniowania naszej egzystencji narodowej”<sup>4</sup>.

Akcesja do Unii Europejskiej, a następnie aktywna w niej rola Polski, była więc w doktrynie Skubiszewskiego zasadniczym elementem gwarantującym rozwój Polski, jako niepodległego państwa demokratycznego i zarazem wielką szansą o historycznym wymiarze: „Wiązanie się z Unią Europejską staje w rzędzie wielkich wydarzeń naszych dziejów – tych, które otwierały nowe perspektywy i dawały nadzieję; nasza historia nie zna wielu takich faktów”<sup>5</sup>.

W latach 90. ten zasadniczy element doktryny Skubiszewskiego nie budził wątpliwości i po początkowych wahaniach niektórych ugrupowań politycznych wokół tego wyzwania (i przystąpienia do Sojuszu Północnoatlantyckiego) budowany był ponadpartyjny konsens polityczny, który odegrał istotną rolę w konsolidacji przemian ustrojowych w Polsce.

W okresie późniejszym (począwszy od pierwszego okresu rządów PiS) konsens ten uległ rozchwianiu, przyczyniając się niekiedy do spychania Polski na margines procesu integracji europejskiej, choć i w pierwszym okresie nie brakowało „harcowników politycznych”: wystarczy wspomnieć o koncepcjach NATO-bis i EWG-bis, które pojawiły się w 1992 r.

---

<sup>4</sup> K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989-1993*, Warszawa 1997, s. 225/226.

<sup>5</sup> Odczyt wygłoszony 28 grudnia 1993 r. w Międzynarodowym Centrum Kultury w Krakowie i ogłoszony w *Gazecie Wyborczej* z 8-9 stycznia 1994 r. Tekst zamieszczony również w: *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu ...*, s. 509.

Założenia doktryny Skubiszewskiego były natomiast w tej dziedzinie od początku jednoznaczne i konsekwentne:

- **Po pierwsze** – wskazywały na konieczność konsekwencji w dążeniu do zakotwiczenia Polski w (zachodnio) europejskich strukturach integracyjnych i bezpieczeństwa. Krzysztof Skubiszewski stwierdzał:

„Od początku naszej polityki odrzucaliśmy ewentualność traktowania Polski jako fragmentu strefy ‘szarej’, ‘buforowej’ lub neutralnej – w centralnym regionie kontynentu. Taka strefa nieuchronnie prowadzi na jej obszarze do rywalizacji lub wpływów państw silniejszych. Obszar oddzielający Niemcy od europejskiego Wschodu, w tym od Rosji, nie może być zredukowany do przedpola służącego obcej strategii”<sup>6</sup>.

Uzyskanie członkostwa w NATO traktowane było jako „najwyższy szczebel bezpieczeństwa”, a „doświadczenia historyczne Polski ... każą nam dążyć do osiągnięcia najwyższego szczebla bezpieczeństwa”<sup>7</sup>.

- **Po drugie** – w założeniach doktryny Skubiszewskiego odrzucano nie tylko rozwiązania „pośrednie”, ale również alternatywne, nakierowane na poszukiwanie bezpieczeństwa Polski wyłącznie w konstelacjach regionalnych, czy też powrotu do koncepcji Międzymorza (oczywiście zdominowanego przez Polskę). Stanowisko Krzysztofa Skubiszewskiego było w tej dziedzinie jednoznaczne:

---

<sup>6</sup> Tamże, s. 511.

<sup>7</sup> Tamże.

„...strzeżmy się *wishful thinking*. Istnieje zachodnia strefa bezpieczeństwa: Polsce musi zależeć na jej rozszerzeniu na Wschód. Takiego dążenia nie wolno poświęcać na rzecz efemeryd”<sup>8</sup>.

W okresie późniejszym „rozkojarzenie” w polskiej polityce zagranicznej wyrażało się przede wszystkim w odejściu od tych zasadniczych założeń doktryny Skubiszewskiego: zakwestionowano w ogóle wiodące znaczenie integracyjnej opcji w polityce Polski, biurokratyczne rozgrywki wewnątrz-unijne zaczęły przysłaniać zasadniczą wartość członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Przynależność Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego, podobnie jak znaczenie samego Sojuszu dla bezpieczeństwa państwa i Kontynentu Europejskiego zaczęto deprecjonować, poszukując rozwiązań alternatywnych w „strategicznym, bilateralnym partnerstwie” ze Stanami Zjednoczonymi, poważnie rozważano rewitalizację koncepcji Międzymorza – jako głównej gwarancji bezpieczeństwa Polski. Zbigniew Brzeziński lapidarnie podsumował próby wprowadzenia tego rodzaju koncepcji do praktyki politycznej, stwierdzając, że „niepotrzebne drażnienie sąsiadów” nie ma nic wspólnego z prowadzeniem polityki zagranicznej. Zimnym prysznicem dla zwolenników takich koncepcji stała się aneksja Krymu dokonana przez Rosję i wojna na Ukrainie. Podstawowe założenie doktryny Skubiszewskiego – bezpieczeństwo polityczne i gospodarcze Polski zakotwiczone jest w przynależności do Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckim – znalazło tragiczne potwierdzenie (choć czasami musi być przypominane przez mniejszych sojuszników z Łotwy, Estonii, czy Litwy).

Jest jeszcze kolejny, niezmiernie istotny aspekt tego założenia doktryny Skubiszewskiego: nakazu aktywnego działania na rzecz najpierw uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej, a następnie –

---

<sup>8</sup> Prof. Krzysztof Skubiszewski, pierwszy minister spraw zagranicznych odrodzonej Rzeczypospolitej dla *Tygodnika Powszechnego*, *Tygodnik Powszechny* z 17 kwietnia 1994 r. Wywiad zamieszczony również w: *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu ...*, s. 476.

podnoszenia spójności procesu integracji europejskiej i zapewnienia w nim mocnej pozycji Polski. Znaczenie tego założenia wywodził Krzysztof Skubiszewski z doświadczeń historycznych, stwierdzając:

„Rozdrobnienie polityczne naszego kontynentu trwa. Stwarza to glebę dla chaosu, konfliktów i marnotrawstwa. Temu rozproszkowaniu przeciwstawia się tendencja do dobrowolnego łączenia się państw i narodów w organiczne związki, aby zapewnić pokój, solidarność i postęp. Tak zawsze widziałem Wspólnotę Europejską i tak widzę skonstruowaną na jej fundamencie dzisiejszą Unię Europejską. Organizacja ta idzie w kierunku autentycznej unii politycznej i ekonomicznej, łącznie z monetarną. Są tu stosowane najlepsze zasady federalne, w szczególności zasady subsydiarności i decentralizacji”<sup>9</sup>.

Założenie powyższe powinno stanowić ważną wytyczną obecnie, w sytuacji powiększającego się zróżnicowania Unii Europejskiej i budowania centrum decyzyjnego integracji europejskiej wokół strefy euro, nawet kosztem zachowania spójności tego procesu. Przeciąganie kunktatorskiej – odwołującej się do populistycznej argumentacji i obaw związanych z kolejnymi wyborami (samorządowymi, prezydenckimi, parlamentarnymi) – polityki wobec wejścia Polski do strefy euro osłabi pozycję Polski w Unii Europejskiej, grożąc nawet zepchnięciem Polski na peryferia procesu integracji europejskiej. Destabilizacja na wschodniej granicy Polski jasno pokazuje, że miejsce Polski jest w centrum integracji europejskiej, w twardym jądrze Unii, a strefa euro – najwyższy poziom integracji państw europejskich – to nie tylko biznes i ekonomia, lecz przede wszystkim ukoronowanie polityczne procesu jednoczenia się państw europejskich. Stosownie do doktryny Skubiszewskiego – Polska musi znajdować się w centrum takiego procesu, ponieważ jest to związane z jej racją stanu.

---

<sup>9</sup> Odczyt wygłoszony 28 grudnia 1993 r. w Międzynarodowym Centrum Kultury w Krakowie i ogłoszony w Gazecie Wyborczej z 8-9 stycznia 1994 r. Tekst zamieszczony również w: *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu ...*, s. 510.

(2) Drugim zasadniczym założeniem doktryny Skubiszewskiego było wskazanie, że odbudowa demokratycznej i niepodległej Polski musi odbywać się w stabilnych warunkach terytorialnego *status quo*. Założenie takie miało głębokie uzasadnienie w doświadczeniach historycznych Polski, również tych najnowszych, związanych z przesunięciem granic Państwa Polskiego w następstwie II wojny światowej.

U progu przemian ustrojowych kwestia stabilności granic Polski miała dwa zasadnicze aspekty.

Pierwszy koncentrował się wokół granicy polsko-niemieckiej, przy czym przypomnieć należy, że paralelnie do przemian w Polsce zaczął się proces zjednoczenia Niemiec. Dobre sąsiedztwo ze zjednoczonymi Niemcami stało się jednym z fundamentów polityki prowadzonej przez rząd Tadeusza Mazowieckiego, natomiast przesłanką takiego obliczalnego i trwałego dobrego sąsiedztwa było położenie kresu wszelkim wątpliwościom wysuwanym po stronie niemieckiej wobec statusu międzynarodowo-prawnego granicy polsko-niemieckiej.

Obecnie coraz modniejsze staje się upatrywanie źródła „konfliktu granicznego” w propagandzie PRL-owskiej, szukającej argumentów na rzecz scalenia jedności narodowej wobec rewanżyzmu niemieckiego. Sporo w tym racji, niemniej istota problemu pozostaje w takiej argumentacji zatarta: przez kilkadziesiąt lat okresu powojennego według oficjalnego stanowiska RFN „linia na Odrze i Nysie Łużyckiej” miała bowiem stanowić prowizorium – *modus vivendi* – w rozumieniu prawa międzynarodowego. Nie miejsce tu na szczegółowe naświetlenie tego zagadnienia<sup>10</sup>, niemniej jego istotę trafnie ujął Krzysztof Skubiszewski w swojej fundamentalnej monografii „Zachodnia granica Polski w świetle

---

<sup>10</sup> Por. na przykład: J. Barcz, *Dwadzieścia lat stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami. Budowa podstaw prawnych*, Warszawa 2011.



traktatów”<sup>11</sup>. Podkreśla w niej destrukcyjną rolę podważania międzynarodowo-prawnego charakteru terytorialnego *status quo*, pośrednio odnosząc się tym samym do stanowiska prezentowanego w okresie powojennym w RFN:

„Jeżeli ... panowanie państwa na terytorium może być kwestionowane w świetle prawa międzynarodowego, przy czym nie trzeba nawet, iżby wątpliwości prawne wiązały się z akcją o charakterze dyplomatycznym czy wojskowym, wówczas niejasna staje się pozycja państwa co się tyczy tak podstawowego składnika jego egzystencji, jakim jest terytorium”<sup>12</sup>.

Zjednoczenie Niemiec było momentem, kiedy sprawę tę należało ostatecznie załatwić. Krzysztof Skubiszewski był konfrontowany z zarzutami w Polsce, iż kieruje się „względami polityki wewnętrznej”<sup>13</sup>, a w środowisku ekspertów z dziedziny prawa międzynarodowego wskazywano z kolei, że przecież i tak – z mocy prawa – zjednoczone Niemcy związane będą umowami dotyczącymi granicy, zawartymi uprzednio przez oba państwa niemieckie – NRD i RFN. Postulaty Polski w tej dziedzinie (udział w stosownym zakresie w konferencji „2+4”, zawarcie traktatu potwierdzającego granice) nie spotykały się początkowo również ze zrozumieniem w RFN. Niemniej Krzysztof Skubiszewski pozostawał nieugięty:

---

<sup>11</sup> K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Instytut Zachodni – Poznań 1975.

<sup>12</sup> Tamże, s. 325.

<sup>13</sup> „Nie znam kulisów mojej nominacji”. Z profesorem Krzysztofem Skubiszewskim, byłym ministrem spraw zagranicznych, rozmawia Klaus Bachmann, *Dziennik Bałtycki* z 7 stycznia 1994 r. Tekst zamieszczony również w: *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu ...*, s. 464..

„To trzeba było załatwić. Błędem dyplomacji byłoby nie wykorzystać okazji i problem zostawić wyłącznie czterem mocarstwom”<sup>14</sup>.

Obecnie ówczesne działania Krzysztofa Skubiszewskiego w sprawie potwierdzenia statusu międzynarodowo-prawnego granicy polsko-niemieckiej są zgodnie oceniane jako przykład skutecznej i sprawnej dyplomacji i w pełni zasadne. Przyniosły też w efekcie (stosowne postanowienia „Traktatu 2+4” oraz bilateralnego traktatu o potwierdzeniu granicy) wyłączenie z polsko-niemieckich stosunków bilateralnych niebezpiecznej „substancji konfliktogennej”, otwierając drogę do głębokiego dialogu politycznego, porozumienia i pojednania<sup>15</sup>.

Przypomnieć należy w tym kontekście jeszcze jeden aspekt problemu: celem Krzysztofa Skubiszewskiego w toku działań na rzecz zmiany stanowiska niemieckiego było również „zdjęcie” w odniesieniu do granicy polsko-niemieckiej gwarancji mocarstw sprzymierzonych z okresu II wojny światowej, które nawiązywały do tzw. zastrzeżenia traktatu pokojowego. Niektórzy politycy i eksperci nie bardzo rozumieli, o co chodziło Krzysztofowi Skubiszewskiemu, gdy podczas spotkania konferencji „2+4”, 17 lipca 1990 r. w Paryżu, składał oświadczenie, iż stanowisko czterech mocarstw związane z prowadzonymi negocjami „nie stanowi gwarancji granic przez cztery mocarstwa” (nawet upatrywano w tym osłabienia stanowiska Polski). Podejście Krzysztofa Skubiszewskiego w tej sprawie było natomiast od początku jasne: chodziło o doprowadzenie do takiej sytuacji, w której granica polsko-niemiecka będzie granicą normalną w świetle prawa międzynarodowego, ani nieobciążoną zastrzeżeniami, ani

---

<sup>14</sup> Tamże.

<sup>15</sup> Waga tego dokonania warta jest stałego podkreślania. Stosunki polsko-niemieckie są bowiem – ze względu na swoją historię – szczególnie wrażliwe. Pierwsze dziesięciolecie XXI wieku pokazało, że łatwo padają łupem populistycznych polityków po obu stronach. Wyłączenie z tego pola „sprawy granicy”, kwestii substancjonalnej dla Państwa Polskiego, jest sprawą zasadniczą dla Polski i dla stosunków polsko-niemieckich.

faworyzowaną gwarancjami. Uzasadniając takie stanowisko, Krzysztof Skubiszewski stwierdził:

„Jednocześnie zaangażowanie się mocarstw w ostateczność istniejących granic niemieckich nie równa się gwarancji w sensie prawa międzynarodowego. W szczególności granica polsko-niemiecka nie jest przedmiotem takiej gwarancji. Rząd polski od początku był zdania, że potrzebne są zapewnienia mocarstw w sprawie trwałości granicy i usunięcia wszelkich wysuwanych wbrew nam wątpliwości. Potrzebny jest udział mocarstw. Jednak czym innym jest gwarancja. Po doświadczeniach Jałty wolimy nie mieć niczyjej gwarancji. Często ma ona efekt odwrotny od pewności i spokoju, jakie skądinąd słowo «gwarancja» implikuje. Niech granica polsko-niemiecka w swym obecnym przebiegu będzie granicą normalną, taką jak inne, bez stwarzania szczególnych sytuacji i szczególnej pozycji mocarstw wobec tej regulacji terytorialnej. Może to bowiem nieść za sobą niepożądany rozwój. Gwarantowi niekiedy jest się coś winnym i czasami wykorzystuje on swój szczególny status. Polskie doświadczenia pod tym względem nie były dobre. W Paryżu osiągnęliśmy właściwą równowagę pomiędzy koniecznymi zapewnieniami a naszą niezależnością”<sup>16</sup>.

Jakże prorocze były te słowa. W 2015 r. były minister spraw zagranicznych, Adam Daniel Rotfeld, następująco oceniał gwarancje integralności terytorialnej udzielone Ukrainie<sup>17</sup>:

„Kto pamięta dziś o porozumieniach z Moskwy i Budapesztu ze stycznia i grudnia 1994 r.? Dotyczyły one rezygnacji przez Ukrainę z broni jądrowej, która została na jej terytorium w spadku po ZSRR. Ukraińcy byli świadomi, co może czekać ich kraj. W Budapeszcie ostro negocjowali. W zamian za rezygnację z broni

---

<sup>16</sup> Przemówienie w Sejmie 26 lipca 1990 r.

<sup>17</sup> Wywiad dla Gazety Wyborczej z 14-15 lutego 2015 r., s. 18.

jądrowej uzyskali przyrzeczenie, że mocarstwa nuklearne, w tym USA i Rosja, zagwarantowały [Ukrainie] integralność terytorialną i suwerenność. W porozumieniach szczegółowo zapewniono, że mocarstwa nie będą tolerować przymusu ekonomicznego, by Ukraina podporządkowała się realizacji interesów innego kraju. Dopóki Ukraina pozostawała w stanie zależności, wszystko było w porządku. Przyszedł rok 2014 i okazało się, że nikt niczego nie gwarantował. Mocarstwa nuklearne złożyły jedynie niewiążące „zapewnienia”, a nie gwarancje. Jest to pouczające doświadczenie dla innych państw nieatomowych, którym mocarstwa proponują podobne ‘zapewnienia’. (...) Zmierzam do tego, że mocarstwa nie przywiązują zbytnej wagi do wielostronnych porozumień i instytucji. Uważają, że takie umowy i organizacje mają znaczenie wtedy, gdy sprzyjają ich interesom. A gdy nie sprzyjają, takie ‘zapewnienia’ są ignorowane i traktowane jako niewiążące deklaracje.”.

Drugi aspekt „sprawy granic” wiązał się z przesunięciem wschodnich granic Polski na Zachód podczas i w konsekwencji II wojny światowej. Potencjalnie bowiem okres przemian w regionie Europy Środkowej i Wschodniej mógł dać asumpt do różnego rodzaju poczynań (a i w tym przypadku „zagończyków politycznych” nie brakowało).

Z doktryny Skubiszewskiego, przyjmującej jako fundamentalne założenie respektowanie terytorialnego *status quo*, i w tym przypadku wynikało respektowanie uprzednich zobowiązań międzynarodowo-prawnych. Znalazło to wyraz w sieci traktatów bilateralnych, w których – w relacjach z państwami sąsiedzkimi – potwierdzono istniejące granice (może warto również przypomnieć, że zdjęcie „zastrzeżeń poczdamskich” podczas konferencji „2+4” dotyczyło także granicy polsko-rosyjskiej, przebiegającej na terytorium byłych Prus Wschodnich - granica z obwodem kaliningradzkim).

Tak więc Polska wchodziła w okres głębokich zmian ustrojowych oraz zmian mapy politycznej w swoim najbliższym sąsiedztwie w warunkach stabilności i pewności terytorialnej.

Dodać jeszcze można, że również w sprawie innego obszaru konfliktogenego, który może dawać asumpt dla poważnych konfliktów międzypaństwowych: ochrony mniejszości narodowych, osiągnięto – stosownie do założeń doktryny Skubiszewskiego – porozumienia z państwami regionu Europy Środkowej i Wschodniej, w nawiązaniu do standardu międzynarodowego, zwłaszcza standardu Rady Europy i ówczesnego standardu OBWE (Deklaracji kopenhaskiej z 1990 r.).

W jednej istotnej sprawie doświadczenia Polski w tym zakresie zostały w debatach nad umocnieniem standardu międzynarodowego ochrony mniejszości zignorowane. Otóż w toku negocjacji – zwłaszcza nad uregulowaniem statusu mniejszości niemieckiej w Polsce – zwracano istotną uwagę na zdefiniowanie mniejszości narodowej jako obywateli państwa, w którym jej członkowie mieszkają, różniących się od większości obywateli narodowością, oraz na umocnienie klauzuli lojalności obywatelskiej. Wiązało się to z konstrukcjami prawnymi RFN, które wiązały pojęcie „Niemca” z posiadaniem przed daną osobą obywatelstwa niemieckiego i zamieszkiwaniem w granicach Rzeszy Niemieckiej według stanu z 1937 r. W tym więc przypadku łącznik narodowości zastępowany był łącznikiem formalnym, co – zwłaszcza w wyniku nawiązywania do stanu granic z 1937 r. – przyczyniało się do rozgrzewania konfliktu wokół sprawy istnienia i ochrony mniejszości niemieckiej w okresie powojennym (po finalizacji poczdamskich przesiedleń ludności niemieckiej).

Związane z tym doświadczenia były jednoznaczne: standard międzynarodowy powinien jednoznacznie wskazywać, że instytucja obywatelstwa (mimo że objęta jest kompetencją własną państwa) nie jest instrumentem, który można wykorzystywać dla realizacji ochrony

„własnych” mniejszości narodowych (w innych państwach). Konsekwencją takiego podejścia są bowiem siłą rzeczy kontrowersje statusowe (a więc poważne), które łatwo mogą eskalować.

Rozwój standardu międzynarodowego odnosił się jednak do tej problematyki jedynie marginalnie, mimo że w „praktyce” problem narastał: Rosja oraz szereg innych państw, w toku zmian mapy politycznej w swoim sąsiedztwie, zaczęły tego rodzaju instrument powszechnie stosować (nie tylko utrzymując – w przypadku przesunięć terytorialnych – obywatelstwo już istniejące, lecz również ułatwiając nadawanie obywatelstwa). W skrajnych przypadkach, a taki wystąpił w toku aneksji Krymu przez Rosję i występuje w konflikcie na Ukrainie, mechanizm powyższy wykorzystywany jest – w „sprzyjających” okolicznościach – do legitymizacji irredenty i aneksji.

(3) Trzeci zasadniczy element doktryny Skubiszewskiego odnosił się do relacji Polski ze „Wschodem” – paralelnie z przemianami ustrojowymi w Polsce następowało nie tylko zjednoczenie Niemiec, lecz również skomplikowany proces rozpadu Związku Radzieckiego i rewitalizacji niepodległych państw, w tym łańcucha takich państw wzdłuż wschodniej granicy Polski (Rosji, Litwy, Białorusi i Ukrainy). Z doktryny Skubiszewskiego wynikały w tej dziedzinie dwa fundamentalne założenia, z jednej strony mocno osadzone w doświadczeniach historycznych, z drugiej zaś strony uwzględniające pożądany, nadchodzący układ polityczny.

Pierwsze z tych założeń odnosiło się do przyszłej roli Rosji: stwierdzał Krzysztof Skubiszewski:

„(...) mamy do czynienia z Rosją, mocarstwem stanowiącym w dziejach rdzeń państwowości imperialnej. Tej nauki historii nie zapomnimy, przy całym dążeniu do jak najlepszych i rozbudowanych stosunków. Nie tylko Polska, lecz cały kontynent ma interes w tym, iżby Rosja w swej polityce zagranicznej dokonała opcji europejskiej. Podobnie jak Niemcy, Rosja nie

może mieć swej własnej, nieeuropejskiej drogi. A mówienie o osi Bonn-Moskwa z natury rzeczy budzi w Europie złe skojarzenia”<sup>18</sup>.

Tak więc pierwsze z tych założeń nakazuje mieć na uwadze tendencje mocarstwowe w dziejach Rosji, ale zarazem wspierać opcję europejską w jej przyszłym rozwoju. Jednocześnie Krzysztof Skubiszewski ostrzega przed chaosem w Rosji lub jej najbliższym otoczeniu, bowiem:

„Chaos w Rosji odgrywa szczególną rolę: dla polityków dążących do autorytarnej władzy – jak to niejednokrotnie bywało w dziejach Rosji, chaos stawał się czynnikiem usprawiedliwiającym wprowadzenie >rządów silnej ręki<”<sup>19</sup>.

Drugie z tych założeń odnosi się do znaczenia łańcucha państw, jakie pojawiły się na wschodniej granicy Polski. Krzysztof Skubiszewski stwierdza:

„Z drugiej strony powstają nowe państwa, zwłaszcza w strefie zachodniej byłego ZSRR: Ukraina, Białoruś, państwa bałtyckie. Stwarza to zupełnie nową sytuację geopolityczną, nader dogodną dla Polski na tle ostatnich stuleci. W naszym żywotnym interesie leży wspieranie niepodległości tych państw. Bowiem ich niezawisłość i bezpieczeństwo w pewnej mierze będą określać naszą niezawisłość i nasze bezpieczeństwo. A niepodległość i suwerenność Polski to dla nas wartości nadrzędne”<sup>20</sup>.

Tym obydwu założeniom towarzyszy w doktrynie Skubiszewskiego obawa, która wówczas odnosiła się do możliwości

---

<sup>18</sup> Odczyt wygłoszony 28 grudnia 1993 r. w Międzynarodowym Centrum Kultury w Krakowie i ogłoszony w Gazecie Wyborczej z 8-9 stycznia 1994 r. Tekst zamieszczony również w: *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu ...*, s. 518/519.

<sup>19</sup> Tamże, s. 517.

<sup>20</sup> Tamże, s. 518/519.

niekontrolowanego rozpadu Związku Radzieckiego, zachowuje jednak głębokie znaczenie współczesne:

„Wielkim problemem jest Rosja. (...) Jest w naszym interesie, iżby na obszarze byłego ZSRR, a w szczególności w Rosji, istniał mocny kierunek podporządkowania i stabilizowania sytuacji wewnętrznej z zachowaniem zasad demokracji. Rosja bowiem ani żadne inne państwo wschodnioeuropejskie nie powinny stać się generatorem anarchii i destabilizacji, obejmującej również otoczenie międzynarodowe. Nie może być nawrotu do praktyk imperialnych”<sup>21</sup>.

Z powyższych założeń doktryny Skubiszewskiego wynikają istotne wskazanie strategiczne. Przede wszystkim dotyczą one konieczności udzielenia zdecydowanego wsparcia Ukrainie w działaniach na rzecz utrzymania jej niezawisłości i integralności terytorialnej. Zarazem jednak, obok jednoznacznego potępienia powrotu Rosji do prowadzenia polityki imperialnej<sup>22</sup> naruszającej zasady współżycia międzynarodowego, w tym aneksji Krymu<sup>23</sup>, konieczny jest specyficzny powrót do tzw. polityki dwutorowości i paralelnego udzielania wsparcia przedstawicielom społeczeństwa obywatelskiego w Rosji i opcji proeuropejskiej.

Jeśli chodzi natomiast o reakcję „Zachodu” na powrót Rosji do polityki imperialnej, to istotne są dwa wskazania związane z doktryną Skubiszewskiego. Pierwsze pochodzi z okresu, kiedy Polska rozpoczynała starania o zbliżenie do Sojuszu Północnoatlantyckiego i Wspólnot Europejskich, które nie we wszystkich kręgach politycznych

---

<sup>21</sup> Tamże

<sup>22</sup> Por. *Nie wolno pobłażać agresorom*. List otwarty Siergieja Kowaliowa, Gazeta Wyborcza z 6 lutego 2015 r.

<sup>23</sup> Por. Opinia Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych w sprawie przyłączenia Półwyspu Krymskiego do Federacji Rosyjskiej w świetle prawa międzynarodowego, Państwo i Prawo 2014, nr 9, s. 109 i nast.



na Zachodzie budziły entuzjazm. Obecnie warto je przypomnieć w kontekście starań Ukrainy nakierowanych na zbliżenie z Unią Europejską oraz zacieśnienie relacji z Sojuszem.

Przed ponad dwudziestu laty Krzysztof Skubiszewski diagnozował:

„Argument, że rozszerzenie Sojuszu Atlantyckiego wzmocni siły imperialne i nacjonalistyczne w Rosji, nigdy nie był przekonujący (choć niektórym politykom, zarówno wschodnim, jak i zachodnim, niekiedy wygodnie jest tego argumentu używać). Myślenie imperialne i nacjonalistyczne ma w Rosji mocne korzenie. Rzec jest dawniejsza niż NATO, a wyznawcy idei imperialnej i nacjonałiści myślą i robią swoje bez względu na to, gdzie kończy się obszar Sojuszu”<sup>24</sup>.

Stosownie do doktryny Skubiszewskiego, istota sprawy polega więc na tym, aby „robić swoje”, tj. niezależnie od imperialnej polityki Rosji wspierać zdecydowanie europejskie ambicje Ukrainy.

Połączone jest z tym drugie wskazanie, które, niestety, również nie straciło na aktualności:

„Niektórzy zachodni politycy z przyzwoleniem zaczynają odnosić się do postulatów politycznych Rosji na obszarze byłego ‘imperium wewnętrznego’. (...) Jednak myślenie strategiczne w polityce wymaga rozpatrywania rozwoju w kategoriach sytuacji prawdopodobnych, w tym uwzględniania wariantu najgorszego. Monachijski lub jałtański model polityki Zachodu ma dziś powszechnie negatywną ocenę. Ostatecznie, choć z opóźnieniem i wielkimi stratami, Zachód przeciwstawił się totalizmowi. Nie można jednak wykluczyć, iż nowe pokolenie polityków

---

<sup>24</sup> Odczyt wygłoszony 28 grudnia 1993 r. w Międzynarodowym Centrum Kultury w Krakowie i ogłoszony w Gazecie Wyborczej z 8-9 stycznia 1994 r. Tekst zamieszczony również w: *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu ...*, s. 517.

dochodzących teraz do władzy na Zachodzie może uznać te antytotalitarne zmagania za zamkniętą kartę historii – która po prostu ulegnie zapomnieniu. (...) Ten stan rzeczy wymaga od Polski wielokierunkowych działań na płaszczyźnie międzynarodowej”<sup>25</sup>.

\*\*\*

Zagwarantowanie racji stanu państwa wymaga jasności celów. Również w tym przypadku sprawdza się zasada Seneki, stosownie do której żaden wiatr nie jest pomyślny dla tego, kto nie wie, do jakiego portu zmierza. Z doktryny Skubiszewskiego wynikają jasne wskazania strategiczne, określające, w którym porcie Polska powinna szukać zakotwiczenia. Mając na uwadze te wskazania, znaczenie łatwiej można manewrować wśród niełatwych wiatrów współczesnej polityki.

---

<sup>25</sup> Tamże, s. 518.

## 45. W XXV-lecie „dużego” Traktatu polsko-niemieckiego. Kilka refleksji

(w:) Przegląd Zachodni 2016, nr 3 (strony 7 – 18).

1. W dyplomatycznym języku niemieckim występuje pojęcie *Vetragswerk*, które nie ma ścisłego odpowiednika w języku polskim, a tłumaczone może być jako kompleksowe uregulowanie istotnego problemu w jednym obszernym lub sieci traktatów międzynarodowych. Bez wątpienia polsko-niemiecki Traktat „o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy” odpowiada takiemu ujęciu, choć z pewnością – ze względu na swoje znaczenie dla stosunków niepodległej Polski ze zjednoczonymi Niemcami oraz ze względu na symboliczną wagę dla kierunków zmian w polityce zagranicznej Polski po 1989 r. – ma wymiar znaczenie szerszy<sup>1</sup>. Zapewne też, ze względu na takie właśnie symboliczne znaczenie, Traktat ten wzbudza kontrowersje polityczne w przypadku, jeśli pod znakiem zapytania stawiane są główne kierunki polskiej polityki zagranicznej, określone w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości.

Sam Traktat nie jest aktem międzynarodowym zbyt obszernym: liczy 38 artykułów, dołączona została do niego wymiana listów odnosząca się do pięciu problemów merytorycznych. Prawnik, który obecnie – z perspektywy 25 lat – podda analizie poszczególne postanowienia Traktatu, z łatwością stwierdzi, że większość z nich została zrealizowana, a właściwie „skonsumowana” przez dalszy rozwój: istotne u progu budowania polityki zagranicznej niepodległej Polski klauzule bezpieczeństwa (zawarte w artykułach 6 i 7 Traktatu) stały się bezprzedmiotowe w związku z uzyskaniem przez Polskę członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim, podobnie większość

---

<sup>1</sup> Por. artykuły zawarte w pracy zbiorowej – *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy 1991-2011* (red. W.M. Góralski), Warszawa 2011 (zwłaszcza artykuły J. Sułka).

postanowień (artykuły 11 do 36), odnoszących się do poszczególnych dziedzin współpracy straciło znaczenie praktyczne po zawarciu układu stowarzyszeniowego a następnie po akcesie Polski do Unii Europejskiej. Po 25 latach od wejścia Traktatu w życie bezpośrednie znaczenie operatywne mają jeszcze artykuły dotyczące regularnego przeprowadzania konsultacji politycznych (art. 3), współpracy parlamentarnej (art. 4), zobowiązanie do kontynuowania prac nad zwrotem dóbr kultury (art. 28), ustanowienia wspólnej nagrody (art. 35) „za szczególne zasługi dla stosunków polsko-niemieckich”. Nawet budzące kontrowersje postanowienia Traktatu odnoszące się do ochrony Niemców i Polaków (odpowiednio w Polsce i w Republice Federalnej Niemiec) zostały doprecyzowane poprzez rozwój międzynarodowego standardu dotyczącego ochrony mniejszości. Nikły jeszcze taki standard na przełomie lat 80. i 90, kiedy negocjowano Traktat (wówczas można było odwołać się głównie do dokumentów politycznych - rekomendacji Rady Europy i dokumentu kopenhaskiego KBWE), został radykalnie wzmocniony kilkoma konwencjami międzynarodowymi oraz członkostwem Polski w Unii Europejskiej (często zapomina się, że państwa członkowskie zobowiązane są do podejmowania działań na rzecz zapewnienia tożsamości narodowej zamieszkałym na ich terytorium osobom przyznającym się do narodowości jednego z innych państw członkowskich). Współczesny standard międzynarodowy różnicuje wśród różnych grup mniejszości (mniejszości narodowe, etniczne, językowe ...), zobowiązując do udzielania adekwatnego wsparcia na rzecz zachowania ich tożsamości przez państwo, w którym dana mniejszość zamieszkuje. Traktat odwołuje się natomiast (czego nie dostrzegają z reguły jego krytycy) do klauzuli dynamicznej (art. 20 ust.2), zobowiązując do stosowania jego postanowień „zgodnie ze standardami międzynarodowymi dotyczącymi mniejszości”. Stwarza to dobry punkt odniesienia dla domagania się zapewnienia stosownego wsparcia i ochrony dla polskiej mniejszości w Republice Federalnej Niemiec.

W czym więc obecnie wyraża się owo kierunkowe, symboliczne znaczenie Traktatu? Na jakie strategiczne uwarunkowania wskazuje Traktat, które wytyczałyby główne wartości statusu Polski w relacjach międzynarodowych? Tyczą się one przede wszystkim trzech kwestii powiązanych mocno ze sobą<sup>2</sup>:

- scalenia sieci decyzji podjętych w końcu roku 1989 a następnie w latach 1990 i 1991 w spójną koncepcję podstaw polityczno-prawnych dla dobrego sąsiedztwa niepodległej Polski ze zjednoczonymi Niemcami;
- zagwarantowania stabilności terytorialnej dla rozwoju Państwa Polskiego oraz podobnej stabilności w regionie otaczającym Polskę – stosownie do odpowiednich zasad prawa międzynarodowego (poszanowania integralności terytorialnej, nienaruszalności granic, zakazu użycia siły, nielegalności aneksji);
- zakorzenienia Polski w społeczności państw demokratycznych, która na Kontynencie Europejskim przyjęła formę Wspólnot Europejskich, a obecnie Unii Europejskiej (członkostwo w Unii oraz zajęcie miejsca w centrum unijnego procesu decyzyjnego); koniecznym dopełnieniem jest oczywiście członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim (i umacnianie zawartych w Traktacie Waszyngtońskim klauzul bezpieczeństwa) oraz w systemach nakierowanych na ochronę praw człowieka i zasady państwa prawa (przede wszystkim członkostwo w Radzie Europy)

2. Zacząć należy od kwestii drugiej, sprawa bowiem uzyskania jasności w świetle prawa międzynarodowego w odniesieniu do granicy Polski ze zjednoczonymi Niemcami miała zasadnicze

---

<sup>2</sup> Rozważania dotyczące tych obszarów odwołują się do mojego artykułu – *Doktryna Skubiszewskiego*, zamieszczonego w: *Krzysztof Skubiszewski. Minister Spraw Zagranicznych RP 1989-1993*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016.

znaczenie i była punktem odniesienia dla wszystkich pozostałych działań. „Duży” Traktat był rodzajem klamry, która spinała szereg istotnych ustaleń: sama idea „dużego” Traktatu rodziła się w kontekście dyskusji w ramach Konferencji „2 + 4”, która zajmowała się „zewnątrznymi aspektami” zjednoczenia Niemiec, w tym potwierdzeniem granicy polsko-niemieckiej oraz w kontekście dyskusji nad bilateralnym traktatem potwierdzającym tę granicę. Zasadnicze założenie było jasne i jednoznaczne: odbudowa demokratycznej i niepodległej Polski musi odbywać się w stabilnych warunkach terytorialnego *status quo*.

Założenie takie miało głębokie uzasadnienie w doświadczeniach historycznych Polski, zwłaszcza tych najnowszych, związanych z przesunięciem granic Państwa Polskiego w następstwie II wojny światowej. U progu przemian ustrojowych kwestia stabilności granic Polski miała dwa zasadnicze aspekty – zachodni i wschodni.

Pierwszy – zachodni - koncentrował się wokół granicy polsko-niemieckiej, przy czym przypomnieć należy, że paralelnie do przemian w Polsce zaczął się proces zjednoczenia Niemiec. Dobre sąsiedztwo ze zjednoczonymi Niemcami stało się jednym z fundamentów polityki prowadzonej przez rząd Tadeusza Mazowieckiego, natomiast przesłanką takiego obliczalnego i trwałego dobrego sąsiedztwa było położenie kresu wszelkim wątpliwościom wysuwanych po stronie niemieckiej wobec statusu międzynarodowo-prawnego granicy polsko-niemieckiej. Obecnie coraz modniejsze staje się upatrywanie źródła „konfliktu granicznego” w propagandzie PRL-owskiej, szukającej argumentów na rzecz scalenia jedności narodowej wobec rewanżyzmu niemieckiego. Sporo w tym racji, niemniej istota problemu pozostaje w takiej argumentacji zatarta: przez kilkadziesiąt lat okresu powojennego według oficjalnego stanowiska RFN „granica na Odrze i Nysie Łużyckiej” miała bowiem stanowić prowizorium – *modus vivendi* – w rozumieniu prawa międzynarodowego.

Nie miejsce tu na szczegółowe naświetlenie tego zagadnienia<sup>3</sup>, niemniej jego istotę trafnie ujął Krzysztof Skubiszewski w swojej fundamentalnej monografii – „Zachodnia granica Polski w świetle traktatów”<sup>4</sup>, podkreślając destrukcyjną rolę podważania międzynarodowo-prawnego charakteru terytorialnego *status quo* i pośrednio odnosząc się tym samym do stanowiska prezentowanego w okresie powojennym w RFN:

„Jeżeli jednak panowanie państwa na terytorium może być kwestionowane w świetle prawa międzynarodowego, przy czym nie trzeba nawet, iżby wątpliwości prawne wiązały się z akcją o charakterze dyplomatycznym czy wojskowym, wówczas niejasna staje się pozycja państwa co się tyczy tak podstawowego składnika jego egzystencji, jaki jest terytorium”<sup>5</sup>.

Zjednoczenie Niemiec było tym momentem, kiedy sprawę tę należało ostatecznie załatwić. Krzysztof Skubiszewski – już jako Minister Spraw Zagranicznych – był konfrontowany z zarzutami w Polsce, iż kieruje się „względami polityki wewnętrznej”<sup>6</sup>, a w środowisku ekspertów z dziedziny prawa międzynarodowego wskazywano z kolei, że przecież i tak – z mocy prawa – zjednoczone Niemcy związane będą umowami dotyczącymi granicy, zawartymi uprzednio przez oba państwa niemieckie – NRD i RFN. Postulaty Polski w tej dziedzinie (udział w stosownym zakresie w „Konferencji 2 + 4”, zawarcie traktatu potwierdzającego granice) nie spotykały się

---

<sup>3</sup> Por. na przykład: J. Barcz, *Dwadzieścia lat stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami. Budowa podstaw prawnych*, Warszawa 2011.

<sup>4</sup> K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Instytut Zachodni – Poznań 1975.

<sup>5</sup> Tamże, s. 325.

<sup>6</sup> „Nie znam kulisów mojej nominacji”. Z profesorem Krzysztofem Skubiszewskim, byłym ministrem spraw zagranicznych, rozmawia Klaus Bachmann, *Dziennik Bałtycki* z 7 stycznia 1994 r. Tekst zamieszczony również w: *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu* (pod redakcją Romana Kuźniara), Warszawa 2011, s. 464..

początkowo również ze zrozumieniem w RFN. Niemniej Minister Skubiszewski pozostawał nieugięty: „To trzeba było załatwić. Błędem dyplomacji byłoby nie wykorzystać okazji i problem zostawić wyłącznie czterem mocarstwom”<sup>7</sup>.

Obecnie ówczesne działania Ministra Skubiszewskiego w sprawie potwierdzenia statusu międzynarodowo-prawnego granicy polsko-niemieckiej (podejmowane w pełnej harmonii z ówczesnym Premierem, Tadeuszem Mazowieckim) są zgodnie oceniane jako przykład skutecznej i sprawnej dyplomacji i w pełni zasadne. Przyniosły też w efekcie (stosowne postanowienia „Traktatu 2 + 4” oraz bilateralnego traktatu o potwierdzeniu granicy) wyłączenie z polsko-niemieckich stosunków bilateralnych niebezpiecznej „substancji konfliktogennej”, otwierając drogę do głębokiego dialogu politycznego, porozumienia i pojednania. Warto to przypominać. Stosunki polsko-niemieckie są bowiem – ze względu na swoją historię – szczególnie wrażliwe. Pierwsze dziesięciolecie XXI wieku pokazało, że łatwo padają łupem populistycznych polityków po obu stronach. Wyłączenie z tego pola „sprawy granicy”, kwestii substancjonalnej dla Państwa Polskiego, jest sprawą zasadniczą dla Polski i dla stosunków polsko-niemieckich.

Przypomnieć również należy w tym kontekście jeszcze jeden aspekt problemu: celem Ministra Skubiszewskiego w toku działań na rzecz zmiany stanowiska niemieckiego w sprawie granicy z Polską było również „zdjęcie” w odniesieniu do granicy polsko-niemieckiej gwarancji mocarstw sprzymierzonych z okresu II wojny światowej, które nawiązywały do tzw. zastrzeżenia traktatu pokojowego. Niektórzy politycy i eksperci nie bardzo rozumieli, o co chodziło Ministrowi Skubiszewskiemu, gdy podczas spotkania „Konferencji 2 + 4” 17 lipca 1990 r. w Paryżu składał oświadczenie, iż stanowisko czterech mocarstw związane z prowadzonymi negocjacjami „nie stanowi gwarancji granic przez cztery mocarstwa” (nawet

---

<sup>7</sup> Tamże.



upatrywano w tym osłabienia stanowiska Polski). Podejście Ministra Skubiszewskiego w tej sprawie było natomiast od początku jasne - chodziło o doprowadzenie do takiej sytuacji, w której granica polsko-niemiecka będzie granicą normalną w świetle prawa międzynarodowego, nie obciążoną ani jakimiś zastrzeżeniami, ani faworyzowaną gwarancjami. Uzasadniając takie stanowisko w Sejmie, stwierdził:

„Jednocześnie zaangażowanie się mocarstw w ostateczność istniejących granic niemieckich nie równa się gwarancji w sensie prawa międzynarodowego. W szczególności granica polsko-niemiecka nie jest przedmiotem takiej gwarancji. Rząd polski od początku był zdania, że potrzebne są zapewnienia mocarstw w sprawie trwałości granicy i usunięcia wszelkich wysuwanych wbrew nam wątpliwości. Potrzebny jest udział mocarstw. Jednak czym innym jest gwarancja. Po doświadczeniach Jałty wolimy nie mieć niczyjej gwarancji. Często ma ona efekt odwrotny od pewności i spokoju, jakie skądinąd słowo «gwarancja» implikuje. Niech granica polsko-niemiecka w swym obecnym przebiegu będzie granicą normalną, taką jak inne, bez stwarzania szczególnych sytuacji i szczególnej pozycji mocarstw wobec tej regulacji terytorialnej. Może to bowiem nieść za sobą niepożądany rozwój. Gwarantowi niekiedy jest się coś winnym i czasami wykorzystuje on swój szczególny status. Polskie doświadczenia pod tym względem nie były dobre. W Paryżu osiągnęliśmy właściwą równowagę pomiędzy koniecznymi zapewnieniami a naszą niezależnością”<sup>8</sup>.

Jakże prorocze były te słowa. W 2015 r., były Minister Spraw Zagranicznych, Adam Daniel Rotfeld, następująco oceniał gwarancje integralności terytorialnej udzielone Ukrainie<sup>9</sup>:

---

<sup>8</sup> Przemówienie w Sejmie 26 lipca 1990 r.

<sup>9</sup> Wywiad dla Gazety Wyborczej z 14-15 lutego 2015 r., s. 18.

„Kto pamięta dziś o porozumieniach z Moskwy i Budapesztu ze stycznia i grudnia 1994 r.? Dotyczyły one rezygnacji przez Ukrainę z broni jądrowej, która została na jej terytorium w spadku po ZSRR. Ukraińcy byli świadomi, co może czekać ich kraj. W Budapeszcie ostro negocjowali. W zamian za rezygnację z broni jądrowej uzyskali przyrzeczenie, że mocarstwa nuklearne, w tym USA i Rosja, zagwarantowały jej integralność terytorialną i suwerenność. W porozumieniach szczegółowo zapewniono, że mocarstwa nie będą tolerować przymusu ekonomicznego, by Ukraina podporządkowała się realizacji interesów innego kraju. Dopóki Ukraina pozostawała w stanie zależności, wszystko było w porządku. Przyszedł rok 2014 i okazało się, że nikt niczego nie gwarantował. Mocarstwa nuklearne złożyły jedynie niewiążące „zapewnienia”, a nie gwarancje. Jest to pouczające doświadczenie dla innych państw nieatomowych, którym mocarstwa proponują podobne ‘zapewnienia’. (...) „Zmierzam do tego, że mocarstwa nie przywiązują zbytnej wagi do wielostronnych porozumień i instytucji. Uważają, że takie umowy i organizacje mają znaczenie wtedy, gdy sprzyjają ich interesom. A gdy nie sprzyjają, takie „zapewnienia” są ignorowane i traktowane jako niewiążące deklaracje”.

Drugi aspekt „sprawy granic” wiązał się z przesunięciem wschodnich granic Polski na Zachód podczas i w konsekwencji II wojny światowej. Potencjalnie bowiem okres przemian w regionie EśiW mógł dać asumpt do różnego rodzaju poczynań (a i w tym przypadku „zagończyków politycznych” nie brakowało). Ze wspomnianego powyżej punktu wyjścia - przyjmującego jako fundamentalne założenie respektowanie terytorialnego *status quo* - i w tym przypadku wynikało respektowanie uprzednich zobowiązań międzynarodowo-prawnych. Znalazło to wyraz w sieci traktatów bilateralnych, w których – w relacjach z państwami sąsiedzkimi – potwierdzono istniejące granice (może warto również przypomnieć, że zdjęcie „zastrzeżeń poczdamskich” podczas „Konferencji 2 + 4” dotyczyło również granicy polsko-rosyjskiej, przebiegającej na

terytorium byłych Prus Wschodnich - granica z obwodem kaliningradzkim).

Tak więc Polska wchodziła w okres głębokich zmian ustrojowych oraz zmian mapy politycznej w swoim najbliższym sąsiedztwie w warunkach stabilności i pewności terytorialnej.

3. Jak wspomniano na wstępie „duży” Traktat polsko-niemiecki należy pojmować jako *Vetragswerk* nie tylko ze względu na zakres uzgodnionych w nim regulacji, lecz przede wszystkim ze względu na jego powiązania z innymi, zasadniczymi ustaleniami, które określały stosunki Polski ze zjednoczonymi Niemcami w nadchodzących dziesięcioleciach. Przypomnieć przede wszystkim należy, że dokumentem kierunkowym, otwierającym drogę dla „dużego” Traktatu było Wspólne oświadczenie Mazowiecki-Kohl, podpisane 14 listopada 1989 r., podczas wizyty kanclerza Kohla w Polsce, przerwanej na jeden dzień ze względu na upadek muru berlińskiego. Przyjęcie tego kierunkowego dokumentu zbiegło się więc z rozpoczęciem procesu zjednoczenia Niemiec. Powstała zasadniczo nowa sytuacja polityczna, która o tyle nie sprawiała problemu rządowi Mazowieckiego, że niedawna opozycja demokratyczna w Polsce jednoznacznie opowiadała się na rzecz prawa narodu niemieckiego do samostanowienia, w tym zjednoczenia Niemiec (wiązała się z tym sprawa potwierdzenia granicy polsko-niemieckiej, o czym pisaliśmy powyżej).

Warto jednak przypomnieć, że - w ramach tego „wstępnego” porozumienia - ze strony niemieckiej wsparto jednoznacznie program reform nowego rządu polskiego, zwłaszcza udzielono zdecydowanego wsparcia na rzecz redukcji zadłużenia Polski, bez czego tzw. plan Balcerowicza nie miał szans na powodzenie. Sfinalizowano również szereg porozumień o wielkiej wadze politycznej i praktycznej: umowę o wymianie młodzieży, umowę o współpracy naukowo-technicznej, umowę o współpracy w dziedzinie ochrony zdrowia, umowę o ochronie inwestycji, umowę o ochronie

środowiska, umowę o współpracy w dziedzinie rolnictwa, umowę o pracownikach delegowanych, umowę o szkoleniu zawodowym, podjęto uzgodnienia o utworzeniu nowych konsulatów generalnych, o utworzeniu attachatów wojskowych w ambasadach, odblokowano obrót prawny<sup>10</sup>.

Również podpisaniu „dużego” Traktatu towarzyszyło sfinalizowanie szczegółowych porozumień w ważnych dziedzinach: ustanowienia *Jugendwerku* oraz zinstytucjonalizowania współpracy w dziedzinie ochrony środowiska i współpracy trans- granicznej. W tym czasie pracowano również nad ważnymi porozumieniami, mającymi zażegnać otwarte jeszcze problemy z przeszłości (zwłaszcza pierwszy etap porozumienia w sprawie pomocy dla robotników niewolniczych i przymusowych III Rzeszy Niemieckiej), istotnymi dla budowania wspólnej świadomości historycznej (porozumienie w sprawie ośrodka spotkań w Krzyżowej i ustanowienia Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej) oraz dla rozwoju w praktyce wzajemnych stosunków między Polakami i Niemcami (otwarcie nowych przejść granicznych, wprowadzenie ruchu bezwizowego, uzgodnienie nowej umowy z zakresu zabezpieczenia społecznego, wyjaśnienie kwestii sukcesji w traktaty międzynarodowe, uprzednio obowiązujące w stosunkach Polski z RFN, zwłaszcza zaś z byłym NRD.

Mimo że szereg z tych rozwiązań zostało szybko „wchłoniętych” w ramach intensyfikacji stosunków Polski z Unią Europejską, zwłaszcza jeśli chodzi o relacje gospodarcze, współpracę transgraniczną, ruch osobowy, w tym turystyczny, zabezpieczenie socjalne, to niektóre z nich zajęły trwałe miejsce w stosunkach między Polską i Niemcami i traktowane są obecnie jako „niezauważalne” elementy normalności tych stosunków. Jest to wielki sukces „dużego” Traktatu polsko-niemieckiego.

---

<sup>10</sup> Por. *Polska – Niemcy. Na drodze ku porozumieniu i pojednaniu. Zbiór dokumentów związanych z wizytą Kanclerza Federalnego RFN Helmuta Kohla w Polsce w dniach 8-14 listopada 1989. Dokumenty*. Przegląd Zachodni, Poznań 1990.

4. „Duży” Traktat polsko-niemiecki był też – obok nieco wcześniej wynegocjowanego traktatu z Francją - pierwszym dokumentem o charakterze prawnym (ustalonym z wiodącym państwem Wspólnoty Europejskiej), w którym wyraz znalazła europejska opcja w budowanej wówczas, nowej polityce zagranicznej Polski. W preambule Traktatu podkreślono znaczenie „jakie dla przyszłych stosunków obu Państw ma członkostwo Republiki Federalnej Niemiec we Wspólnocie Europejskiej oraz polityczne i gospodarcze przyłączenie Rzeczypospolitej Polskiej do Wspólnoty” (motyw siódmy). Odniesiono się również do znaczenia dobrego sąsiedztwa polsko-niemieckiego, nawiązując do sformułowanej przez Ministra Skubiszewskiego koncepcji polsko-niemieckiej „wspólnoty interesów” (przedłożonej *notabene* w Poznaniu, w przemówieniu wygłoszonym 22 lutego 1990 r. podczas VI Forum polsko-niemieckiego). Wskazano przy tym na znaczenie takiej „wspólnoty interesów” dla rozwoju procesu integracji europejskiej: w Traktacie Polska i Niemcy podkreślały świadomość „wspólnoty ich interesów oraz wspólnej odpowiedzialności za zbudowanie Europy nowej, wolnej i zjednoczonej przez prawa człowieka, demokrację i ideę państwa prawa” (motyw czwarty preambuły).

„Duży” Traktat polsko-niemiecki precyzował strategię (w zasadzie w większości swoich postanowień) nakierowaną na trwałe zagwarantowanie miejsca Polski wśród państw demokratycznych, z efektywnie działającą gospodarką rynkową. Minister Skubiszewski doskonale rozumiał, że jedynym projektem, gwarantującym tego rodzaju rozwój, jest proces integracji (wówczas) zachodnioeuropejskiej, skupiony wokół ówczesnych Wspólnot Europejskich. Rozumiał zwłaszcza, że Wspólnoty Europejskie zasadzają się co prawda na wspólnym mianowniku ekonomicznym, niemniej do początku były przede wszystkim projektem politycznym, który w pierw miał połączyć wspólnymi więzami dwóch odwiecznych wrogów – Niemcy i Francję, następnie stanowić przeciwwagę (wraz z Sojuszem Północnoatlantyckim) dla Związku Radzieckiego, a w końcu zapewnić Europie właściwe miejsce polityczne i gospodarcze w

globalizującym się świecie. W kontekście finalizacji negocjacji nad układem stowarzyszeniowym (Układem Europejskim) Minister Skubiszewski stwierdzał, iż „... Polska uzyskała historyczną szansę. Bowiem udział w integracji europejskiej gwarantuje bezpieczeństwo, trwałość demokracji i pomyślny rozwój gospodarczy”<sup>11</sup>. Szerzej natomiast odniósł się do tego, zasadniczego elementu strategii w polityce zagranicznej w przemówieniu wygłoszonym 21 maja 1992 r. w Sejmie, w związku z procedurą ratyfikacji układu stowarzyszeniowego:

„Dyskutując o naszych związkach ze Wspólnotą, mówimy przede wszystkim o sprawach gospodarczych. Pamiętajmy jednak, że istota tych związków dotyczy sfery politycznej naszego szeroko pojętego bezpieczeństwa. Dzisiejsze związki ze Wspólnotą i jutrzejsze do niej wejście przesądza o stabilizacji naszego bezpieczeństwa. Wspólnota była bowiem od początku, i nadal pozostaje, przedsięwzięciem politycznym. Nasze stowarzyszenie, nasze dążenie do członkostwa ma przede wszystkim charakter polityczny. Chodzi nam o to, podobnie jak to miało miejsce w przypadku Grecji, Hiszpanii i Portugalii, aby raz na zawsze oddalić od nas widmo totalitaryzmu oraz zapewnić przyszłość demokracji w naszym kraju. Dzięki traktatom, które legły u podstaw Wspólnoty, dzięki swojej działalności, Wspólnoty są dzisiaj, obok Stanów Zjednoczonych, bastionem demokracji na świecie.

Z drugiej strony idzie o zapewnienie naszemu krajowi bezpiecznego miejsca w Europie. Cel ten jest dla nas ważniejszy niż dla krajów, które są dzisiaj członkami Wspólnoty. Nie trzeba przypominać, że w ciągu dwóch ostatnich stuleci zagrożone były nie tylko granice Polski, nie tylko jej niepodległość, ale zagrożone było istnienie narodu. Stowarzyszenie ze Wspólnotą będzie dla nas gwarancją, podobnie jak dla innych krajów członkowskich, nie tylko rozwoju gospodarczego i społecznego, przede

---

<sup>11</sup> Krzysztof Skubiszewski – *dyplomata i mąż stanu ...*, s. 475.

wszystkim będzie gwarancją zachowania i promieniowania naszej egzystencji narodowej”<sup>12</sup>.

Akcesja do Wspólnot Europejskich (a następnie do Unii Europejskiej), a następnie aktywna w niej rola Polski, była więc pojmowana jako zasadniczy element gwarantujący rozwój Polski jako niepodległego państwa demokratycznego i zarazem jako wielka szansa o historycznym wymiarze:

„Wiązanie się z Unią Europejską staje w rzędzie wielkich wydarzeń naszych dziejów – tych, które otwierały nowe perspektywy i dawały nadzieję; nasza historia nie zna wielu takich faktów”<sup>13</sup>.

W latach 90. ten zasadniczy cel nie budził wątpliwości i po pewnych, początkowych wahaniach niektórych ugrupowań politycznych, wokół tego wyzwania (i przystąpienia do Sojuszu Północnoatlantyckiego) zbudowany został ponadpartyjny konsensus polityczny, który odegrał istotną rolę w konsolidacji przemian ustrojowych w Polsce. W okresie późniejszym (począwszy od pierwszego okresu rządów PiS) konsensus ten uległ rozchwianiu, przyczyniając się niekiedy do spychania Polaki na margines procesu integracji europejskiej, choć i na początku nie brakowało „harcowników politycznych”: wystarczy wspomnieć o koncepcjach NATO-bis i EWG-bis, które pojawiły się w 1992 r.

Z tego zasadniczego celu wynikały od początku jednoznaczne konsekwencje:

---

<sup>12</sup> K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989-1993*, Warszawa 1997, s. 225/226.

<sup>13</sup> Odczyt wygłoszony 28 grudnia 1993 r. w Międzynarodowym Centrum Kultury w Krakowie i ogłoszony w *Gazecie Wyborczej* z 8-9 stycznia 1994 r. Tekst zamieszczony również w: *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu ...*, s. 509.

**Po pierwsze** – wiązało się z nim dążenie do mocnego zakotwiczenia Polski w (zachodnio) europejskich strukturach integracyjnych i bezpieczeństwa. Minister Skubiszewski stwierdzał:

„Od początku naszej polityki odrzucaliśmy ewentualność traktowania Polski jako fragmentu strefy ‘szarej’, ‘buforowej’ lub neutralnej – w centralnym regionie kontynentu. Taka strefa nieuchronnie prowadzi na jej obszarze do rywalizacji lub wpływów państw silniejszych. Obszar oddzielający Niemcy od europejskiego Wschodu, w tym od Rosji, nie może być zredukowany do przedpola służącego obcej strategii”<sup>14</sup>. Uzyskanie członkostwa w NATO traktowane było jako „najwyższy szczebel bezpieczeństwa”, a „doświadczenia historyczne Polski ... każą nam dążyć do osiągnięcia najwyższego szczebla bezpieczeństwa”<sup>15</sup>.

**Po drugie** – realizacja tego zasadniczego celu wskazywała na błędność nie tylko rozwiązań „pośrednich”, ale również alternatywnych, nakierowanych na poszukiwanie bezpieczeństwa Polski w wyłącznie konstelacjach regionalnych, czy też powrotu do koncepcji Międzymorza (oczywiście „zdominowanego” przez Polskę). W tym kontekście Minister Skubiszewski odnotowywał jednoznacznie:

„... strzeżmy się *wishfull thinking*. Istnieje zachodnia strefa bezpieczeństwa: Polsce musi zależeć na jej rozszerzeniu na Wschód. Takiego dążenia nie wolno poświęcać na rzecz efemeryd”<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Tamże, s. 511.

<sup>15</sup> Tamże.

<sup>16</sup> Prof. Krzysztof Skubiszewski, pierwszy minister spraw zagranicznych odrodzonej Rzeczypospolitej dla Tygodnika Powszechnego, Tygodnik Powszechny z 17 kwietnia 1994 r. Wywiad zamieszczony również w: *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu ...*, s. 476.



W okresie późniejszym „rozkojarzenie” w polskiej polityce zagranicznej wyrażało się przede wszystkim w odejściu od tych zasadniczych założeń: zakwestionowano w ogóle wiodące znaczenie integracyjnej opcji w polityce Polski, biurokratyczne rozgrywki wewnątrz-unijne i polskie spory wewnątrzpolityczne zaczęły przysłaniać zasadniczą wartość członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Przynależność Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego, podobnie jak znaczenie samego Sojuszu dla bezpieczeństwa państwa i Kontynentu Europejskiego zaczęto deprecjonować, poszukując rozwiązań alternatywnych w „strategicznym, bilateralnym partnerstwie” ze Stanami Zjednoczonymi, poważnie rozważa się rewitalizację koncepcji Międzymorza – jako głównej gwarancji bezpieczeństwa Polski. Zbigniew Brzeziński lapidarnie podsumował próby wprowadzenia tego rodzaju koncepcji do praktyki politycznej, stwierdzając, że „niepotrzebne drażnienie sąsiadów” nie ma nic wspólnego z prowadzeniem polityki zagranicznej<sup>17</sup>, natomiast zimnym prysznicem dla zwolenników takich koncepcji powinna stać się aneksja Krymu przez Rosję i wojna na Ukrainie.

Jest jeszcze kolejny, niezmiernie istotny aspekt wynikający z tego, pierwotnego założenia – nakaz aktywnego działania na rzecz – wpiery uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej, a następnie na rzecz podnoszenia spójności procesu integracji europejskiej i zapewnienia w nim mocnej pozycji Polski. Znaczenie tego założenia wywodził Minister Skubiszewski z doświadczeń historycznych, stwierdzając:

„Rozdrobnienie polityczne naszego kontynentu trwa. Stwarza to glebę dla chaosu, konfliktów i marnotrawstwa. Temu rozproszkowaniu przeciwstawia się tendencja do dobrowolnego łączenia się państw i narodów w organiczne związki, aby zapewnić pokój, solidarność i postęp. Tak zawsze widziałem Wspólnotę Europejską i tak widzę skonstruowaną na jej

---

<sup>17</sup> Z. Brzeziński w wywiadzie dla Polityki (z dnia 7 czerwca 2008 r., s. 55).

fundamencie dzisiejszą Unię Europejską. Organizacja ta idzie w kierunku autentycznej unii politycznej i ekonomicznej, łącznie z monetarną. Są tu stosowane najlepsze zasady federalne, w szczególności zasady subsydiarności i decentralizacji”<sup>18</sup>.

Założenie powyższe powinno stanowić ważną wytyczną zwłaszcza obecnie, w sytuacji powiększającego się zróżnicowania w Unii Europejskiej i budowania centrum decyzyjnego („trzonu”) integracji europejskiej wokół strefy euro, nawet kosztem zachowania spójności tego procesu. Przeciąganie kunktatorskiej, odwołującej się do populistycznej argumentacji i obaw polityki wobec wejścia Polski do strefy euro, pociąga za sobą osłabienie pozycji Polski w Unii Europejskiej, grożąc zepchnięciem Polski na peryferia procesu integracji europejskiej. Destabilizacja na wschodniej granicy Polski jasno pokazuje, że miejsce Polski jest w centrum integracji europejskiej, w „twardym jądrze” Unii, a strefa euro – najwyższy poziom integracji państw europejskich – to nie tylko biznes i ekonomia, lecz przede wszystkim ukoronowanie polityczne procesu jednoczenia się państw europejskich, a Polska musi znajdować się w centrum takiego procesu, ponieważ jest to związane z jej racją stanu.

5. Na zakończenie tych refleksji, związanych z XXV-leciem „dużego” Traktatu polsko-niemieckiego, należy przypomnieć, obecnie skrywane w „cieniu politycznego zapomnienia”, osobistości, które odegrały w toku jego powstania wiodącą rolę. Było więc niezmiernie istotne, że w tamtym czasie polską polityką zagraniczną kierował Krzysztof Skubiszewski - polityk, który nowocześnie i dalekosiężnie rozumiał polską rację stanu, jednocześnie jednak należał do grupy wyśmienitych znawców prawa międzynarodowego. Nie dogmatyzował jednak znaczenia kwestii prawnych (statusowych) – w ich rozwiązaniu widział punkt wyjścia do długofalowej, strategicznej polityki. Premier pierwszego rządu niepodległej Polski, Tadeusz

---

<sup>18</sup> Odczyt wygłoszony 28 grudnia 1993 r. w Międzynarodowym Centrum Kultury w Krakowie i ogłoszony w Gazecie Wyborczej z 8-9 stycznia 1994 r. Tekst zamieszczony również w: *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu ...*, s. 510.

Mazowiecki docenił te walory Ministra Skubiszewskiego, podkreślając z przekonaniem w swoim pożegnaniu: „Był dla mnie darem”<sup>19</sup>.

Nie bez znaczenia było to, że również pozostali politycy, którzy wówczas wywierali decydujący wpływ na kształtowanie polskiej polityki zagranicznej – Tadeusz Mazowiecki, Bronisław Geremek, mianowany przez premiera Mazowieckiego pełnomocnik do negocjacji Wspólnego Oświadczenia, Mieczysław Pszon, wpierający Prezydenta Wałęsę Janusz Ziółkowski, czy działający na rzecz pojednania polsko-niemieckiego Władysław Bartoszewski - z własnych doświadczeń generacyjnych głęboko rozumieli zarówno uwarunkowania historyczne relacji polsko-niemieckich, jak też wagę polskiej racji stanu, koncentrującą się wokół konieczności ułożenia dobrego polsko-niemieckiego sąsiedztwa, którego niezbędną przesłanką było położenie kresu wszelkim wątpliwościom wysuwany wcześniej ze strony niemieckiej wobec statusu granicy.

Niezmiernie istotne było, że kształtowanie polskiej polityki wobec Niemiec w okresie przełomu politycznego przypadło generacji polityków, którzy z jednej strony dysponowali osobistym doświadczeniem z czasu II wojny światowej i tzw. okresu powojennego, z drugiej zaś w pełni doceniali wagę umocowania Polski w (zachodnio) europejskich politycznych i gospodarczych procesach integracyjnych oraz ułożenia solidnych stosunków polsko-niemieckich, jako przesłanki takiego kierunku polityki.

Bardzo ich obecnie brakuje.

---

<sup>19</sup> *Pożegnanie Profesora Skubiszewskiego. Był dla mnie darem*, Gazeta Wyborcza z 22 lutego 2010 r., s. 22.

## 46. Odszkodowania wojenne od Niemiec dla Polski po upływie 70 lat po zakończeniu II wojny światowej w świetle prawa międzynarodowego

(w:) Państwo i Prawo 2017, nr 11 (strony 18-32).

1. Mimo upływu ponad siedemdziesięciu lat od zakończenia II wojny światowej kwestia odszkodowań od Niemiec z tytułu rozpętania agresywnej wojny i prowadzenia jej w szczególnie zbrodniczy sposób nadal wzbudza emocje. Ze zrozumiałych względów była i jest przedmiotem szczególnego zainteresowania w Polsce, przy czym w jednej zasadniczej sprawie panuje pełna zgodność: sprawa odszkodowań wojennych dla Polski i jej obywateli uregulowana została wyjątkowo niekorzystnie<sup>1</sup>.

Związane z tą problematyką kwestie prawne zostały poddane w minionych latach szczegółowej analizie, a finalne konkluzje w zasadzie nie budzą większych kontrowersji<sup>2</sup> (zostały one stosunkowo trafnie opisane w odpowiedzi Ministra Spraw Zagranicznych z 8.08.2017 r. na interpelację poselską)<sup>3</sup>. Konkluzje te wskazują

---

<sup>1</sup> Por. Odpowiedź Ministra Spraw Zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego na interpelację poselską z 16.10.1989 r., [w:] *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich (1944–2004)*, t. II, red. S. Dębski, W. Góralski, Warszawa 2004, s. 518 i n.

<sup>2</sup> Zob. podsumowanie dorobku polskiej doktryny prawa międzynarodowego – *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich (1944–2004)*, t. I, red. S. Dębski, W. Góralski, Warszawa 2004; J. Barcz, B. Jałowiecki, J. Kranz, *Między pamięcią a odpowiedzialnością. Rokowania w latach 1998–2000 w sprawie świadczeń za pracę przymusową*, Warszawa 2004; *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy 1991–2011*, red. W. Góralski, Warszawa 2011; *Problemy prawne w stosunkach polsko-niemieckich u progu XXI wieku*, red. W. Czapliński, B. Łukańko, Warszawa 2009. Zob. też zbiór dokumentacji o zasadniczym znaczeniu dla poruszanego zagadnienia – *Problem reparacji...*, t. II, *passim*.

<sup>3</sup> Odpowiedź Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Marka Magierowskiego z 8.08.2017 r. na zapytanie nr 3812 w sprawie strat poniesionych podczas II wojny światowej.

zwłaszcza, że sprawa odszkodowań publiczno-prawnych dla państwa polskiego (zwanych z reguły reparacjami) od Niemiec została w rozumieniu prawnym zamknięta, natomiast roszczenia indywidualne (dotyczące szkód na życiu i zdrowiu, pracy niewolniczej i przymusowej oraz szkód materialnych) zostały zaspokojone jedynie w pewnej, niewielkiej części. Ze względu na niemożność ich dochodzenia na drodze prawnej w stosunku do obu państw niemieckich, a po zjednoczeniu w stosunku do Niemiec, uzgodniono system udzielania pomocy najbardziej poszkodowanym (świadczenia *ex gratia*), na rzecz którego środki przekazały Niemcy (a w pewnej części również Austria). Różnego rodzaju świadczenia na rzecz poszkodowanych zapewniane są również przez niemieckie gminy, przedsiębiorstwa, fundacje oraz kościoły – ewangelicki i katolicki.

Powracając ponownie do sprawy odszkodowań od Niemiec związanych z II wojną światową, prominentni przedstawiciele rządzącej partii „Prawo i Sprawiedliwość” nie precyzują, o jaki rodzaj odszkodowań miałyby chodzić. Nie wskazują również, do jakiej procedury prawnej należałoby sięgnąć, aby wysuwane roszczenia miały szanse na powodzenie (zapowiada się raczej prowadzenie długoletnich starań)<sup>4</sup>.

Celem niniejszego artykułu nie jest ponowne przeprowadzenie szczegółowej analizy uwarunkowań prawnych odszkodowań dla Polski i przebiegu negocjacji, które doprowadziły do wypłaty pewnych świadczeń dla osób najbardziej poszkodowanych<sup>5</sup>, lecz odniesienie

---

<sup>4</sup> Nie jest również miarodajna w tej mierze przedłożona 6 września 2017 r. przez Biuro Analiz Sejmowych (BAS-WAP - 1455/17) opinia dr hab. R. Jastrzębskiego (*Opinia prawna w sprawie możliwości dochodzenia przez Polskę od Niemiec odszkodowania za szkody spowodowane przez drugą wojnę światową w związku z umowami międzynarodowymi*), ponieważ nie odnosi się do zasadniczej kwestii – wchodzących ewentualnie w grę procedur efektywnego dochodzenia roszczeń. Natomiast co do ogólnego poziomu tej opinii można jedynie podzielić oceny wyrażone przez prof. Wł. Czaplińskiego – (*Reparacje od Niemiec*) *Biuro Analiz Sejmowych naraża nas na śmieszność*, Kultura Liberalna, nr 453 z 16 września 2017 r.

<sup>5</sup> Autor artykułu był członkiem polskiej delegacji negocjującej porozumienia w sprawie wypłaty świadczeń z 1991 r. i 2000 r.

się do zakresu i realnych szans na dochodzenie obecnie roszczeń odszkodowawczych w świetle obowiązującego prawa.

2. Z wypowiedzi dotyczących powrócenia do sprawy odszkodowań wojennych od Niemiec trudno wywieść, o jaki rodzaj odszkodowań konkretnie chodzi. Ponieważ jednak w centrum dyskusji ponownie znalazła się kwestia zrzeczenia się odszkodowań przez Polskę w 1953 r., należy się wpieryw odnieść do odszkodowań należnych Polsce od Niemiec o charakterze publiczno-prawnym (między państwami), zwanych najczęściej reparacjami<sup>6</sup>.

Przypomnijmy, że wpływ na niekorzystny dla Polski zakres i przebieg zaspokajania tej części roszczeń odszkodowawczych miała decyzja czterech mocarstw zawarta w Umowie Poczdamskiej z 2.08.1945 r., następnie narastające lawinowo sprzeczności między ZSRR a trzema mocarstwami zachodnimi, polityczny podział Europy, którego wyrazem było m.in. powstanie w 1949 r. dwóch państw niemieckich oraz brak traktatu pokojowego z Niemcami.

W rozumieniu prawnym źródłem problemu była decyzja czterech mocarstw wyrażona w pkt 2 działu Umowy Poczdamskiej<sup>7</sup>, dotyczącego odszkodowań niemieckich, według którego polskie roszczenia odszkodowawcze miały być zaspokajane przez ZSRR z przypadających mu części odszkodowań. Te zaś ZSRR zaspokajał przede wszystkim z własnej strefy okupacyjnej (na obszarze której utworzono później NRD) oraz sprzętu przemysłowego z zachodnich stref okupacyjnych (pkt 1, 4–10 działu „Odszkodowania niemieckie”). Tak więc według decyzji zawartej w Układzie Poczdamskim polskie „roszczenia odszkodowawcze” w stosunku do Niemiec zaspokajane były z części przypadającej ZSRR. Ze stref zachodnich zaspokajane

---

<sup>6</sup> Zob. W. Czapliński, *Odpowiedzialność agresora za bezprawne wszczęcie i prowadzenie wojny*, (w:) *Problemy prawne...*, s. 96 i n.

<sup>7</sup> Zbiór Dokumentów 1946, nr 1. Zob. wyimki dotyczące odszkodowań – *Problem reparacji...*, t. II, s. 37 i n.

były roszczenia mocarstw zachodnich oraz pozostałych (łącznie 18) państw uprawnionych do odszkodowań od Niemiec (pkt 3 działu „Odszkodowania niemieckie”).

Sposób zaspokajania roszczeń odszkodowawczych z „masy zachodniej” uregulowała umowa z 14.01.1946 r. (umowa paryska), natomiast sposób zaspokajania roszczeń odszkodowawczych przez Polskę, z części przypadającej ZSRR, regulowała umowa Polski z ZSRR z 16.08.1945 r.<sup>8</sup> Stosownie do tej umowy Polska miała otrzymywać (art. 2) 15% ze wszystkich dostaw reparacyjnych z radzieckiej strefy okupacyjnej oraz 15% dostaw należnych ZSRR z zachodnich stref okupacyjnych (dostawy dla Polski obejmowały cztery zasadnicze grupy: majątek kolejowy, statki, urządzenia przemysłowe oraz dostawy towarów z bieżącej produkcji w radzieckiej strefie okupacyjnej)<sup>9</sup>.

Umowa zawierała także inne istotne postanowienia. W jej art. 1 ZSRR potwierdził, że zrzeka się na rzecz Polski wszelkich roszczeń do mienia niemieckiego na terytorium Polski, w tym na tych obszarach, które uprzednio należały do Niemiec, a na mocy Umowy Poczdamskiej przekazane zostały Polsce. Z formalnego punktu widzenia ten ostatni element nie był potrzebny, bowiem w Umowie Poczdamskiej, w dziale dotyczącym Polski, jednoznacznie stwierdzono, że niemieckie terytoria przekazane Polsce nie mogą być uważane za „część radzieckiej strefy okupacyjnej w Niemczech”, niemniej miało to istotne znaczenie „wyjaśniające” i pomogło położyć kres rabunkowym wywozom do ZSRR mienia z niemieckich terytoriów przekazanych Polsce.

Miało to jednak również inne znaczenie. Odpowiedzialność Niemiec została bowiem przez mocarstwa sprzymierzone określona

---

<sup>8</sup> *Problem reparacji...*, t. II, s. 41 i n.

<sup>9</sup> Szerzej zob. J. Dołęga, Ł. Kulesa, R. Tarnogórski, *Wykonanie przez ZSRR postanowień reparacyjnych Umowy Poczdamskiej wobec Polski*, (w:) *Problem reparacji...*, t. I, s. 158 i n.

bardzo szeroko<sup>10</sup> – obejmowała również środki polityczne (kształt ustrojowy powojennych Niemiec), militarne (okupacja) i przymusowe cesje terytorium. W tym ostatnim wypadku przekazanie Polsce byłych wschodnich obszarów Rzeszy Niemieckiej, wraz ze znajdującym się tam niemieckim publicznym i prywatnym majątkiem, wiązane było z należnymi Polsce odszkodowaniami<sup>11</sup>.

Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich wyciągnął natomiast z tego przewrotny wniosek, który zaciążył na wielkości zaspokojenia polskich roszczeń. Potraktował bowiem przekazanie tych terytoriów Polsce jako uszczuplenie własnej strefy okupacyjnej (do czego nie było podstaw w Umowie Poczdamskiej) i przeprowadził porównanie wartości, zajętych przez ZSRR, wschodnich obszarów Polski z przejętymi przez Polskę wschodnimi obszarami Rzeszy Niemieckiej. Niekorzystny dla Polski bilans spłacany był przez nią – na podstawie ostatniego akapitu art. 2 umowy z 16.08.1945 r. – dostawami węgla dla ZSRR po bardzo zaniżonych cenach w stosunku do cen światowych. Po potrąceniu wartości przekazanego ZSRR węgla ostateczna wysokość świadczeń odszkodowawczych na rzecz Polski z części przypadającej ZSRR wyniosła około 275 mln złotych (w 1957 r.)<sup>12</sup>.

Niezależnie od tego na przebieg zaspokajania roszczeń odszkodowawczych Polski miał wpływ rozwój polityczny, tj. pogłębiające się różnice między ZSRR a trzema mocarstwami zachodnimi. Doprowadziło to najpierw do zaprzestania przekazywania świadczeń należnych ZSRR z „masy zachodniej”, a następnie – paralelnie do procesu powstawania dwóch państw

---

<sup>10</sup> W. Czapliński, *Odpowiedzialność agresora...*, s. 107.

<sup>11</sup> Por. J. Barcz, J.A. Frowein, *Ekspertyza w sprawie roszczeń z Niemiec przeciwko Polsce w związku z drugą wojną światową (2 listopada 2004 r.)*, *Sprawy Międzynarodowe* 2005, nr 1, s. 115 i 118.

<sup>12</sup> Szerzej zob. J. Dołęga, Ł. Kulesa, R. Tarnogórski, *Wykonanie...*, s. 167. Autorzy podają również inne wyliczenia, wskazując na ponad 600 mln USD.



niemieckich – stopniowego ograniczenia pobierania przez ZSRR świadczeń odszkodowawczych ze swojej strefy okupacyjnej, a następnie z NRD (co skutkowało stosownym pomniejszeniem zakresu odszkodowań przypadających Polsce)<sup>13</sup>. Kulminacja nastąpiła na początku lat 50. Państwa zachodnie – na mocy bloku umów międzynarodowych – zaprzestały pobierania świadczeń odszkodowawczych od RFN, odkładając problem wraz ze spłatą zadłużenia z okresu Rzeszy Niemieckiej do przyszłego „uregulowania pokojowego” z Niemcami jako całością. Paralelnie ZSRR – na mocy umowy z NRD z 22.08.1953 r. – „całkowicie przerwał” „pobieranie” od NRD „reparacji”. W ślad za tym rząd PRL opublikował 24.08.1953 r. oświadczenie, w którym – „biorąc pod uwagę, że Niemcy zadośćuczyniły już w znacznym stopniu swym zobowiązaniom z tytułu odszkodowań” – informował o „podjęciu decyzji o zrzeczeniu się (...) spłaty odszkodowań na rzecz Polski” (zaprzestanie pobierania nastąpiło od 1.01.1954 r.)<sup>14</sup>.

Umowa NRD z ZSRR oraz oświadczenie rządu PRL wzbudza kontrowersje zwłaszcza w dwóch kwestiach istotnych z prawnego punktu widzenia: zakresu odszkodowań, których dotyczyły i – jeśli chodzi o oświadczenie rządu PRL – jego mocy wiążącej w świetle prawa międzynarodowego.

Jeśli chodzi o problem pierwszy (tj. zakresu odszkodowań, których „spłaty” „zrzeczono” się, względnie których „pobieranie” „przerwano”), należy odnieść się do kwestii, jaki zakres odszkodowań akty te objęły oraz wobec jakiego podmiotu tych aktów dokonano, przy czym oba te aspekty są ze sobą powiązane. Nie może ulegać wątpliwości, że dotyczyły one odszkodowań od Niemiec według wskazanej wyżej formuły Układu Poczdamskiego, tj. dotyczyły jedynie odszkodowań publiczno-prawnych (reparacji). Jest to niezmiernie

---

<sup>13</sup> J. Dołęga, Ł. Kulesa, R. Tarnogórski, *Wykonanie...*, s. 176 i n.

<sup>14</sup> Zob. wszystkie dokumenty – *Problem reparacji...*, t. II, s. 64 i n.

istotne, nie objęły one bowiem (i nie mogły objąć, ponieważ ani ZSRR, ani Polska takich uprawnień nie miały) roszczeń indywidualnych.

W obu tych aktach (zarówno w umowie ZSRR z NRD, jak i w oświadczeniu rządu PRL) powoływane są „Niemcy”. Ma to swoje uzasadnienie w tym, że formuła poczdamska odnosiła się właśnie do odszkodowań od Niemiec. Zawierając umowę z NRD (ustanowioną na terytorium jej strefy okupacyjnej, z której pobierała reparacje), ZSRR zaprzestawał pobierania odszkodowań według formuły poczdamskiej (czyli od Niemiec). Nie bez powodu w umowie tej mowa jest o „reparacjach”. Bez znaczenia dla powyższej oceny jest wskazanie w umowie, że „całkowicie przerywa się” pobieranie reparacji od NRD. Republika ta występowała w tym wypadku jako sukcesor Rzeszy Niemieckiej, który musiał przejąć zobowiązania poczdamskie (abstrahując od tego, że na początku lat 50. sprawa odtworzenia jednego państwa niemieckiego pozostawała jeszcze przedmiotem gry politycznej).

W podobnym kontekście powoływane są „Niemcy” w oświadczeniu rządu PRL, natomiast samo zrzeczenie odnosi się do „spłaty odszkodowań na rzecz Polski”. Biorąc pod uwagę kontekst, nie ulega wątpliwości (w akapicie pierwszym oświadczenia jest jednoznaczne nawiązanie do decyzji ZSRR), że zrzeczenie to dotyczyło spłaty odszkodowań od Niemiec, przysługujących Polsce – na mocy Umowy Poczdamskiej – jako część odszkodowań pobieranych przez ZSRR, tj. należnych Polsce reparacji. Powoływany czasami argument, że w związku z tym zrzeczenie *de facto* odnosiło się wyłącznie do NRD, a nie do Niemiec, jest niezasadny. Polska pobierała należne jej odszkodowania (reparacje) od Niemiec z części przypadającej ZSRR, a ten zaspokajał swoje odszkodowania (reparacje) ze swojej strefy okupacyjnej (następnie NRD). Stosownie do Umowy Poczdamskiej były to odszkodowania (reparacje) od Niemiec.

Jeśli chodzi natomiast o moc prawną oświadczenia rządu PRL w świetle prawa międzynarodowego, zawierającego zrzeczenie się

spląty odszkodowań, to nie podważano jej w praktyce politycznej kolejnych rządów polskich (również po zmianie politycznej w 1989–1990 r.), a także podczas negocjacji nad dwoma traktatami o zasadniczym znaczeniu – nad układem podpisanym 7.12.1970 r. z RFN oraz Traktatem „2+4” „o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec”, podpisanym 12.09.1990 r. W niektórych częściach konferencji przygotowującej ten traktat, obok Francji, Stanów Zjednoczonych, Zjednoczonego Królestwa i ZSRR, uczestniczyła Polska. Również w doktrynie prawa międzynarodowego oświadczenie to uznaje się za typowy akt jednostronny, zawierający zrzeczenie, tj. niepodlegający odwołaniu<sup>15</sup>, choć w ostatnich latach pojawiły się również odmienne oceny<sup>16</sup>. Kropkę na „i” postawiła umowa między ZSRR a PRL z 4.07.1957 r. – „protokół końcowy dotyczący wykonania dostaw reparacyjnych”. W akapicie drugim punktu 3 tej umowy stwierdzono m.in., że zobowiązania ZSRR wynikające z umowy z 16.08.1945 r. „uważa się za całkowicie wykonane”. Umowy wykonane nie podlegają co do zasady wzruszeniu.

Reasumując, można stwierdzić, że roszczenia publiczno-prawne (reparacje) Polski w stosunku do Niemiec nie mają obecnie uzasadnienia w świetle prawa międzynarodowego. W związku z tym, że stanowisko w tym zakresie zasadza się na postanowieniach Umowy Poczdamskiej, powrót do tego rodzaju odszkodowań od Niemiec mógłby hipotetycznie pójść dwiema drogami proceduralnymi.

**Po pierwsze**, adresatem roszczeń musiałyby być nie Niemcy, a Federacja Rosyjska (jako państwo reprezentujące ciągłość podmiotowości prawnomiędzynarodowej ZSRR), ponieważ na mocy

---

<sup>15</sup> Reprezentatywnie zob. J. Kranz, *Polsko-niemieckie kontrowersje prawne – próba syntezy*, [w:] *Przełom i wyzwanie...*, s. 490 i n.; P. Saganek, *Akty jednostronne w stosunkach polsko-niemieckich*, (w:) *Problemy prawne...*, s. 84 i n.

<sup>16</sup> Por. J. Sandorski, *Zrzeczenie się w 1953 r. przez Polskę reparacji wobec Niemiec w świetle prawa międzynarodowego*, (w:) *Problem reparacji...*, t. I, s. 123 i n.

Umowy Poczdamskiej Polska miała zaspokajać swoje roszczenia z części przypadającej ZSRR. Uzasadnienie mogłoby odwoływać się do narzuconych, skrajnie niekorzystnych dostaw węgla oraz do wymuszonego „przyłączenia się” do decyzji o rezygnacji z pobierania reparacji. Abstrahując od realności takiego zabiegu i jego politycznych konsekwencji, napotkałby on na istotną barierę prawną w postaci wspomnianej umowy z 4.07.1957 r.

**Po drugie**, powrót do roszczeń odszkodowawczych wobec Niemiec w tym zakresie mógłby też zmierzać do podważenia formuły poczdamskiej. W tym przypadku wkroczone by na bardzo niebezpieczny dla Polski teren, ponieważ Umowa Poczdamska zawiera decyzje ówczesnych mocarstw sprzymierzonych o egzystencjalnym znaczeniu dla Polski w co najmniej trzech dziedzinach: ustalenia granicy polsko-niemieckiej, przesiedlenia ludności niemieckiej z byłych niemieckich obszarów wschodnich przekazanych Polsce oraz odszkodowań od Niemiec. Skupmy się jedynie na potencjalnych konsekwencjach podważenia formuły poczdamskiej, wynikających z powiązania między należnymi Polsce odszkodowaniami od Niemiec a przejęciem przez Polskę byłych wschodnich obszarów niemieckich i konfiskaty niemieckiego mienia publicznego i prywatnego na terytorium Polski w nowych granicach. Znaczenie tego powiązania pojawiło się w orzeczeniu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 7.10.2008 r.<sup>17</sup>, odrzucającego rozpatrzenie skarg wniesionych przez Powiernictwo Pruskie, mających na celu uzyskanie odszkodowań z tytułu przewłaszczeń dokonanych przez Polskę.

Odrzucając te skargi, ETPC uwzględnił istotny kontekst historyczny i polityczno-prawny. Wskazał przede wszystkim na decyzje w sprawie „przesunięcia terytorialnego” Polski ze wschodu na

---

<sup>17</sup> Postanowienie ETPC z 7.10.2008 r., Preußische Treuhand GmbH & Co. KG a.A. v. Polska, skarga nr 47550/06. Szerzej zob. J. Barcz, *Orzeczenie ETPCz z 7 października 2008 r. Długi dzień historii*, Sprawy Międzynarodowe 2009, nr 1, passim.

zachód: od decyzji konferencji jałtańskiej do Umowy Poczdamskiej<sup>18</sup>. Przypomniał, że Polska otrzymała „zgodnie z prawem” byłe niemieckie obszary wschodnie jako „rekompensatę” (tak stanowią postanowienia jałtańskie) w zamian za utracone polskie obszary wschodnie. Przypomniał następnie, że system reparacji wojennych od niemieckiego agresora został w Umowie Poczdamskiej ustalony tak, by Polska miała otrzymać należne jej reparacje z części przysługującej ZSRR. W związku z zawartym kilkanaście dni po Umowie Poczdamskiej układem polsko-radzieckim dokonano kompensaty wartości terytoriów utraconych przez Polskę na wschodzie i otrzymanych na zachodzie w sposób dla Polski wyjątkowo niekorzystny, a różnicę obciążającą Polskę przez szereg następnych lat spłacano Związkowi Radzieckiemu węglem. Niemniej jednak umowa ta miała istotne znaczenie dla kwalifikacji formuły prawnej zaspokajania przez Polskę reparacji. Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził: „Zgodnie z postanowieniami Umowy ZSRR rzekł się na rzecz Polski wszystkich swoich roszczeń w stosunku do majątków niemieckich znajdujących się na polskim terytorium, włączając w to część terytorium niemieckiego na wschód od granicy na Odrze i Nysie, która to część miała przypaść Polsce. Przyjęto, iż umowa ta stanowi instrument służący implementacji Umowy Poczdamskiej, jak również podstawę przejęcia przez Polskę własności niemieckiej, znajdującej się na terytorium Polski, w obrębie granic ustalonych przez Umowę Poczdamską”<sup>19</sup>.

Wniosek ETPC był jednoznaczny: „Powyższe akty prawne zostały uchwalone jako wynik Konferencji w Jałcie, Umowy Poczdamskiej oraz zobowiązań przyjętych przez Trzy Mocarstwa odnośnie reparacji wojennych dla Polski, które na podstawie odpowiednich aktów prawa międzynarodowego miały zostać zaspokojone z byłych niemieckich majątków leżących na terytorium Polski, włączając w to tereny na

---

<sup>18</sup> Preußische Treuhand GmbH & Co. KG a.A. v. Polska, pkt 31–32.

<sup>19</sup> Preußische Treuhand GmbH & Co. KG a.A. v. Polska, pkt 33.

wschód od granicy na Odrze i Nysie”<sup>20</sup>. Tak jak „rozbicie” formuły poczdamskiej przy próbie realizacji roszczeń niemieckich wysiedlonych wobec Polski mogłoby „uruchomić” polskie roszczenia odszkodowawcze wobec Niemiec, tak również odwrotnie – podważanie formuły poczdamskiej odnoszącej się do odszkodowań należnych Polsce mogłoby „otworzyć” drogę dla roszczeń niemieckich z tytułu dokonanych przewłaszczeń.

Niezależnie od tego wzruszenie formuły poczdamskiej wymagałoby współdziałania byłych mocarstw sprzymierzonych z okresu II wojny światowej. Nie można tu liczyć na jakiegokolwiek zrozumienie. W Traktacie „2+4” „o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec” do sprawy odszkodowań od Niemiec nie powracano. Natomiast wkrótce po podpisaniu tego traktatu Francja, Stany Zjednoczone i Zjednoczone Królestwo wygasły, co do zasady, pakiet umów z początku lat 50, odwołujących się do hipotetycznego „uregulowania pokojowego” z Niemcami. W związku z samym Traktatem „2+4” potwierdzono natomiast jednoznacznie, że „nie przewiduje się ani traktatu pokoju, ani uregulowania pokojowego”. Dla Polski miało to podstawowe znaczenie, likwidowało bowiem tzw. zastrzeżenie związane z traktatem pokoju, które w RFN służyło w przeszłości kilkadziesiąt lat do podważania statusu polskiej granicy zachodniej jako normalnej granicy w świetle prawa międzynarodowego<sup>21</sup>.

Ze strony polskiej podczas konferencji „2+4” nie powracano do kwestii odszkodowań, bowiem paralelnie rozpoczęły się negocjacje nad „dużym” traktatem o dobrym sąsiedztwie oraz konkretyzowano

---

<sup>20</sup> Preußische Treuhand GmbH & Co. KG a.A. v. Polska, pkt 59.

<sup>21</sup> Szerzej zob. J. Barcz, *Udział Polski w Konferencji „2+4”. Aspekty prawne i proceduralne*, Warszawa 1994; J. Barcz, *Dwadzieścia lat stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami. Budowanie podstaw prawnych*, Warszawa 2011, s. 49 i n. (zwłaszcza s. 186 i n.).

porozumienie w sprawie politycznego rozwiązania wsparcia dla ofiar poszkodowanych przez III Rzeszę w Polsce<sup>22</sup>.

3. Podkreślone wyżej oddzielenie odszkodowawczych roszczeń publiczno-prawnych (reparacji) od roszczeń indywidualnych (dotyczących szkód na życiu i zdrowiu, pracy niewolniczej i przymusowej i szkód materialnych) jest niezmiernie istotne. O ile możliwość dochodzenia tych pierwszych w świetle prawa międzynarodowego została zamknięta, o tyle roszczenia indywidualne mogły być potencjalnie dochodzone. Tego rodzaju roszczenia były konsekwentnie podtrzymywane ze strony polskiej, począwszy od końca lat 40. Najlepszym tego wyrazem jest nota rządu polskiego z 24.11.1969 r. skierowana do Sekretarza Generalnego NZ, której argumentację powtarzano w kilku notach z lat 80.<sup>23</sup>

Niemniej również w tym obszarze sytuacja kształtowała się niekorzystnie dla poszkodowanych zamieszkałych w Polsce. Realizacja tego rodzaju roszczeń musi bowiem odwoływać się albo do umów międzynarodowych, albo do prawa krajowego państwa zobowiązanego do ich zaspokojenia. Trzecią możliwością jest polityczne uzgodnienie formuły zaspokojenia takich roszczeń, zwykle jako rodzaj wsparcia ze względów humanitarnych (*ex gratia*), zwłaszcza w wypadku głębokich różnic w stanowiskach prawnych, uniemożliwiających skuteczne uruchomienie procedur prawnych.

We wszystkich tych obszarach sprawy układały się niekorzystnie dla poszkodowanych zamieszkałych w Polsce. Zasadniczy wpływ na taką sytuację miał podział polityczny Europy i powstanie dwóch państw niemieckich. Niemiecka Republika Demokratyczna uważała

---

<sup>22</sup> Szerzej zob. J. Sułek, *Niemiecka pomoc humanitarna i finansowa w latach 1991–2004 dla poszkodowanych przez III Rzeszę w Polsce. Problemy polityczne i prawne*, (w:) *Problem reparacji...*, t. I, s. 337 i n.

<sup>23</sup> Szerzej zob. K. Ruchniewicz, *Polskie zabiegi o odszkodowania niemieckie 1944/45–1975*, Wrocław 2007.

się co prawda za sukcesora Rzeszy Niemieckiej, jednak odcinała się całkowicie od przeszłości nazistowskiej. Ze względów politycznych w stosunku do NRD roszczeń nie wysuwano. Natomiast RFN stała na stanowisku ciągłości podmiotowości państwa niemieckiego, niemniej w sprawach odszkodowań podkreślała przynależność do „masy zachodniej”. Ponadto dokonywano również innych manipulacji, aby wyłączyć wypłatę świadczeń odszkodowawczych należnych na podstawie prawa krajowego (przyjętego notabene w RFN pod naciskiem mocarstw zachodnich) dla obywateli państw „na Wschodzie”<sup>24</sup>. Dopiero zjednoczenie Niemiec w 1990 r. i zmiany polityczne w Europie Środkowej i Wschodniej umożliwiły podjęcie szerszych uzgodnień (należących do trzeciej kategorii), które w pewnym stopniu zapewniły udzielenie wsparcia finansowego i świadczeń zdrowotnych najbardziej poszkodowanym ofiarom zbrodni nazistowskich<sup>25</sup>.

Problemy powyższe stały się przedmiotem szczegółowych analiz, niemniej podsumowanie podjętych działań na rzecz zaspokojenia roszczeń indywidualnych jest konieczne, pozwoli bowiem na sprecyzowanie możliwości i realności ewentualnych dalszych działań.

Jeśli chodzi o pierwszy obszar (tj. możliwość odwołania się do umów międzynarodowych), to – po generalnym odłożeniu sprawy odszkodowań do „uregulowania pokojowego” na początku lat 50. – RFN zawarła w końcu lat 50. i na początku lat 60. umowy z 11 państwami zachodnioeuropejskimi, na mocy których przyznano określone sumy dla ofiar zbrodni nazistowskich (były to więc zasadniczo umowy mieszczące się w kategorii świadczeń *ex gratia*). Na mocy tych umów przekazano: Luksemburgowi – 18 mln DM, Norwegii – 60 mln DM, Danii – 16 mln DM, Grecji – 115 mln DM, Holandii – 125 mln DM, Francji – 400 mln DM, Belgii – 80 mln DM,.

---

<sup>24</sup> Por. J. Kranz, *Polsko-niemieckie kontrowersje...*, s. 500.

<sup>25</sup> Por. J. Sułek, *Niemiecka pomoc humanitarna...*, s. 552 i n.



Włochom – 40 mln DM, Szwecji – 1 mln DM, Wielkiej Brytanii – 11 mln DM i Szwajcarii – 10 mln DM, do rozdzielenia między poszkodowanych, posiadających obywatelstwo tych państw<sup>26</sup>. Do tej kategorii umów zaliczyć można umowę z 1995 r. zawartą przez RFN ze Stanami Zjednoczonymi<sup>27</sup>. Poszkodowani narodowości polskiej lub obywatele polscy, o ile mieli obywatelstwo jednego z tych państw, mogli otrzymać stosowne świadczenia. Odrębne porozumienia RFN zawarła również z państwem Izrael oraz z *Jewish Material Claims against Germany*. Za pośrednictwem tej organizacji obywatele polscy narodowości żydowskiej otrzymali pewne świadczenia.

Umowy międzynarodowe stworzyły również podstawę do przekazywania z RFN do Polski pewnych świadczeń z zakresu ubezpieczenia społecznego, których część przeznaczona była i jest dla ofiar wojny<sup>28</sup>. Od końca lat 50. przekazywano do Polski świadczenia, najpierw nieformalnie, a od 1967 r. na podstawie „porozumienia technicznego”, dla inwalidów, członków dawnego Wehrmachtu oraz ich rodzin. W 1980 r. wypłacano jeszcze około 49 tysięcy takich świadczeń. Porozumienia rentowe z 1975 r. odblokowały wypłatę rent wypadkowych na podstawie konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 19, co umożliwiło podjęcie przez RFN wypłaty świadczeń z tytułu wypadków przy pracy, jakim ulegli byli robotnicy przymusowi III Rzeszy Niemieckiej. Wbrew powszechnej opinii rodzajem odszkodowania nie był natomiast ryczałt w wysokości 1,3 mld DM (przekazany przez RFN Polsce na mocy jednego z porozumień z 1975 r.). Chodziło bowiem w tym wypadku o rozliczenie wzajemnych

---

<sup>26</sup> Zob. teksty tych umów – *Problem odszkodowań cywilnych za straty i szkody, poniesione wskutek prześladowań ze strony władz III Rzeszy Niemieckiej (1939–1945)*. Wybór dokumentów, cz. II, wyb. B. Franczyk, K. Staszko, Warszawa 1973. Zob. analizę prawną tych umów – J. Barcz, *Pomoc dla ofiar prześladowania nazistowskiego (Polsko-niemieckie porozumienie z 16 X 1991)*, PiP 1992, nr 1, s. 49 i n.

<sup>27</sup> Szerzej zob. J. Kranz, *Polsko-niemieckie kontrowersje...*, s. 496.

<sup>28</sup> Szczegółowo o porozumieniu w dziedzinie zabezpieczenia społecznego zob. J. Barcz, *Sukcesja w dziedzinie ubezpieczenia społecznego w stosunkach polsko-niemieckich po II wojnie światowej*, (w:) *Problem reparacji...*, t. I, s. 295 i n.

roszczeń z tytułu ubezpieczeń społecznych. Niemieckie instytucje ubezpieczeniowe pobierały składki w okresie okupacji od prawie 5 mln osób przez kilka lat. Rozliczenie było obliczone notabene bardzo korzystnie dla RFN. Gdyby doszło do eksportu świadczeń, to ryczałt wystarczyłby na pokrycie rocznych, eksportowanych świadczeń. Co ciekawe, ostatnią umową w ramach tego cyklu jest podpisana 5.12.2014 r. umowa między Polską a RFN o eksporcie szczególnych świadczeń dla osób uprawnionych zamieszkałych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>29</sup>, na mocy której przekazywane są niemieckie świadczenia z tytułu pracy w nazistowskich gettach.

Prawo krajowe NRD co do zasady nie zawierało stosownych przepisów. Natomiast RFN, wypełniając m.in. zobowiązania wynikające z jednego z porozumień z początku lat 50. z byłymi sprzymierzonymi mocarstwami (tzw. układu przejściowego), przyjęła obszerne regulacje krajowe (zwłaszcza federalną ustawę o odszkodowaniach z 29.06.1956 r. – *Bundesentschädigungsgesetz*)<sup>30</sup>. Niemniej poszkodowanym zamieszkałym w Polsce odmawiano prawa do świadczeń, przytaczając różne argumenty, w tym zrzeczenie się odszkodowań oraz brak traktatu pokojowego. Odwoływano się do tzw. klauzuli dyplomatycznej, braku stosunków dyplomatycznych Polski z RFN, która – stosownie do tzw. doktryny Hallsteina – nie utrzymywała stosunków dyplomatycznych z państwami, które uznawały NRD<sup>31</sup>. Ponadto wskazywano, że prześladowania nazistowskie na terytorium Polski nie spełniały przesłanek ustawowych. Od 1969 r. podnoszono również przedawnienie roszczeń w świetle niemieckich regulacji ustawowych. Wskutek takiego podejścia poszkodowani zamieszkali w Polsce wyłączeni byli z

---

<sup>29</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 714.

<sup>30</sup> Prawo krajowe RFN oraz związana z nim praktyka w tej dziedzinie są szczegółowo omówione w siedmiu tomach publikacji Federalnego Ministerstwa Finansów – *Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts durch die Bundesrepublik*, München 1987.

<sup>31</sup> Polska nawiązała stosunki dyplomatyczne z RFN dopiero w 1972 r.

możliwości otrzymywania świadczeń na podstawie ustawodawstwa odszkodowawczego RFN<sup>32</sup>.

Dopiero zjednoczenie Niemiec w 1990 r. i zmiany polityczne w Europie Środkowej i Wschodniej otworzyły drogę do szerszego uzgodnienia politycznego, mającego na celu udzielenie wsparcia ofiarom prześladowań nazistowskich, niezależnie od istniejących rozbieżności w stanowiskach prawnych. Jednak już wcześniej, w szczególnie drastycznym przypadku ofiar eksperymentów pseudomedycznych w hitlerowskich obozach koncentracyjnych, RFN wypłacała świadczenia również dla osób poszkodowanych zamieszkałych w Polsce. W latach 1960–1971 możliwe było indywidualne otrzymywanie takich świadczeń, które wypłacane były za pośrednictwem Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża w Genewie (otrzymało je 1357 obywateli polskich, w łącznej wysokości 39 440 DM). Natomiast na mocy porozumienia z 16.10.1972 r. RFN przekazała rządowi polskiemu 100 mln DM (plus 3 mln DM na koszty administracyjne) z przeznaczeniem na pomoc dla tej grupy poszkodowanych. Łącznie udzielono pomocy około 4 tysiącom osób, pozostałą natomiast część sumy rozdysponowano w drugiej połowie lat 80. między byłych więźniów obozów koncentracyjnych (po 188 000 PLN dla około 42 000 osób). Sposób rozdysponowania tej sumy wzbudził uzasadnione zastrzeżenia. Brakowało bowiem jasnych kryteriów rozdziału, znaczną część świadczeń wypłacono w złotówkach. W wyniku zaś błędnych szacunków rząd polski w 1989 r. musiał dofinansować całe przedsięwzięcie sumą 885 mln PLN<sup>33</sup>.

Na progu zjednoczenia Niemiec, paralelnie do konferencji „2+4”, a następnie negocjacji nad „dużym” traktatem, konkretyzował

---

<sup>32</sup> Szerzej zob. J. Kranz, *Polsko-niemieckie kontrowersje...*, s. 500–501.

<sup>33</sup> Szczegółowo zob. D. Sołtysiak, *Podstawy prawne i implementacja odszkodowań niemieckich dla polskich ofiar eksperymentów pseudomedycznych*, (w:) *Problem reparacji...*, t. I, s. 269 i n.

się kształt porozumienia politycznego w sprawie świadczeń dla ofiar prześladowań nazistowskich zamieszkałych w Polsce. Punktem odniesienia dla formuły takiego porozumienia stały się wspomniane umowy RFN z państwami zachodnioeuropejskimi, w których – abstrahując od różnic w stanowiskach prawnych – uzgodniono przekazanie określonej sumy przez RFN na rzecz osób poszkodowanych, obywateli danego państwa. Taka też była formuła porozumienia z 16.10.1991 r.<sup>34</sup>, przy czym ostateczną sumę (500 mln DM) uzgodnił ówczesny premier J.K. Bielecki z kanclerzem H. Kohlem podczas spotkania przy okazji podpisania „dużego” traktatu. Podmiotem natomiast wypłacającym świadczenia stała się Fundacja „Polsko-Niemieckie Pojednanie”, specjalnie w tym celu ustanowiona w Polsce.

Powyższa formuła stała się punktem odniesienia dla rozpoczętych w końcu lat 90. negocjacji RFN (oraz odrębnie Austrii) z koalicją państw (USA, Polska, Białoruś, Czechy, Izrael, Rosja, Ukraina), grupą kancelarii adwokackich i *Jewish Material Claims against Germany*. Asumpt do tych negocjacji dała groźba wszczęcia procesów indywidualnych przeciwko przedsiębiorstwom niemieckim (i austriackim) przed sądami USA. W wyniku tych negocjacji 17.07.2000 r. podjęto w Berlinie wiele uzgodnień, na mocy których RFN przekazała kolejne świadczenia dla ofiar zbrodni nazistowskich. Analogiczne rozwiązanie uzgodniono z Austrią. Porozumienia te zostały sfinalizowane 24.10.2000 r. w Wiedniu<sup>35</sup>.

W obu wypadkach, w RFN i Austrii, ustanowiono fundacje (zasilane finansowo wpłatami odpowiednio przemysłu niemieckiego i austriackiego), które przekazywały określone kwoty finansowe do

---

<sup>34</sup> Szerzej o kształtowaniu się koncepcji porozumienia zob. J. Barcz, *Pomoc dla ofiar prześladowania nazistowskiego (Polsko-niemieckie porozumienie z 16 X 1991 r.)*, Państwo i Prawo 1992, z. 1, s. 49 i nast.

<sup>35</sup> Szerzej o temacie tych negocjacji i zawartych porozumień, jak również o treści najważniejszych dokumentów zob. J. Barcz, B. Jałowiecki, J. Kranz, *Między pamięcią a odpowiedzialnością...*

„instytucji partnerskich” (w Polsce – Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie”). Na mocy tych porozumień polska „instytucja partnerska” otrzymała od Niemiec 1,812 mld DM, a od Austrii około 41 mln euro, do rozdziału między poszkodowanych. Wpłaty napływały również z innych źródeł, a niektóre szkody materialne zaspokajane były za pośrednictwem Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM) w Genewie (z tego tytułu poszkodowani w Polsce otrzymali 43,2 mln euro, bez mała połowę całej przeznaczanej na ten cel sumy)<sup>36</sup>.

Natomiast dla RFN i dla Austrii, a przede wszystkim dla niemieckiego i austriackiego przemysłu, ważne były postanowienia porozumień dotyczące tzw. pokoju prawnego. Gwarantowały one przestrzeganie przez USA immunitetu państwowego RFN i Austrii w dziedzinach objętych porozumieniami. Stany Zjednoczone w szczególności zobowiązały się we wszystkich sprawach sądowych, w których rozpatrywano by sprawy przeciwko przedsiębiorstwom niemieckim lub austriackim związane z pracą niewolniczą lub przymusową w okresie nazistowskim, do wydawania tzw. *statement of interest* –potwierdzającego, że w interesie USA leży oddalenie takich pozwów<sup>37</sup>.

4. W okresie powojennym RFN przekazała Polsce na rzecz ofiar zbrodni nazistowskich około 6 mld PLN<sup>38</sup>, przy czym żadna z kategorii płatności nie miała charakteru realizacji konkretnych roszczeń prawnych. Wszystkie były następstwem porozumień politycznych. Tym bardziej obecnie na ma żadnej drogi sądowej, która

---

<sup>36</sup> Szczegółowe dane zob. J. Sułek, *Od odszkodowań do pomocy humanitarnej i świadczeń finansowych. Bilans wypłat z Niemiec z lat 1991–2011 dla ofiar nazizmu w Polsce*, (w:) *Przełom i wyzwanie...*, s. 552 i n.

<sup>37</sup> W konsekwencji pozwy skierowane do sądów amerykańskich zostały odrzucone, a droga dla dalszych takich pozwów zamknięta – por. J. Barcz, B. Jałowicki, J. Kranz, *Między pamięcią a odpowiedzialnością...*, s. 104, 213 i 226.

<sup>38</sup> Szacunki zbiorcze zob. J. Sułek, *Od odszkodowań do pomocy humanitarnej...*, s. 579 i n.

umożliwiałyby skuteczne dochodzenie roszczeń związanych ze zbrodniami nazistowskimi.

Immunitet państwa w tym obszarze spraw potwierdził Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 3.02.2012 r.<sup>39</sup>, a w ramach polskiego prawa Sąd Najwyższy w postanowieniu z 29.10.2010 r.<sup>40</sup> W szczególności, ze względu na wspomniany „pokój prawny”, wyłączona jest możliwość składania pozwów w tym obszarze przed sądami amerykańskimi. Niezależnie od tego oraz od trwających dyskusji nad zakresem immunitetu państwa należy mieć na uwadze, że w związku z brakiem w Polsce kompleksowej ustawy o zadośćuczynieniu z tytułu nacjonalizacji w okresie powojennym Polska raczej nie powinna należeć do państw podważających immunitet państwa. Kompetencji do rozpatrywania roszczeń związanych ze zbrodniami nazistowskimi nie mają ETPC (co potwierdził w omawianym wyżej orzeczeniu) oraz Trybunał Sprawiedliwości UE, a uruchomienie arbitrażu międzynarodowego wymagałoby zgody również RFN, co z góry można wyłączyć. Przed wszystkim kompetencji w tej dziedzinie nie ma Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, bowiem zarówno Polska jak i RFN wyłączyły jego właściwość w sprawach sprzed złożenia deklaracji uznających kompetencję Trybunału (Polska w latach 1990/96, RFN w 2008 r.), przy czym RFN szczególnie podkreślała wyłączenie jurysdykcji Trybunału w sprawach związanych i II wojną światową<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Wyrok z 3.02.2012 r. w sprawie Republika Federalna Niemiec v. Republika Włoska, ICJ General List No. 143. Szerzej o wyroku zob. E. Olas, *Immunitet jurysdykcyjny państwa (uwagi na tle wyroku MTS)*, PiP 2013, nr 12, s. 73 i n.

<sup>40</sup> IV CSK 465/09, LEX nr 694279. Szerzej o orzeczeniu zob. M. Wasiński, *Immunitet państwa a jurysdykcja terytorialna (na tle orzeczenia SN w sprawie Natoniewski v. RFN)*, PiP 2012, nr 10, s. 76 i n.

<sup>41</sup> Zob. Ch. Eick, *Die Anerkennung der obligatorischen Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofs durch Deutschland*, Zeitschrift für ausländisches, öffentliches Recht und Völkerrecht 68 (2008), s. 763 i nast.

Pozostają więc dziedziny, w których wyraźnie, wspólnie z RFN zastrzeżona została ich „otwartość”. Dotyczy to zwrotu dóbr kultury i archiwaliów. Odpowiednią klauzulę zawiera art. 28 ust. 2 „dużego” traktatu polsko-niemieckiego<sup>42</sup>. Nadal otwarta jest również droga do dalszych porozumień, które zapewniałyby wsparcie coraz bardziej malejącej grupie ofiar zbrodni nazistowskich, zwłaszcza tym, którzy z różnych względów pominięci zostali w dotychczas wypłacanych świadczeniach<sup>43</sup>. Umowa polsko-niemiecka z 2014 r. w sprawie wypłaty świadczeń niemieckich z tytułu pracy w nazistowskich gettach wskazuje, że są to działania ważne i potrzebne. To samo dotyczy obecnie różnego rodzaju świadczeń dla żyjących jeszcze ofiar zbrodni nazistowskich, zapewnianych przez różne ośrodki w RFN i Austrii (przeprowadzenie i finansowanie operacji ortopedycznych, finansowanie innego rodzaju świadczeń medycznych, pobyty w sanatoriach itd.). Do tego niezbędna jest jednak solidna, konstruktywna współpraca polsko-niemiecka, dla której drogę wytyczył „duży” traktat.

---

<sup>42</sup> Szczegółowo zob. P. Stec, *Problem likwidacji skutków II wojny światowej zakresie dóbr kultury i archiwaliów w stosunkach polsko-niemieckich w świetle Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy*, (w:) *Przełom i wyzwanie...*, s. 393 i n.

<sup>43</sup> Grupy takie identyfikuje J. Sułek (*Od odszkodowań do pomocy humanitarnej...*, s. 582–583).

## **47. Zwrot w stosunkach polsko-niemieckich 1989-1991 a odszkodowania dla ofiar zbrodni nazistowskich zamieszkałych w Polsce (w sprawie porozumienia z 16 października 1991 r.)**

(w:) Przegląd Zachodni 2018, nr 3 (strony 233-358).

### **1. Uwagi wstępne**

Jedną z ważnych umów międzynarodowych, składających się na pakiet, który stanowił podstawę prawną zwrotu w stosunkach polsko-niemieckich 1989-1991 było Porozumienie z 16 października 1991 r.<sup>1</sup> w sprawie świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich. Stało się ono w literaturze przedmiotem szczegółowej analizy prawnej<sup>2</sup>, naświetlono również wagę polityczną, moralną i humanitarną rozwiązania zapewniającego świadczenia dla tych ofiar w toku kształtowania się nowych relacji polsko-niemieckich po zmianach ustrojowych w Polsce i w związku ze zjednoczeniem Niemiec<sup>3</sup>. Szczegółowej analizie

---

<sup>1</sup> Tekst porozumienia: *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004*. Tom II. *Dokumenty* (red. S. Dębski i W.M. Góralski), Warszawa 2004, s. 537 i nast.

<sup>2</sup> Zob. J. Barcz, *Pomoc dla ofiar prześladowania nazistowskiego (Polsko-niemieckie porozumienie z 16 X 1991)*, Państwo i Prawo 1992, nr 1, s. 49 i nast.

<sup>3</sup> Należy odesłać zwłaszcza to prac J. Sułka, który był głównym negocjatorem ze strony polskiej „dużego” Traktatu, Traktatu o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej oraz negocjacji w sprawie udziału Polski w Konferencji „2+4”: J. Sułek, *Niemiecka pomoc humanitarna i finansowa w latach 1991 – 2004 dla poszkodowanych przez III Rzeszę w Polsce* (w:) *Problemy reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004*. Tom I (red. W.M. Góralski), Warszawa 2004, s. 337 i nast.; J. Sułek, *Polska koncepcja procesu normalizacji stosunków z RFN w 1989 r.* (w:) *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy 1991 – 2011* (red. W. M. Góralski), Warszawa 2011, s. 37 i nast.; J. Sułek, *Ofensywa polskiej dyplomacji w celu zakończenia polsko-niemieckiego sporu granicznego* (w:) tamże, s. 77 i nast.; J. Sułek, *Polski wkład do ostatecznego uregulowania pokojowego w odniesieniu do Niemiec. Wspólne przewyciężenie polsko-niemieckiego sporu granicznego* (w:) tamże, s. 112 i nast.



poddano również strukturę świadczeń wypłacanych przez Fundację Pojednania Polsko-Niemieckiego, zarówno ze środków przekazanych przez rząd RFN na mocy porozumienia z 16 października 1991 r.<sup>4</sup>, jak i w wyniku negocjacji przeprowadzonych w latach 1998-2000<sup>5</sup>.

Przedmiotem natomiast niniejszego artykułu jest analiza przebiegu negocjacji, które doprowadziły do zawarcia porozumienia z 16 października 1991 r. O ile negocjacje dotyczące „dużego” Traktatu, Traktatu o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej oraz udziału Polski w Konferencji „2+4” stały się przedmiotem szczegółowej analizy, to negocjacje, które doprowadziły do zawarcia porozumienia z 16 października 1991 r. w zasadzie nie zostały do tej pory omówione. Również opublikowana dotychczas, obfita dokumentacja stosunków polsko-niemieckich z lat 1989-1992<sup>6</sup>, zawiera jedynie fragmentaryczne dokumenty dotyczące tego obszaru<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Zob. J. Sułek, *Niemiecka pomoc humanitarna i finansowa w latach 1991 – 2004 dla poszkodowanych przez III Rzeszę w Polsce (w) Problemy reparacji, odszkodowań ...*, s. 357 i nast.

<sup>5</sup> Zob. J. Barcz, B. Jałowiecki, J. Kranz, *Między pamięcią a odpowiedzialnością. Rokowania w latach 1998-2000 w sprawie świadczeń za pracę przymusową*, Warszawa 2004; J. Sułek, *Od odszkodowań indywidualnych do pomocy humanitarnej i świadczeń finansowych. Bilans wypłat z Niemiec z lat 1991-2011 dla ofiar nazizmu w Polsce (w:) Przetom i wyzwanie ...*, s. 552 i nast.

<sup>6</sup> Dla strony polskiej miarodajny jest wybór dokumentów: *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne* (red. Wł. Borodziej), Warszawa 2006 oraz dodatkowe dokumenty dyplomatyczne z tego okresu ujawniane systematycznie na stronie polskiego MSZ. Dla strony niemieckiej - *Die Einheit. Das Auswärtige Amt, das DDR-Außenministerium und der Zwei-plus-Vier Prozess* (hrsg von H. Möller, I.D. Pautsch, G. Schöllgen, H. Wentker, A. Wirsching), Göttingen 2015 oraz dokumenty dodatkowe, opublikowane online:

<http://www.ifz-muenchen.de/aktuelles/themen/zusatzdokumente-zur-edition-die-einheit/>

<sup>7</sup> Rozważania zawarte w niniejszym artykule odwołują się w znacznej części do dokumentów dyplomatycznych dotychczas niepublikowanych, wzbogacone zostały również osobistymi notatkami autora artykułu, który - jako ówczesny dyplomata - brał udział we wszystkich rundach negocjacji dotyczących porozumienia z 16 października 1991 r. oraz w negacjach dotyczących Traktatu o potwierdzeniu granicy, „dużego” Traktatu i udziału Polski w Konferencji „2+4”.

Tymczasem negocjacje w tej sprawie były niezmiernie złożone, trudne i długotrwałe: można przyjąć, że rozpoczęły się podczas wizyty Kanclerza H. Kohla w Polsce 9-14 listopada 1989 r. a zakończyły 16 października 1991 r., wraz w wymianą not podpisanych składających się na to porozumienie, choć szczegóły statutu Fundacji były jeszcze doprecyzowane w pierwszych miesiącach 1992 r.

Negocjacje powiązane były politycznie z innymi traktatami, które były wówczas negocjowane: z Traktatem o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej, a przede wszystkim nad Traktatem o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy („dużym” Traktatem). W ujęciu politycznym te trzy umowy międzynarodowe utworzyły pakiet, na którym zasadza się proces porozumienia i pojednania polsko-niemieckiego.

Negocjacje dotyczące świadczeń od Niemiec dla polskich ofiar zbrodni nazistowskich powiązane były również z przebiegiem Konferencji „2+4”, która zakończyła się Traktatem o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec (podpisanym 12 września 1990 r.) i otwierającym drogę do zjednoczenia Niemiec (3 października 1990 r.). Dawne mocarstwa sprzymierzone z okresu II wojny światowej mogły - formalnie rzecz biorąc - powrócić do podczas tej konferencji do sprawy „reparacji” w formule poczdamskiej<sup>8</sup>. Nie były jednak tym zainteresowane, bowiem koncentrowały się na sprawach najistotniejszych z punktu widzenia bezpieczeństwa europejskiego i globalnego, tj. na uzgodnieniu wycofania wojsk radzieckich z terytorium ówczesnego NRD oraz podjęciu decyzji w sprawie włączenia zjednoczonych Niemiec do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Co do różnego rodzaju roszczeń odszkodowawczych, wychodzących

---

<sup>8</sup> Na temat pojęcia „reparacji w formule poczdamskiej” i roszczeń indywidualnych ofiar zbrodni nazistowskich – zob. J. Barcz, *Odszkodowania wojenne od Niemiec dla Polski po upływie 70 lat od zakończenia II wojny światowej w świetle prawa międzynarodowego*, Państwo i Prawo 2017, nr 11, s. 19 i nast.

poza poczdamską formułę „reparacji”, to podczas Konferencji „2+4” wskazano jednoznacznie, że mają one być negocjowane bilateralnie przez zainteresowane państwa już ze zjednoczonymi Niemcami. Polska w tym czasie takie negocjacje bilateralne z RFN już prowadziła, natomiast podczas Konferencji „2+4” doprowadziła do decyzji dla Polski o zasadniczym znaczeniu – „zdjęcia” różnego rodzaju zastrzeżeń co do ostatecznego charakteru granicy polsko-niemieckiej, wysuwanych w RFN w okresie powojennym<sup>9</sup>.

Negocjacje polsko-niemieckie w sprawie świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich były również niezmiernie interesujące z punktu widzenia dyplomatycznych technik negocjacyjnych: toczyły się na różnych szczeblach – od najwyższego szczebla politycznego szefów rządów, przez ministrów spraw zagranicznych, pełnomocników szefów rządów, ambasadorów i wyższych urzędników ministerstw spraw zagranicznych, w różnych miejscach – Warszawie, Bonn, Moskwie, Nowym Yorku, Paryżu; odbywały się pod wielkim naciskiem uwarunkowań politycznych, bowiem zainteresowanie społeczne tą problematyką było olbrzymie – po stronie polskiej w latach 80. powstało szereg stowarzyszeń skupiających ofiary zbrodni nazistowskich, które aktywnie artykułowały swoje interesy, po stronie niemieckiej w tle pozostawały „kontr-rozszczenia” niemieckich wysiedleńców; w obu państwach odbywały się w trakcie negocjacji wybory parlamentarne, które w Polsce jesienią 1991 r. skutkowały zasadniczą zmianą krajobrazu politycznego. *Last but not least* – negocjacje te dotyczyły olbrzymich pieniędzy, stąd nie przypadkowo w obu państwach żywe zainteresowanie ich wynikiem przejawiali szefowie rządów, a w negocjacje – obok ministerstw spraw zagranicznych - zaangażowały się: Urząd Kanclerski (w RFN) i Urząd Rady Ministrów (w Polsce).

---

<sup>9</sup> Zob. J. Barcz, *Sprawa odszkodowań wojennych od Niemiec a Traktat „2+4”*, Państwo i Prawo 2018, nr 4, s. 3 i nast.

## 2. Uwarunkowania wyjściowe

Przed 1989 r. ofiary zbrodni nazistowskich zamieszkałe w Polsce były prawie całkowicie wyłączone spod możliwości otrzymania odszkodowań wypłacanych na mocy prawa RFN (w stosunku do NRD sprawy ze względów politycznych nie podnoszono) oraz na podstawie umów międzynarodowych zawartych przez RFN. Pewne wypłaty osoby poszkodowane otrzymały jedynie w ramach niektórych świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz wsparcia dla szczególnie poszkodowanych (dla ofiar eksperymentów pseudo-medycznych)<sup>10</sup>.

Przełom ustrojowy w Polsce, kształtowanie się demokratycznej Polski z niezależną polityką zagraniczną, nakierowaną na dołączenie do państw demokratycznych, połączonych więzami integracji europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego, z drugiej zaś strony rozpad NRD i postępujący lawinowo proces zjednoczenia Niemiec, stworzył nowe możliwości w zasadzie we wszystkich dziedzinach relacji społecznych i politycznych<sup>11</sup>. Stworzył również nowe uwarunkowania rozliczenia otwartych jeszcze spraw, związanych z okresem II wojny światowej, do których należały przede wszystkim sprawa granicy polsko-niemieckiej i odszkodowania dla ofiar zbrodni nazistowskich. W kontekście rozważanego problemu do najistotniejszych nowych okoliczności należały następujące:

**Po pierwsze** - Polska rzekła się co prawda (śladem ZSRR) w 1953 r. reparacji (w formule poczdamskiej), niemniej konsekwentnie podtrzymywano istnienie roszczeń indywidualnych ofiar zbrodni nazistowskich. Zostały one zrealizowane – jak wyżej wspomniano -

---

<sup>10</sup> Zob. J. Kranz, *Polsko-niemieckie kontrowersje prawne – próba syntezy* (w:) *Przełom i wyzwanie ...*, s. 500; K. Ruchniewicz, *Polskie zabiegi o odszkodowania niemieckie 1944/45 – 1975*, Wrocław 1975.

<sup>11</sup> Ujmuje to sumarycznie W. Borodziej we wstępie do zbioru dokumentów - *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991...*, s. 7 i nast.

jedynie w minimalnym zakresie. Bez wątplenia na taką sytuacją istotny wpływ miał podział polityczny Europy, w tym ustanowienie NRD. Wstrzeźliwość RFN co do wypłaty świadczeń „na Wschód” po części legitymizowana była małą wiarygodnością państw, które znalazły się w strefie wpływów ZSRR: mała była szansa, aby ewentualne świadczenia trafiły bezpośrednio do poszkodowanych, a nadużycia, jakie wystąpiły w przypadku wypłaconych świadczeń, potwierdzały takie obawy. Sytuacja zmieniła się radykalnie wraz ze zmianami ustrojowymi 1989 r. Polska stawała się szybko państwem demokratycznym. Ofiary zbrodni nazistowskich już w latach 80. zaczęły organizować się w stowarzyszenia, coraz aktywniej artykułujące konieczność uzyskania odszkodowań<sup>12</sup>, co spotykało się z powszechnym poparciem społecznym<sup>13</sup>.

**Po drugie** - zanikały więc bariery, które uprzednio w jakimś stopniu uzasadniały zablokowanie wypłaty odszkodowań m.in. do Polski. Po stronie niemieckiej (RFN) trzymano się jednak co do zasady konsekwentnie dotychczasowego „stanowiska prawnego”, stosownie do którego termin „reparacji” (których Polska się zrzekła w 1953 r.) miał obejmować również roszczenia indywidualne ofiar zbrodni nazistowskich, a ewentualne roszczenia na podstawie prawa (zachodnio)niemieckiego uległy przedawnieniu. W efekcie rząd federalny odrzucał konsekwentnie wszelkie roszczenia ze strony polskiej, tak rządowe jak i indywidualne<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Zob. Notatka dla tow. Min. T. Olechowskiego w sprawie Stowarzyszenia Polaków Poszkodowanych przez III Rzeszę Niemiecką, Warszawa 8 maja 1989 r. W notatce tej informowano o zasadach współdziałania Stowarzyszenia z MSZ oraz jego włączenia w obchody 50 rocznicy wybuchu II wojny światowej. Stowarzyszenie zapowiadało również, że wystąpi z roszczeniami odszkodowawczymi również wobec NRD. *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991...*, dok. nr 6, s. 91/92. Na ten temat szerzej: J. Sułek, *Niemiecka pomoc humanitarna i finansowa w latach 1991 – 2004...*, s. 340.

<sup>13</sup> Symbolem tych nastojów było kazanie Prymasa Polski, J. Glempa, wygłoszone na Jasnej Górze 15 sierpnia 1989 r. Omawia je M. Tomala - *Patrząc na Niemcy. Od wrogości do porozumienia*, Warszawa 1997, s. 405.

<sup>14</sup> Informacja ministra spraw zagranicznych (ustępującego Tadeusza Olechowskiego – dodatek autora) z 24 sierpnia 1989 r. - *Zarys aktualnego stanu stosunków PRL-RFN. Główne*

Nastawienie takie utrzymywało się również w pierwszych miesiącach po „zwrocie politycznym” w Polsce, co było widoczne tak w podtrzymywaniu przez Kanclerza H. Kohla „niemieckich pozycji prawnych” w sprawie granicy polsko-niemieckiej, jak również w sprawie odszkodowań dla ofiar zbrodni nazistowskich. Przygotowując się do wizyty w Polsce w listopadzie 1989 r. Kohl wychodził z założenia, że nie może pozostawić żadnych złudzeń co do tego, że możliwy byłby w tej dziedzinie wynik odpowiadający polskim oczekiwaniom<sup>15</sup>.

Nie oznaczało to jednak, że w dyskusji i w rozwiązaniach prawnych w RFN nie pojawiły się pewne „wyłomy”. Dotyczyły one na przykład ustanowienia mechanizmów udzielania pomocy pewnym grupom osób poszkodowanych, które nie zostały objęte świadczeniami na mocy federalnej ustawy o odszkodowaniach, ale były to mechanizmy specjalne, nie zmieniające stanowiska zasadniczego. Utworzono w tym celu dwa fundusze celowościowe: w 1980 r. przeznaczony dla prześladowanych pochodzenia żydowskiego i w 1981 r. - obejmujący innych prześladowanych, których nie objęła federalna ustawa o odszkodowaniach<sup>16</sup>.

W drugiej połowie lat 80. zaczął rysować się również pewien konsensus między głównymi partiami politycznymi w RFN co do udzielenia dalszej konkretnej pomocy tym ofiarom zbrodni nazistowskich (w tym zamieszkałym „na Wschodzie”), które nie

---

*problemy* - przekazana prezesowi Rady Ministrów Tadeuszowi Mazowieckiemu. *Konferencja dwa plus cztery. Aspekty polskie*. Opracowanie, wybór i przygotowanie do druku M. Jabłonowski, W. Janowski, G. Sołtysiak, Warszawa 2016, dok. nr 2, s. 25.

<sup>15</sup> Helmut Kohl: „*Ich wollte Deutschlands Einheit*“. *Dargestellt von K. Diekmann und R.G. Reuth*, Berlin 1996, s. 125.

<sup>16</sup> Zob. *Bericht der Bundesregierung über die Wiedergutmachung und Entschädigung für nationalsozialistisches Unrecht sowie über die Lage der Sinti, Roma und verwandter Gruppen*. Deutscher Bundestag - 10. Wahlperiode - Drucksache nr 10/6287 z 31 X 1986.

zostały objęte świadczeniami na podstawie federalnej ustawy o odszkodowaniach. Dyskusję rozpoczęła pod koniec 1985 r. partia „Zielonych”, wspomagana następnie przez SPD. Na forum Bundestagu zgłoszono szereg inicjatyw ustawodawczych, doprowadzono do publicznych „przesłuchań” w tej sprawie<sup>17</sup>. Co prawda inicjatywy ustawodawcze zostały odrzucone, ale rysował się kompromis w RFN, zmierzający nie tyle do zmiany zasadniczego „stanowiska prawnego”, co znalezienia jakiejś formy „rozwiązania pragmatycznego”, które umożliwiłoby wypłatę konkretnych świadczeń finansowych żyjącym jeszcze ofiarom zbrodni nazistowskich<sup>18</sup>.

**Po trzecie** – zmiany ustrojowe w Polsce w połączeniu z procesem zjednoczenia Niemiec stwarzały zupełnie nową sytuację, stwarzającą szansę na nowe ułożenie relacji polsko-niemieckich, ustanowienie owej „wspólnoty interesów”, o której mówił Minister K. Skubiszewski<sup>19</sup>. Wymagało to jednak stworzenia solidnej podstawy nie tylko politycznej i prawnej, lecz również moralnej i humanitarnej, a to z kolei było możliwe jedynie w przypadku otwartego podejścia do szeregu trudnych problemów wynikających z przeszłości, w tym do sprawy odszkodowań dla ofiar zbrodni nazistowskich. Świadomość tego narastała stopniowo po obu stronach. W związku z trudnymi do przewyżnienia różnicami w stanowiskach prawnych i brakiem możliwości skutecznego dochodzenia roszczeń, w grę wchodziło raczej poszukiwanie „rozwiązania pragmatycznego”, które

---

<sup>17</sup> Por. *Odszkodowania w Bundestagu dla ofiar faszyzmu (1985-1987)*, praca zb. pod redakcją J. Barcza, Warszawa 1989; J. Barcz: *Projekty ustawodawcze w Bundestagu (1985-1987) w sprawie odszkodowań dla ofiar prześladowań faszystowskich*, Przegląd Zachodni 1989, nr I, s. 127 i n.

<sup>18</sup> Por. J. Barcz: *Inicjatywy ustawodawcze „Zielonych” i SPD w sprawie odszkodowań dla ofiar zbrodni hitlerowskich*, Sprawy Międzynarodowe 1990, nr 3, s. 117.

<sup>19</sup> Przemówienie Ministra Spraw Zagranicznych RP Krzysztofa Skubiszewskiego wygłoszone podczas VI Forum niemiecko-polskiego, Poznań, 22 lutego 1990 r. (w:) J. Barcz, *Dwadzieścia lat stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami. Budowanie podstaw prawnych*, Warszawa 2011, s. 63 i nast.

przyniosłoby konkretne świadczenia dla ofiar zbrodni nazistowskich bez dalszej zwłoki<sup>20</sup>. Przy pełnym wsparciu dla oczekiwani ofiar zbrodni nazistowskich ze strony rządu Premiera T. Mazowieckiego<sup>21</sup>, w tym też kierunku określona została strategia negocjacyjna z RFN<sup>22</sup>.

**Po czwarte** – strategia taka miała mocny punkt odniesienia w umowach, jakie na przełomie lat 50-tych i 60-tych RFN zawarła z 11 państwami zachodnioeuropejskimi<sup>23</sup>. Były to umowy, które co do zasady abstrahowały od rozbieżności w stanowiskach prawnych, natomiast kierowały się formułą „pragmatyczną” w tym znaczeniu, że zapewniały świadczenia ofiarom zbrodni nazistowskich, przy czym państwo otrzymywało od RFN określoną sumę ryczałtową i samo decydowało o jej rozdziale między poszkodowanych. Na mocy tych umów przekazano: Luksemburgowi 18 mln DM, Norwegii 60 mln DM, Danii 16 mln DM, Grecji 115 mln DM, Holandii 125 mln DM, Francji 400 mln DM, Belgii 80 mln DM, Włochom 40 mln DM, Szwecji 1 mln

---

<sup>20</sup> J. Sułek, *Niemiecka pomoc humanitarna i finansowa w latach 1991 – 2004 dla poszkodowanych przez III Rzeszę w Polsce* (w:) *Problemy reparacji, odszkodowań ...*, s. 341.

<sup>21</sup> Zob. Odpowiedź Ministra Spraw Zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego 16 października 1989 r. na interpelację poselską (w:) *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich (1944-2004)*, Tom II (red. S. Dębski, W.M. Góralski), Warszawa 2004, s. 518 i nast. W tej sprawie panował pełny konsensus między rządem a ówczesnym Prezydentem, W. Jaruzelskim. Zob. List Prezydenta Wojciecha Jaruzelskiego z 3 listopada 1989 r. do Prezydenta Richarda von Weizsäckera. *Konferencja dwa plus cztery. Aspekty polskie ...*, dok. nr 9, s. 67.

<sup>22</sup> J. Sułek, *Niemiecka pomoc humanitarna i finansowa w latach 1991 – 2004 dla poszkodowanych przez III Rzeszę w Polsce* (w:) *Problemy reparacji, odszkodowań ...*, s. 354.

<sup>23</sup> Teksty tych umów: *Problem odszkodowań cywilnych za straty i szkody, poniesione wskutek prześladowań ze strony władz III Rzeszy Niemieckiej (1939-1945). Wybór dokumentów*, część II, B. Franczyk i K. Staszko, Warszawa 1973. Analiza prawna: J. Barcz, *Pomoc dla ofiar prześladowania nazistowskiego (Polsko-niemieckie porozumienie z 16 X 1991)*, Państwo i Prawo 1992, nr 1, s. 49 i nast.



DM, W. Brytanii 11 mln DM i Szwajcarii 10 mln DM – do rozdzielenia między poszkodowanych, posiadających obywatelstwo tych państw<sup>24</sup>.

### **3. Wizyta Kanclerze H. Kohla w Polsce (8-14 listopada 1989)**

Wizyta ta miała szczególne znaczenie<sup>25</sup> nie tylko z tego powodu, że odbyła się w nowych warunkach politycznych w Polsce, a przyjęte (14 listopada 1989 r.) przez obu szefów rządów – Premiera T. Mazowieckiego i Kanclerza H. Kohla – Wspólne oświadczenie oraz zawarte umowy międzynarodowe<sup>26</sup> – stworzyły punkt wyjścia dla gruntownej przebudowy stosunków polsko-niemieckich, lecz również z tego powodu, że podczas jej trwania (9 listopada 1989 r. wieczorem) upadł mur berliński. Kanclerz H. Kohl przerwał wizytę w Polsce, wyjechał do Berlina, aby następnie powrócić do Warszawy. Było to okoliczność symboliczna, również dlatego, że upadek muru berlińskiego rozpoczął proces odbudowywania jedności Niemiec.

Zarazem wyniki tej wizyty miał przełomowe znaczenie również dla analizowanego problemu. Podczas rozmów szefów rządów po raz pierwszy zarysowała się bowiem formuła udzielenia konkretnej pomocy ofiar zbrodni nazistowskich. Punkt wyjścia był - jak wspomiano – bardzo trudny.

Jeszcze w komentarzu, sumującym doświadczenia uprzednich negocjacji pełnomocników szefów rządów E. Kuczy i H. Teltschika, przygotowanym już dla nowego pełnomocnika, powołanego przez

---

<sup>24</sup> Szczegółowa analiza tych umów zob. E. F. de la Croix: *Staatsvertragliche Ergänzungen der Entschädigung (w:) Der Werdegang des Entschädigungsrechts unter national- und völkerrechtlichem und politologischem Aspekt*, München 1985, s. 257 i nast.

<sup>25</sup> Zob. J. Sułek, *Polska koncepcja normalizacji stosunków z RFN w 1989 r. ...*, zwłaszcza s. 62 i nast.

<sup>26</sup> Zob. *Polska – Niemcy. Na drodze ku porozumieniu i pojednaniu, Zbiór dokumentów związanych, z wizytą kanclerza federalnego RFN Helmuta Kohla w Polsce w dniach 9-14 listopada 1989 r.* (Wstęp, wybór i opracowania J. Barcz), Instytut Zachodni - Poznań 1990.

Premiera T. Mazowieckiego (M. Pszona), podkreślano, że „Ze względu na zdecydowanie negatywne stanowisko władz RFN w sprawie uregulowania problemu odszkodowań dla polskich ofiar prześladowań nazistowskich brak jest szans realizacji tego postulatu w ramach negocjowanego ‘pakietu’. Spowodowałoby to bowiem w konsekwencji zablokowanie całości rozmów.”<sup>27</sup>. Sugerowano wysunięcie propozycji dokonania przez RFN „jakiegoś gestu moralno-politycznego”, nawiązującego do projektów wysuwanych w debacie wewnątrz-niemieckiej względnie „rozwiązań nieoficjalnych” (na przykład powołanie fundacji, które gromadziłaby środki z różnych źródeł i przekazywała poszkodowanym)<sup>28</sup>. Po kolejnej rundzie negocjacji (14-16 września 1989 r.) prowadzonej ze strony polskiej przez nowego pełnomocnika, M. Pszona, sytuacja nie uległa zmianie. Ze względu na stanowisko RFN problem odszkodowań dla ofiar zbrodni nazistowskich miał pozostać „poza pakietem”, podtrzymywano zarazem koncepcję przedłożenia jakiejś formuły motywowanej moralno-politycznie<sup>29</sup>.

Podczas wizyty Kanclerza H. Kohla do moralnego aspektu „zadośćuczynienia Polakom poszkodowanym przez III Rzeszę w czasie II wojny światowej” nawiązywał podczas spotkania również ówczesny Prezydent, W. Jaruzelski<sup>30</sup>. Zasadnicze jednak znaczenie miały rozmowy z Premierem T. Mazowieckim, zwłaszcza zaś rozmowa

---

<sup>27</sup> Uwagi i propozycje (polskiego MSZ – dodatek autora) w związku z VIII rundą rozmów pełnomocników szefów rządów PRL i RFN, M. Pszona i H. Teltschika (Poufne) (sumujące przebieg rozmów E. Kucza- H. Teltschik, przekazane 11 września 1989 r.). *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991 ...*, dok. nr 11, s. 110/111).

<sup>28</sup> Tamże.

<sup>29</sup> Sprawozdanie z VIII rundy rozmów pełnomocników rządów PRL i RFN (14-16 września 1989 r. w Warszawie) (moja uwaga: sporządzone już przez nowego pełnomocnika M. Pszona). Tamże, dok. nr 18, s. 131.

<sup>30</sup> Zapis rozmowy prezydenta Wojciecha Jaruzelskiego w kanclerzem federalnym Helmutem Kohlem, Warszawa, 12 listopada 1989 r. *Konferencja dwa plus cztery. Aspekty polskie*. Opracowanie, wybór i przygotowanie do druku M. Jabłonowski, W. Janowski, G. Sołtyśiak, Warszawa 2016, dok. nr 10, s. 76.

odbyta 14 listopada 1989 r., w ostatnim dniu wizyty (już po powrocie Kohla z Berlina). Podczas tej rozmowy Kanclerz H. Kohl podtrzymywał co prawda swoje wstrzemięźliwe nastawienie: podkreślał, że jest związany swoim stanowiskiem prawnym, Polska zrzekła się reparacji w 1953 r., zawarto umowę rentową w 1975 r., RFN wypłaciła już duże sumy odszkodowań, a nowe wypłaty dla Polski otworzyłyby drogę do kolejnych roszczeń i wypłat, nie widział też finansowych możliwości zaspokojenia roszczeń 800 tys. poszkodowanych. Niemniej nie wykluczał możliwości podjęcia świadczeń dla tzw. przypadków szczególnie trudnych (*im Härtebereich*). Przyjął też do wiadomości przedłożoną przez Premiera T. Mazowieckiego propozycję, aby sprawę powierzyć specjalnej fundacji lub powołać komisję do zbadania sprawy<sup>31</sup>.

J. Sułek, który był obecny przy tej rozmowie i prowadził jej zapis, oceniał, że w ten sposób „sprawa choćby częściowego zaspokojenia roszczeń Polski z tytułu prześladowań nazistowskich weszła w stadium konkretnych decyzji politycznych”<sup>32</sup>. Niemniej Kohl wyraził zgodę jedynie na zaspokojenie oczekiwań ofiar zbrodni nazistowskim w pewnym zakresie w formule niestandardowej (pragmatycznej). Zauważyć również należy, że podczas wizyty Kohla towarzyszący Kanclerzowi dyrektor generalny bońskiego MSZ, D. Kastrup, spotkał się z przedstawicielami stowarzyszeń poszkodowanych<sup>33</sup>.

Nie odpowiadają więc prawdzie pojawiające się czasami oceny, że problem odszkodowań dla ofiar zbrodni nazistowskich został podczas

---

<sup>31</sup> Notatki Departamentu IV MSZ z rozmów Mazowiecki-Kohl 9,10 i 14 listopada 1989 r. *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991 ...*, dok. nr 27, s. 169/170.

<sup>32</sup> J. Sułek, *Polska koncepcja normalizacji stosunków z RFN w 1989 r. ...*, s. 68.

<sup>33</sup> Ocena wizyty kanclerza RFN Helmuta Kohla w Polsce (9-14 listopada 1989 r.). Materiał do wystąpienia Ministra K. Skubiszewskiego na posiedzeniu Rady Ministrów 20.11.1989 (przygotowany w Departamencie IV MSZ, opracowali J. Sułek, S. Borek, W. Góralski). Archiwum autora. Zob. również: Notatka rzeczownika Zarządu Głównego Stowarzyszenia Polaków Poszkodowanych przez III Rzeszę. *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991 ...*, dok. nr 26, s. 156.

wizyty Kanclerze H. Kohla pominięty kosztem porozumienia w sprawie nowych kredytów i redukcji zadłużenia<sup>34</sup>. Z przeprowadzonych rozmów jasno wynikało, że poszukiwane będzie „rozwiązanie pragmatyczne”, które – choć o ograniczonym zasięgu – przyniesie poszkodowanym konkretne świadczenia. Wydaje się, że Kanclerz H. Kohl rozumiał również polityczną i moralną wagę znalezienia takiego rozwiązania dla budowy nowej jakości stosunków polsko-niemieckich, choć – jak pokazały nadchodzące negocjacje – wyzwolenie się z dotychczasowych „pozycji prawnych” (podobnie jak w sprawie granicy), rozbudowywanych w RFN przez kilkadziesiąt lat okresu powojennego, łatwe nie było.

Również treść samego Wspólnego oświadczenia odnosiła się pośrednio do problemu odszkodowań dla ofiar zbrodni nazistowskich: w punkcie 3 tego oświadczenia podkreślano, że oba państwa kształtują swoje przyszłe stosunki, „pamiętając o tragicznych i bolesnych kartach historii”, a w rozwoju tych stosunków (punkt 78) „będą dążyć do zaleczenia ran przeszłości poprzez porozumienie i pojednanie”. Oczywiście, były to postanowienia bardzo ogólne, które pozwalały na różnie rozłożenie akcentów po obu stronach: dla Niemców oznaczały odniesienie się do krzywd Niemców wysiedlonych z terytoriów przejętych przez Polskę, dla strony polskiej – wskazanie na konieczność uwzględnienia krzywd ofiar zbrodni nazistowskich.

---

<sup>34</sup> Takie głosy pojawiały się już wówczas z różnych stron sceny politycznej, zwłaszcza zaś ze strony przedstawicieli Stowarzyszenia Polaków Poszkodowanych przez III Rzeszę. Stanowisko rządu w tej sprawie wyjaśnił zarządowi Stowarzyszenia – na polecenie Ministra K. Skubiszewskiego – ówczesny Sekretarz Stanu w MZS, B. Kulski. Zob. Pilna notatka z 3 listopada 1989 r. ministra spraw zagranicznych, K. Skubiszewskiego, dla sekretarza stanu, B. Kulskiego, w sprawie spotkania z Zarządem Głównym Stowarzyszenia Polaków Poszkodowanych przez III Rzeszę (*Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991 ...*, dok. nr 24, s. 154) oraz Notatka z 8 listopada 1989 r. ze spotkania sekretarza stanu, B. Kulskiego, z delegacją Zarządu Głównego Stowarzyszenia Polaków Poszkodowanych przez III Rzeszę. Tamże, dok. nr 25, s. 155.

#### 4. Konkretyzowanie się koncepcji „rozwiązania pragmatycznego”

Konkretyzacja koncepcji „rozwiązania pragmatycznego” nastąpiła na przełomie lat 1989/1990. Przypomnieć należy, że polityczne wydarzenia rozwijały się wówczas lawinowo. Kilkanaście dni po wizycie w Polsce Kanclerz H. Kohl przedłożył 10-punktowy program zjednoczenia Niemiec, a w połowie lutego 1990 r. postanowiono zwołać konferencję w sprawie „zewnętrznych warunków” zjednoczenia Niemiec. Stawiało to wyzwania w stosunkach polsko-niemieckich w zupełnie nowym świetle<sup>35</sup>, tym bardziej że należało umiejętnie połączyć strategiczne interesy Polski (do których bez wątplenia należało dobre sąsiedztwo ze zjednoczonymi Niemcami) z zażegnaniem konfliktów powiązanych z przeszłością, do których należało przede wszystkim stanowisko RFN kwestionujące ostateczny charakter granicy oraz odszkodowania dla ofiar zbrodni nazistowskich.

Ze względu na tempo wydarzeń politycznych ważnym etapem była trzydniowa wizyta w RFN Marszałka Sejmu, M. Kozakiewicza, które odbyła się w połowie grudnia 1989 r. Podczas tej wizyty, w pełnym porozumieniu z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, Marszałek nawiązał do strat polskich podczas II wojny światowej, przypominał, że w Polsce żyje jeszcze około 40 tys. byłych więźniów obozów koncentracyjnych oraz około 800 tys. byłych robotników przymusowych, którzy w większości żadnych odszkodowań nie otrzymali, w końcu podkreślił, że „godne rozwiązanie” odszkodowań dla ofiar zbrodni nazistowskich jest „*conditio sine qua non* porozumienia i przyszłego pojednania”<sup>36</sup>. Do wypowiedzi Marszałka Kozakiewicza nawiązywał w nadchodzących miesiącach Kanclerz H. Kohl, używając jej jako „straszaka”, symbolizującego „astronomiczne” sumy, jakie Niemcy musiałyby płacić, gdyby „wszyscy” zażądali od nich odszkodowań. Do wypowiedzi tych nawiązywali ostatnio w

---

<sup>35</sup> Zob. J. Sułek, *Polska koncepcja normalizacji stosunków z RFN w 1989 r. ...*, s. 70 i nast.

<sup>36</sup> Zob. M. Tomala, *Patrząc na Niemcy. Od wrogości do porozumienia*, Warszawa 1997, s. 406.

Polsce przedstawiciele partii rządzącej, epatując wysokością odszkodowań, która miałyby się Polsce nadal należeć.<sup>37</sup>

Główne jednak przesłanie wypowiedzi Marszałka M. Kozakiewicza leżało gdzie indziej. Marszałek nawiązał do listopadowych rozmów Premiera T. Mazowieckiego z Kanclerzem H. Kohlem oraz do argumentacji Kohla, odwołującej się do barier prawnych uniemożliwiających podjęcie wypłat odszkodowań. Podkreślił zarazem, że Kanclerz H. Kohl zapowiedział „ponowne przemyślenie problemu”. W tym kontekście Marszałek M. Kozakiewicz wskazał na możliwość znalezienia rozwiązania, które mogłoby polegać na ustanowieniu fundacji „Odszkodowania dla ofiar zbrodni nazistowskich”, która mogłaby otrzymywać środki finansowe od państwa niemieckiego, przedsiębiorstw i osób indywidualnych<sup>38</sup>. Wypowiedzi Marszałka precyzowały więc po raz pierwszy publicznie na forum polsko-niemieckim i na wysokim szczeblu politycznym polską koncepcję „rozwiązania pragmatycznego”, która mogłaby przynieść konkretne świadczenia dla żyjących jeszcze ofiar zbrodni nazistowskich.

Niezależnie od – wspomnianego wyżej - „taktycznego nadużywania” wypowiedzi Marszałka M. Kozakiewicza przez Kanclerza H. Kohla, propozycja ta stopniowo konkretyzowana była w rozmowach polsko-niemieckich. Świadczy o tym przebieg rozmowy między Ministrem K. Skubiszewskim a Ministrem H.D. Genscherem podczas wizyty Ministra Skubiszewskiego w RFN (5-8 lutego 1990

---

<sup>37</sup> *Nasz wywiad. Mularczyk o nowych tropach w sprawie reparacji, niemieckiej kontrakcji i konieczności jedności w tej sprawie.*

<https://wpolityce.pl/polityka/362014-nasz-wywiad-mularczyk-polskie-panstwo-i-jego-instytucje-powinny-prowadzic-jednolita-polityke-w-sprawie-reparacji?strona=1>

(data weryfikacji: 12.10.2017 r.)

<sup>38</sup> *Zob. Sejm-Präsident: Frage der Entschädigung würdig lösen*, Die Welt z 14 grudnia 1989 r.

r.)<sup>39</sup>, podczas której zgodzono się, że stosowna fundacja powinna zostać ustanowiona w Polsce i rozdzielać środki finansowe przekazane przez RFN wśród poszkodowanych.

Miało to istotne znaczenie dla dalszego rozwoju koncepcji ustanowienia fundacji, bowiem w tym czasie w rozważaniach w polskim MSZ zastanawiano się nad ustanowieniem takiej fundacji zarówno w RFN jak i w Polsce. Strona niemiecka wyraźnie jednak – kierując się doświadczeniami wynikającymi ze stosowania *Globalabkommen* - dążyła do przeniesienia odpowiedzialności za rozdział środków na fundację ustanowioną w Polsce. Późniejszy rozwój, po rozpoczęciu negocjacji w 1998 r., wykazał, że również dla rządu niemieckiego ustanowienie fundacji (Fundacja *Erinnerung, Verantwortung und Zukunft*) stało się wygodnym mechanizmem zbierania środków od przemysłu niemieckiego i utrzymywania stosunków z fundacjami w państwach Europy Środkowej i Wschodniej.

W ramach polskiego MSZ pracę nad założeniami takiego rozwiązania podjęto niezwłocznie. Już 9 marca 1990 r. Departament IV MSZ (zajmujący się m.in. stosunkami politycznymi z RFN) skierował pismo do Departamentu Prawno-Traktatowego (DPT), z prośbą o wszczęcie prac nad statutem fundacji, która miałaby być ustanowiona w Polsce<sup>40</sup>. W piśmie tym informowano o wynikach wizyty Ministra K. Skubiszewskiego w RFN dotyczących świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich oraz precyzowano główne założenia przyszłej fundacji. Przede wszystkim jednak sprecyzowano istotę pojęcia „rozwiązania pragmatycznego”. Wskazywano również ona główne wnioski, wynikające z dotychczasowych negocjacji. Wynikało z nich przede

---

<sup>39</sup> Notatka informacyjna o wizycie oficjalnej Ministra Spraw Zagranicznych RP Prof. K. Skubiszewskiego w RFN, Warszawa, 5 marca 1990 r. (w:) *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne ...*, dok. nr 39, s. 217 i nast.

<sup>40</sup> Pismo Departamentu IV MSZ z dnia 9 marca 1990 r. do Departamentu Prawo-Traktatowego MSZ. W archiwum autora.

wszystkim, że Polska powinna zawrzeć z RFN umowę międzynarodową, wzorowaną na formule *Globalabkommen*, na mocy której „strona polska” otrzymałaby określoną sumę do rozdziału między ofiary zbrodni nazistowskich. Rozdział środków prowadziłaby ustanowiona w Polsce fundacja (którą w piśmie nazywano "Odszkodowanie dla ofiar hitlerowskich"). Sprecyzowano również generalne założenia takiej fundacji: miałyby być utworzona pod auspicjami uznanych autorytetów moralnych, byłaby uprawniona do przyjmowania środków od obcych rządów, koncernów, firm itp., środki te rozdzielałaby w formie jednorazowych świadczeń dla poszkodowanych oraz pomocy charytatywnej w przypadkach szczególnie ciężkich. Zwraca uwagę w tej koncepcji również to, że potwierdzono "oderwanie" mechanizmu rozdzielania środków od struktur rządowych oraz dążono do zagwarantowania fundacji solidnej legitymacji demokratycznej.

Potwierdzenie wówczas, na progu rozpoczynającej się Konferencji „2 + 4” „formuły pragmatycznej” udzielenia pomocy ofiarom zbrodni nazistowskich w Polsce było niezmiernie istotne. Jak już bowiem wspomniano, były mocarstwa sprzymierzone z okresu II wojny światowej zrezygnowały z powrotu podczas Konferencji „2 + 4” do sprawy „reparacji” (w formule poczdamskiej), natomiast inne kategorie roszczeń odszkodowawczych miały być negocjowane bilateralnie przez zainteresowane państwa już ze zjednoczonymi Niemcami. W tym czasie Polska miała już skonkretyzowaną formułę prowadzenia takich negocjacji, zaakceptowaną co do zasady przez stronę niemiecką<sup>41</sup>.

## **5. Rozpoczęcie negocjacji ze zjednoczonymi Niemcami**

Zasadniczy etap potwierdzenia ze strony niemieckiej granicy polsko-niemieckiej jako normalnej granicy w rozumieniu prawa międzynarodowego sfinalizowany został wraz z podpisaniem 12 września 1990 r. Traktatu „2 +

---

<sup>41</sup> Zob. szczegółowo: J. Barcz, *Sprawa odszkodowań wojennych od Niemiec a Traktat „2+4”...* .



4“ (wszedł w życie 15 marca 1991 r.). 3 października 1990 r. nastąpiło zjednoczenie Niemiec, a do pierwszej rundy negocjacji polsko-niemieckich doszło 30-31 października 1990 r. Podczas tej rundy negocjacji ustalono tekst Traktatu o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej, który został podpisany w Warszawie 14 listopada 1990 r. przez ministrów K. Skubiszewskiego i H.D. Genschera oraz uzgodniono zakres przedmiotowy „dużego” Traktatu (Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy).

Pojawiło się w tym kontekście pytanie dotyczące związku między treścią „dużego” Traktatu a świadczeniami dla ofiar zbrodni nazistowskich: czy sprawa ta powinna znaleźć się w postanowieniach Traktatu, natomiast jeśli miałyby być uregulowana paralelnie do Traktatu, to wyłaniał się postulat *iunctim* czasowego, tj. połączenia finalizacji porozumienia w sprawie takich świadczeń albo z momentem podpisania „dużego” Traktatu, albo z procesem jego ratyfikacji.

W polskim MSZ nie dążono do powiązania treści „dużego” Traktatu z formułą świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich „za wszelką cenę”. Istota formuły „pragmatycznej” wyrażała się bowiem w tym, aby skoncentrować się na doprowadzeniu do wypłaty konkretnych świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich i – w miarę konieczności – abstrahować od kontrowersji w stanowiskach prawnych po obu stronach. Podejście takie nie budziło w zasadzie kontrowersji: podobne oceny zawierały propozycje polskich ambasad w RFN i NRD co do treści „dużego” Traktatu<sup>42</sup>.

W takim kierunku poszły paralelne negocjacje między RFN a Związkiem Radzieckim, który podczas Konferencji „2 + 4” nie podnosił (podobnie jak

---

<sup>42</sup> Zob. Uwagi i propozycje dot. szerokiego układu między Polską a Republiką Federalną Niemiec (przedłożone przez Ambasadę w Kolonii, 13 września 1990 r.). (*Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne...*, dok. nr 76, s. 413) oraz Uwagi nt. stosunków i II traktatu z Niemcami (Ambasady w Berlinie z 1 października 1990 r.) (*Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne...*, dok. nr 79, s. 422).

pozostałe trzy mocarstwa) sprawy „reparacji”, niemniej do kwestii roszczeń indywidualnych (zwłaszcza więźniów obozów koncentracyjnych i robotników przymusowych) powrócono w negocjacjach bilateralnych – również w wytyczonej przez Polską formule „pragmatycznej”. Podpisany między ZSRR a zjednoczonymi Niemcami 9 listopada 1990 r.<sup>43</sup> układ bilateralny o dobrym sąsiedztwie, partnerstwie i współpracy nie zawierał bezpośredniego nawiązania do odszkodowań z tytułu zbrodni nazistowskich. Natomiast wstępne rozmowy bilateralne w sprawie „humanitarnego uregulowania problemu” odbyły się 26 lutego 1991 r. Ich finalizacja nastąpiła już po rozpadzie ZSRR, a w wyniku stosownych porozumień ustanowiono fundacje w Moskwie, Kijowie i Mińsku<sup>44</sup>.

W Polsce również w środowiskach naukowych i politycznych podzielano co do zasady argumenty na rzecz „rozwiązania pragmatycznego”, nie powiązanego bezpośrednio z treścią „dużego” Traktatu<sup>45</sup>. W innym nieco kierunku szły postulaty A. Hajnicza, dyrektora wówczas wpływowego Ośrodka Studiów Międzynarodowych przy Senacie RP, który eksponował znaczenie potencjalnych roszczeń ze strony niemieckich „wypędzonych” i wskazywał, aby podczas negocjacji „zrezygnować z wysuwania wzajemnych roszczeń na szczeblu państwowym, a więc z roszczeń niemieckich do odszkodowań materialnych i z polskich roszczeń do odszkodowań dla robotników przymusowych”<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Europa Archiv, 1991, nr 3, s. 85 i nast.

<sup>44</sup> Szerzej: J. Barcz, *Sprawa odszkodowań wojennych od Niemiec a Traktat „2+4”* ... .

<sup>45</sup> Zob. Problemy i wnioski z dyskusji w dniu 9.10.1990 r. w sprawie polityki niemieckiej RP (punkt 5 – odszkodowania). *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne...*, dok. nr 80, s. 428/429.

<sup>46</sup> Uwagi dyrektora Ośrodka Studiów Międzynarodowych przy Senacie RP dla ministra spraw zagranicznych w sprawie stanu stosunków polsko-niemieckich (Wokół polsko-niemieckiego traktatu), Warszawa, dnia 31 grudnia 1990 r. *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne...*, dok. nr 86, s. 469.

W polskim MSZ oczywiście uważnie śledzono wszystkie enuncjacje po stronie niemieckiej związane z „roszczeniami wypędzonych”. Oceniano je jednak raczej w kategoriach uwarunkowań wewnątrzpolitycznych w RFN, z którymi Kanclerz H. Kohl w jakimś zakresie musiał się liczyć, a wysuwanie przez polityków niemieckich związanych z tym argumentów podczas rozmów bilateralnych oceniano raczej jako element „techniki” negocjacyjnej. Natomiast w żadnym razie nie stawiano roszczeń związanych ze zbrodniami nazistowskim na jednej szali z potencjalnymi „roszczeniami wypędzonymi” i zdecydowanie odrzucano jakiegokolwiek wersje tzw. opcji zerowej (do której zbliżały się sugestie A. Hajnicza). Wychodzono przy tym z założenia, że indywidualne roszczenia ofiar zbrodni nazistowskich mają mocne zakorzenienie w prawie międzynarodowym, natomiast wobec trudności w ich dochodzeniu i wraz z upływem czasu konieczne jest nie tyle wdawanie się w spory proceduralne, co znalezienie rozwiązania pragmatycznego, które przyniesie poszkodowanym konkretną pomoc finansową. Natomiast „roszczenia wypędzonych” nie miały uzasadnienia prawnego<sup>47</sup>, a wręcz przeciwnie podnoszenie takich roszczeń było wprost zakazane na mocy Układu przejściowego (jednej z układów wchodzących w skład pakietu zawartego między RFN a mocarstwami zachodnimi na początku lat 50.). *Notabene* stanowisko takie zostało potwierdzone w orzeczeniu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 7 października 2008 r.<sup>48</sup>, odrzucającego rozpatrzenie skarg wniesionych przez Powiernictwo Pruskie, nakierowanych na uzyskanie odszkodowań z tytułu przewłaszczeń dokonanych przez Polskę.

---

<sup>47</sup> Zostało to kilkanaście lat później potwierdzone w ekspertyzie J. Froweina i J. Barcza sporządzonej na zlecenie rządów polskiego i niemieckiego. *Ekspertyza w sprawie roszczeń 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.)*. Tekst w języku polskim: *Sprawy Międzynarodowe* 2005, nr 1, s. 110 i nast.

<sup>48</sup> Postanowienie ETPCz w sprawie dopuszczalności skargi nr 47550/06. Szerzej: J. Barcz, *Orzeczenie ETPCz z 7 października 2008 r. Długi dzień historii*, *Sprawy Międzynarodowe* 2009, nr 1.

Podczas pierwszej rundy negocjacji polsko-niemieckich (30-31 października 1990 r. w Warszawie), wynegocjowano postanowienia Traktatu o potwierdzeniu granicy (pierwszego dnia) oraz (drugiego dnia) ustalono zakres przedmiotowy „dużego” Traktatu, przy czym uzgodnione nie włączanie do jego treści sprawy odszkodowań dla ofiar zbrodni nazistowskich, o ile zrealizowane będzie paralelnie „rozwiązanie pragmatyczne”<sup>49</sup>.

Na szczeblu politycznym sprawa ta stanęła ponownie podczas rozmów Premiera T. Mazowieckiego z Kanclerzem H. Kohlem 8 listopada 1990 r. we Frankfurcie nad Odrą i w Słubicach. Premier Mazowiecki zapowiedział ustanowienie Polsce fundacji, stwierdził też, że sprawy tej „nie chce włączać do traktatu”, niemniej „trzeba ją rozwiązać w tym samym czasie”. Kanclerz Kohl potwierdził co prawda samą formułę, niemniej wykazywał wstrzeźliwość – powołując się na trudną sytuację przedwyborczą w Niemczech oraz na roszczenia wysuwane w stosunku do Niemiec z innych stron, zwłaszcza ze strony żydowskiej – jeśli chodzi o upublicznienie problemu: proponował „wrócić do sprawy przed ratyfikację”<sup>50</sup> („dużego” Traktatu – dopisek aut.).

Już po zmianie na stanowisku premiera (4 stycznia 1991 r. T. Mazowiecki przestał być premierem, a jego miejsce zajął J.K. Bielecki), Minister K. Skubiszewski podkreślał w exposé na temat polityki zagranicznej w Sejmie 14 lutego 1991 r. wagę powiązania

---

<sup>49</sup> Zob. komentarz J. Sułka – *Od odszkodowań indywidualnych do pomocy humanitarnej i świadczeń finansowych. Bilans wypłat z Niemiec z lat 1991-2011 dla ofiar nazizmu w Polsce* (w:) *Przełom i wyzwanie ...*, s. 554/555.

<sup>50</sup> Zapis rozmów Premiera RP, Tadeusza Mazowieckiego z Kanclerzem Federalnym RFN, Helmutem Kohlem w dn. 8 listopada 1990 r. we Frankfurcie/O i Słubicach. Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. *Dokumenty dyplomatyczne...*, dok. nr 84, s. 460/461. Zob. również: Ważniejsze ustalenia z rozmów Premiera T. Mazowieckiego i Kanclerza H. Kohla we Frankfurcie/O 8 listopada br. Departament Europy (Dyrektor Departamentu Europy, J. Sułek), Warszawa, 9 listopada 1990 r. (notatka przekazana M. Niezabitowskiej, rzeczniczce rządu). Archiwum autora.

porozumienia w sprawie świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich a „dużym” Traktatem. Minister Skubiszewski podkreślał, że sprawa ta musi znaleźć właściwe rozwiązanie „równocześnie z zawarciem traktatu”<sup>51</sup>. Pojęcie „zawarcia” umowy międzynarodowej nie jest jednoznaczne i może odnosić się zarówno do momentu jego podpisania, jak i procedury ratyfikacyjnej oraz wejścia w życie. Jak zobaczymy, w następnych miesiącach sprawa ta będzie przedmiotem pewnej kontrowersji: stronie polskiej zależało na jak najszybszej finalizacji porozumienia i jego upublicznieniu, natomiast Kanclerz H. Kohl dążył do odwlekania sprawy. W końcu stosowne porozumienie zostało sfinalizowane i upublicznione w końcowym etapie procedury ratyfikacyjnej obu traktatów.

Na ówczesnym jednak etapie ważne było, że sama formuła przekazania przez RFN środków na rzecz świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich została zaakceptowana. Naturalnie, poza tempem finalizacji porozumienia w tej sprawie, pozostawała jeszcze istotna kwestia – uzgodnienia wysokości środków finansowych, jakie zostaną przekazane fundacji w Polsce przez rząd niemiecki. Problem ten był w lutym i na początku marca 1991 r. jednym z ważniejszych zagadnień dialogu politycznego na najwyższym szczeblu<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> W archiwum autora.

<sup>52</sup>Odnosiła się do niego na przykład delegacja senatorów Komisji Spraw Zagranicznych Senatu RP, która przebywała w RFN w dniach 25-26 lutego 1991 r. Problem odszkodowań dla żyjących w Polsce ofiar zbrodni nazistowskich. Materiał na wizytę w RFN w dniach 25-26 lutego 1991 r. delegacji senatorów z Komisji Spraw Zagranicznych Senatu. Departament Europy MSZ, Warszawa, 13.02.1991 r. Archiwum autora. Ważny sygnał ze strony niemieckiej został przekazany podczas wizyty w Polsce Przewodniczącej Bundestagu, R. Süßmuth, która w dyskusji z Sejmową Komisją ds. Mniejszości Narodowych i Etnicznych 5 marca 1991 r. potwierdziła, że w „RFN zapadła już decyzja polityczna odnośnie pozytywnego rozwiązania problemu odszkodowań” oraz że została zaakceptowana formuła uzgodniona między Premierem T. Mazowieckim a Kanclerzem H. Kohlem we Frankfurcie nad Odrą. Notatka Departamentu Europy MSZ nt. spotkania przewodniczącej Bundestagu R. Süßmuth z Sejmową Komisją ds. Mniejszości Narodowych i Etnicznych w dniu 5 marca 1991 r., Warszawa, 7.03.1991 r. *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne...*, dok. nr 88, s. 475.

Na początku 1991 r. trwały w polskim MSZ zaawansowane prace nad formułą przekazania środków finansowych przez rząd niemiecki na rzecz fundacji oraz zasadami ustanowienia takiej fundacji<sup>53</sup>. Podkreślano zwłaszcza, że rozwiązanie świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich musi zapaść „w ścisłym powiązaniu czasowym” z zawarciem „dużego” Traktatu, a podstawą przekazania świadczeń powinna być umowa międzynarodowa (między rządami). Sprecyzowano również wymóg legitymacji społecznej i politycznej fundacji, która miała być ustanowiona w Polsce, oraz główne zasady podziału środków. Było to istotne, ponieważ można było zakładać, że planowana umowa międzyrządowa będzie się w jakimś stopniu odnosiła do zasad działania fundacji, a określenie grup ofiar zbrodni nazistowskich, które będą korzystały ze świadczeń fundacji miało bezpośrednie powiązanie z wysokością środków finansowych, jakie rząd niemiecki powinien przekazać fundacji.

## **6. Negocjacje pełnomocników szefów rządów**

Bezpośrednim impulsem dla rozpoczęcia konkretnych negocjacji była rozmowa nowego Premiera J.K. Bieleckiego z Kanclerzem H. Kohlem w dniu 5 marca 1991 r. podczas wizyty Premiera w RFN<sup>54</sup>. Podczas tej rozmowy Kanclerz Kohl pierwszy nawiązał do wcześniejszych uzgodnień. Potwierdził akceptację dla formuły ustanowienia w Polsce fundacji, która wypłacałaby świadczenia poszkodowanym, podtrzymał oczekiwanie, aby do sfinalizowania porozumienia doszło nie w samym „dużym” Traktacie, lecz równoległe „z jego zawarciem” oraz wyraźnie dążył do ograniczenia kręgu poszkodowanych, którzy byliby uprawnieni do otrzymania świadczeń od fundacji (środki miałyby być przeznaczone dla osób

---

<sup>53</sup> Powołanie Fundacji "Pomoc ofiarom zbrodni nazistowskich". Opracowanie Departamentu Europy MSZ (J. Barcz) z lutego 1991 r. W archiwum autora.

<sup>54</sup> Zapis z rozmowy Premiera J.K. Bieleckiego z kanclerzem H. Kohlem (5 marca 1991 r.). Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. *Dokumenty dyplomatyczne...*, dok. nr 89, s. 478.

najbardziej poszkodowanych - *Härtefälle*, tj. dla ofiary eksperymentów pseudo-medycznych i więźniów obozów koncentracyjnych.

Ten ostatni problem stał się w nadchodzących negocjacjach istotnym przedmiotem kontrowersji. Strona niemiecka bowiem, dążąc do ograniczenia wysokości środków, które miałyby przekazać fundacji, zmierzała do ograniczenia kręgu poszkodowanych, którzy byłby beneficjentem wypłat z fundacji - początkowo zmierzano do wyłączenia największej grupy poszkodowanych – byłych robotników przymusowych, a następnie z tej grupy robotników zmuszanych do pracy w rolnictwie. Premier Bielecki przypomniał w rozmowie, że na „rekompensatę oczekuje” około 800 tysięcy byłych robotników przymusowych - „Ich oczekiwania muszą być również uwzględnione przy tworzeniu fundacji”.

Rozmowa zakończyła się zapowiedzią powołania przez szefów rządów pełnomocników z każdej strony w celu prowadzenia szczegółowych rozmów: ze strony niemieckiej został nim D. Kastrup, czołowy dyplomata niemiecki (m.in. był głównym negocjatorem podczas Konferencji „2 + 4”), wówczas Sekretarz Stanu w bońskim MSZ , po stronie polskiej Premier J.K. Bielecki powołał na pełnomocnika Ministra Krzysztofa Żabińskiego, Szefa Urzędu Rady Ministrów. Do spotkania pełnomocników szefów rządów doszło w Bonn, 19 kwietnia 1991 r.<sup>55</sup>. Podczas spotkania<sup>56</sup> uzgodniono główne kierunki rozwiązania, zarazem wyartykułowały się problemy, w których wyraźnie zarysowały się różnice stanowisk. W dwóch sprawach osiągnięto co do zasady porozumienie:

---

<sup>55</sup> W negocjacjach uczestniczył również po stronie niemieckiej m.in. również W. Höynck (ambasador do specjalnych poruczeń, m.in. negocjował „duży” Traktat polsko-niemiecki), a po stronie polskiej - J. Barcz (wicedyrektor w Departamencie Europy MSZ).

<sup>56</sup> Parafraza szyfrogramu z Ambasady w Bonn zawierającego sprawozdanie z pierwszej rundy rozmów żabiński-Kastrup w dniu 19 kwietnia 1991 r. w Bonn (archiwum autora) oraz notatki własne autora.

**Po pierwsze** – w ramach „pragmatycznego rozwiązania” potwierdzono, że rząd polski ustanowi fundację (na prawie polskim), na rzecz której rząd niemiecki przekaże określoną sumę ryczałtową. Podstawą przekazania tej sumy będzie umowa międzynarodowa, zawarta w formie wymiany not między pełnomocnikami szefów rządów.

**Po drugie** - osiągnięto kompromis w sprawie kręgu osób uprawnionych do otrzymania świadczeń od fundacji. Jego istota wyrażała się w tym, że określenie kręgu uprawnionych do świadczeń pozostawiono by stronie polskiej (fundacji). W porozumieniu będzie natomiast mowa ogólnie o ‘osobach poszkodowanych w wyniku zbrodni nazistowskich’ (w ten sposób „omijano” rozbieżność stanowisk w tej sprawie).

W dwóch zasadniczych kwestiach zarysowały się natomiast wyraźne różnice stanowisk:

**Po pierwsze** – w kwestii wysokości sumy ryczałtowej. Minister K. Żabiński podał jako sumy referencyjne – po 20 tys. DM dla każdego z byłych więźniów obozów koncentracyjnych (ok. 40 tys. osób) oraz po 2 tys. DM dla b. robotników niewolniczych (ok. 500 tys. osób, przy czym liczba może być większa o ok. 100 tys. osób). Łącznie więc chodziłoby o sumę około 1.8 mld DM. Ze strony niemieckiej D. Kastrup stwierdził, że nie może odnieść się do wysokości sumy ryczałtowej, ponieważ kwestia ta jest jeszcze przedmiotem wewnętrznych politycznych ustaleń. Zwrócił natomiast uwagę na to, że „wyobrażenia obu stron co do wysokości sumy ryczałtowej są jednak znacznie rozbieżne”.

**Po drugie** – zarysował się problem „klauzuli końcowej” porozumienia. Po stronie niemieckiej wyrażono oczekiwanie, że w porozumieniu (wymianie not) zawarte zostanie postanowienie, że z chwilą wypłaty sumy ryczałtowej przez RFN rząd polski będzie uważał sprawę indywidualnych roszczeń odszkodowawczych za zakończoną. Minister K. Żabiński co do zasady potwierdził, że jakaś tego rodzaju



klauzula może znaleźć się w porozumieniu, niemniej zastrzegł jej konkretne sformułowanie do dalszych negocjacji.

Rozmowy pełnomocników szefów rządów w dniu 19 kwietnia 1991 r. zakończyły się więc ustaleniem zasadniczych ram prawno-politycznych porozumienia w sprawie świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich. Zarazem jednak nie doszło do ustalenia kwestii kluczowej, tj. wysokość sumy ryczałtowej, która miała być przekazana przez rząd niemiecki. Trudno było jednak takiej decyzji oczekiwać, ponieważ wyraźnie leżała ona w rękach szefów rządów.

## **7. Ustalenie wysokości świadczenia ryczałtowego ze strony niemieckiej oraz powiązanie porozumienia z „dużym” Traktatem**

Tempo dalszych działań wyznaczały: sfinalizowanie negocjacji nad „dużym” Traktatem, parafowanie (tj. potwierdzenie wynegocjowanego tekstu) tego Traktatu 6 czerwca 1991 r. w Warszawie i jego uroczyste podpisanie 17 czerwca 1991 r. w Bonn. W celu niezwłocznego zawarcia porozumienia w sprawie świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich polskie MSZ rozważało możliwość wymiany not podpisanych składających się na takie porozumienie<sup>57</sup> wraz z podpisaniem 17 czerwca 1991 r. „dużego” Traktatu. Zakładało to, że podczas rozmowy szefów rządów w tym dniu uzgodniona zostanie suma ryczałtowa, jaką przekazać ma rząd niemiecki<sup>58</sup>. Wysłano w związku z tym stosowną instrukcję do Ambasadora w RFN,

---

<sup>57</sup> Nie czekając na propozycje niemieckie, w polskim MSZ podjęto prace nad projektem takiego porozumienia: Notatka z 27 maja 1991 r. wicedyrektora Departamentu IV Jana Barcza w/s porozumienia z RFN nt. odszkodowań dla ofiar zbrodni nazistowskich. W archiwum autora. Propozycje zawarte w tej notatce zostały zaakceptowane przez Ministra K. Skubiszewskiego i po uwzględnieniu niewielkich uwag Ministra K. Żabińskiego stały się mandatem dla dalszych negocjacji.

<sup>58</sup> Pilna notatka służbowa z 31 maja 1991 r. wicedyrektora Departamentu IV MSZ, Jana Barcza, dla Pana Ministra Krzysztofa Skubiszewskiego w sprawie odszkodowań dla ofiar zbrodni nazistowskich (zatwierdzona przez Ministra 31 maja 1991 r.). Archiwum autora.

J. Reitera, odrębny list wystosował w tej sprawie Minister K. Żabiński do D. Kastrupa, a sprawa miała być przedmiotem rozmów 6 czerwca 1991 r. przy okazji parafowania tekstu „dużego” Traktatu (parafowali główni negocjatorzy: ze strony polskiej J. Sułek a ze strony niemieckiej W. Höynck, który jednocześnie miał prowadzić po stronie niemieckiej dalsze negocjacje nad porozumieniem).

Na początku czerwca Ambasador J. Reiter nadesłał do centrali MSZ ocenę. Po odbyciu szeregu rozmów w bońskim MSZ informował, że w RFN trwają jeszcze uzgodnienia co do treści porozumienia (dopiero po finalizacji tych uzgodnień będą w stanie określić termin negocjacji ekspertów), natomiast ustalenie wysokości sumy ryczałtowej zastrzeżone jest dla najwyższego szczebla politycznego, tj. dla rozmowy Kanclerza H. Kohla z Premierem J.K. Bieleckim. Również Ambasador J. Reiter opowiadał się za tym, aby wykorzystać pobyt W. Höyncka w Warszawie do rozmów w tej sprawie<sup>59</sup>.

Po uroczystości parafowania tekstu „dużego” Traktatu 6 czerwca 1991 r. (w rządowym hotelu przy ulicy Parkowej w Warszawie) odbyła się godzinna rozmowa Ministra K. Skubiszewskiego z Ambasadorem W. Höynkiem<sup>60</sup>. Minister podkreślił ponownie znaczenie „czasowego” powiązania między „dużym” Traktatem a porozumieniem w sprawie świadczeń na rzecz ofiar zbrodni nazistowskich. Nawiązał do występujących opóźnień w realizacji dotychczasowych ustaleń i wskazywał, że kwestia ustalenia wysokości sumy ryczałtowej powinni zająć się obaj szefowie rządu podczas spotkania przy okazji podpisania „dużego” Traktatu. Ambasador W. Höynck ze swojej strony tłumaczył, że D. Kastrup nie mógł dotrzymać ustalonego terminu przedłożenia projektu porozumienia, bowiem w RFN nadal trwają ustalenia polityczne w tej sprawie. Do ustalenia wysokości sumy ryczałtowej kompetentny jest wyłącznie Kanclerze

---

<sup>59</sup> Parafraza szyfrogramu z Kolonii z 2 czerwca 1991 r. od Ambasadora Reitera. W archiwum autora.

<sup>60</sup> Na podstawie własnych notatek autora.

H. Kohl, niemniej „polskie racje są dobrze rozumiane” i podczas spotkania szefów rządów 17 czerwca z pewnością nastąpi „znacznym postęp”. Ambasador W. Höynck potwierdził jednoznacznie inne merytoryczne uzgodnienia odnoszące się do treści porozumienia.

Przygotowując spotkanie Premiera J.K. Bieleckiego z Kanclerzem H. Kohlem 17 czerwca 1991 r. polskie MSZ opracowało tezy do rozmowy, które – jeśli chodzi o odszkodowania dla ofiar zbrodni nazistowskich - podsumowywały dotychczasowy stan negocjacji. Problemem centralnym tej części rozmowy miało być oczywiście uzgodnienie wysokości sumy ryczałtowej, jaką rząd RFN przekaże fundacji ustanowionej w Polsce. W tezach MSZ jako sumy referencyjne przyjęto kwoty zaproponowane przez Ministra K. Żabińskiego, podczas spotkania z D. Kastrupem 19 kwietnia 1991 r., tj.: 2 tysiące DM dla każdego z byłych robotników niewolniczych, około 20 tysięcy DM dla byłych więźniów obozów koncentracyjnych (mniej więcej tyle, ile wynosiły zapomogi dla ofiar eksperymentów pseudo-medycznych); wskazywano również, że pewna suma będzie konieczna na pokrycie kosztów administracyjnych. W tezach przypomniano, że dużym ustępstwem ze strony polskiej jest ograniczenie kręgu uprawnionych do świadczeń od fundacji jedynie do żyjących jeszcze poszkodowanych (około 40-42 tys. byłych więźniów obozów koncentracyjnych i około 500-600 tys. byłych robotników przymusowych)<sup>61</sup>.

Podczas rozmowy Premiera J.K. Bieleckiego z Kanclerzem H. Kohlem przy okazji uroczystości podpisania „dużego” Traktatu 17 czerwca 1991 r.<sup>62</sup> Premier Bielecki nawiązał do dotychczasowych negocjacji w sprawie „kwestii zadośćuczynienia dla polskich ofiar II wojny światowej” oraz znaczenia powiązania tej sprawy z procesem

---

<sup>61</sup> *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne...*, dok. nr 95, s. 528.

<sup>62</sup> Zapis z rozmowy Premiera J.K. Bieleckiego i min. K. Skubiszewskiego z kanclerzem H. Kohlem i min. H.-D. Genscherem, Bonn, 17 czerwca 1991 r. Tamże, dok. nr 97, s. 530-533.

ratyfikacji Traktatu. Kanclerz H. Kohl, zastrzegając poufność (problemy wewnętrzne w RFN oraz negocjacje z innymi państwami), poinformował, że może przeznaczyć do dyspozycji polskiej fundacji 500 mln DM. Zapowiedział, że w najbliższych dniach przybędzie do Warszawy jego wysłannik, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów H. Köhler, który przekaże list potwierdzający gotowość przekazania tej sumy. List ten może być następnie upowszechniony w Sejmie RP. Premier J.K. Bielecki zaakceptował takie rozwiązanie.

H. Köhler, przybył do Warszawy 28 czerwca 1991 r. i spotkał się z Premierem Bieleckim. Przekazał list potwierdzający, że rząd federalny przekaże na rzecz fundacji 500 mln DM (w innych częściach list odnosił się do tzw. ekokonwersji, tj. zmiany zadłużenia na inwestycje służące ochronie środowiska). Wysokość ustalonej sumy ryczałtowej pozostawała poufna aż do czasu finalizacji porozumienia i ostatniego etapu ratyfikacji „dużego” Traktatu<sup>63</sup>.

## **8. Negocjacje na szczeblu ekspertów**

Dalszy przebieg negocjacji nad postanowieniami porozumienia był następujący: 22 lipca 1991 r. Ambasador RFN w Warszawie G. Knackstedt przekazał Ministrowi K. Żabińskiemu niemiecki projekt porozumienia<sup>64</sup>. W trzy dni później, 25 lipca 1991 r., przekazany został stronie niemieckiej (Ambasadorowi G. Knackstedtowi) kontrprojekt polski<sup>65</sup>. Różnice w obu projektach koncentrowały się wokół rozłożenia sumy ryczałtowej na raty i daty wypłaty ostatniej raty, określenia kręgu poszkodowanych uprawnionych do świadczeń od fundacji oraz – przede wszystkim – brzmienia „klauzuli kończącej”.

---

<sup>63</sup> Notatka informacyjna dot. oficjalnej wizyty Premiera J.K. Bieleckiego i Ministra K. Skubiszewskiego w RFN (Bonn, 17-18 czerwca 1991 r.), Warszawa, 3 sierpnia 1991 r. Tamże, dok. nr 98, s.539/540.

<sup>64</sup> W archiwum autora.

<sup>65</sup> W archiwum autora.

Według projektu niemieckiego miałyby ona stwierdzać, iż: "... rząd Rzeczypospolitej Polskiej przyjmuje tę ofertę (sumę ryczałtową – aut.), ponadto, że ten wkład finansowy w całkowitym stopniu spełnia oczekiwania rządu Rzeczypospolitej Polskiej oraz, że nie będzie się już występować z żadnymi dalszymi roszczeniami obywateli polskich w związku z. wydarzeniami II wojny światowej". Projekt niemiecki wzbudził istotne zastrzeżenia w polskim MSZ<sup>66</sup>. Jeśli chodzi o „klauzulę kończącą”, to w projekcie polskim znalazło się następujące sformułowanie: "W związku z przekazaną sumą Rząd Rzeczypospolitej Polskiej stwierdza, że sprawy będące przedmiotem niniejszego porozumienia uważa za ostatecznie uregulowane między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec. Porozumienie niniejsze nie narusza roszczeń ważnych na mocy prawa krajowego jednego z Państw lub innych porozumień".

Oba projekty stały się podstawą negocjacji, które odbyły się 30 sierpnia 1991 r. w Bonn. Ze strony niemieckiej prowadził je Ambasador W. Höynck (wspomagany przez grupę prawników w bońskiego MSZ), ze strony polskiej J. Sułek, dyrektor Departamentu Europy, wspomagany przez J. Barcza, wicedyrektora tego Departamentu). Podczas tych negocjacji ustalono wszystkie postanowienia porozumienia, z wyjątkiem „klauzuli kończącej”<sup>67</sup>.

- Ustalono procedurę przekazania sumy ryczałtowej 500 mln DM, „wypośredkując” podejścia z obu stron: ustalono zmniejszenie liczby rat z czterech (co postulowała strona niemiecka) do trzech (strona polska proponowała dwie) i skrócenie okresu przekazywania tej sumy: pierwszy rata w wysokości 250 mln DM niezwłocznie po ustanowieniu fundacji, druga – 150 i trzecia – 100 (najpóźniej do lipca 1993 r.);

---

<sup>66</sup> Zob. Notatka z 22 lipca 1991 r. J. Barcza dla Ministra K. Skubiszewskiego nt. odszkodowań dla polskich ofiar zbrodni nazistowskich. W archiwum autora.

<sup>67</sup> Podsumowanie wyników negocjacji – zob. parafraza szyfrogramu J. Sułka z Ambasady RP w Kolonii do Ministra K. Skubiszewskiego. W archiwum autora.

- Podobnym wynikiem zakończyły się negocjacje w sprawie określenia kręgu poszkodowanych, którzy uprawnieni zostali do otrzymania świadczeń od fundacji: „szczególnie poszkodowane ofiary prześladowań nazistowskich, które poniosły ciężkie szkody na zdrowiu i są obecnie w trudnej sytuacji materialnej”, przy czym dokładne kryteria zostały zastrzeżone dla zarządu fundacji; „ominięto” w ten sposób istotne kontrowersje w stanowiskach obu stron; jak pamiętamy strona niemiecka dążyła do ograniczenia kręgu uprawnionych jedynie do ofiar eksperymentów pseudo-medycznych i byłych więźniów obozów koncentracyjnych, nie godząc się na świadczenia dla byłych robotników przymusowych, zwłaszcza zaś w rolnictwie; wynegocjowane postanowienia zapewniały fundacji niezbędne pole manewru (choć oczywiście w ramach przekazanej sumy ryczałtowej);
- W projekcie niemieckim zawarty był obowiązek uzgodnienia statutu fundacji ze stroną niemiecką; ostatecznie przyjęto postanowienia zbliżone do projektu polskiego, z których wynikał obowiązek skonsultowania projektu statutu oraz zaproszenia do rady nadzorczej fundacji „niezależnej osobistości” wskazanej przez rząd RFN;
- Strona niemiecka z dużą wstrzeźliwością odnosiła się do propozycji zawartej w polskim projekcie, aby rząd niemiecki „ułatwiał” przekazywanie dalszych kwot od różnych podmiotów niemieckich. Po dłuższej wymianie argumentów zgodzono się na postanowienia, w myśl których: "fundacja może otrzymywać środki również od osób fizycznych i prawnych. Oba rządy będą przyjmować z zadowoleniem tego rodzaju wsparcie". Było to rozwiązanie korzystne dla fundacji (i poszkodowanych), otwierało bowiem drogę do otrzymywania przez fundację środków również z innych źródeł.

Jak wspomniano, podczas tej rundy negocjacyjnej nie udało się ustalić „klauzuli kończącej”. Ambasador W. Höynck stanowczo obstawał przy sformułowaniu tej klauzuli w brzmieniu zawartym w

niemieckim projekcie, iż rząd polski „nie będzie się już występować z żadnymi dalszymi roszczeniami obywateli polskich w związku z wydarzeniami II wojny światowej”, którą po dłuższej dyskusji nieco zmodyfikował: rząd polski „nie będzie dochodzić dalszych roszczeń obywateli polskich, które mogłyby wynikać w związku z prześladowaniami nazistowskimi”. Obie te wersje były jednak nie do przyjęcia dla strony polskiej: przede wszystkim rząd polski nie miał żadnego uprawnienia, aby zrezygnować z roszczeń indywidualnych ofiar zbrodni nazistowskich, mógł co najwyżej ograniczyć zakres tzw. opieki dyplomatycznej. Wychodziła temu na przeciw w pewnym stopniu zmodyfikowana wersja klauzuli (odwoływała się tylko *expressis verbis* do „dochodzenia”).

Niemniej obie te wersje wykraczały poza zakres przedmiotowy porozumienia, dotyczyły bowiem poszkodowanych, którzy mogli nie być objęci świadczeniami od fundacji. Stąd po stronie polskich negocjatorów obstawano zdecydowanie przy sformułowaniu – „Porozumienie niniejsze nie narusza roszczeń ważnych na mocy prawa krajowego jednego z państw lub innych porozumień.”, co gwarantowało, że porozumienie o charakterze „pragmatycznym”, „pozaprawnym” nie ingeruje w sferę roszczeń mających charakter prawny.

Większych kontrowersji nie wzbudzała natomiast propozycja zawarta w polskim projekcie, stosownie do której rząd polski potwierdzał, że „sprawy będące przedmiotem niniejszego porozumienia uważa za ostatecznie uregulowane między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec.”. Niemniej po stronie niemieckiej dążono do jej uzupełnienia sformułowaniem, że rząd polski „nie będzie dochodzić dalszych roszczeń obywateli polskich, które mogłyby wynikać w związku z prześladowaniami nazistowskimi”, natomiast polscy negocjatorzy nie godzili się na takie sformułowanie i w jego miejsce proponowali stwierdzenie, że „Porozumienie niniejsze nie narusza roszczeń ważnych na mocy prawa krajowego jednego z państw lub innych porozumień.”. W efekcie polscy negocjatorzy „wzięli w nawias” propozycję niemiecką, a niemieccy negocjatorzy „wzięli w nawias” propozycję polską. Oznaczało to,

że uzgodniono tekst całego porozumienia z wyjątkiem postanowień „wziętych w nawias”, które wymagały dalszych negocjacji.

## 9. Uzgodnienie tekstu porozumienia

Przez cały kolejny miesiąc – aż do początku października – sformułowanie „klauzuli kończącej” było przedmiotem negocjacji na szczepku szefów rządów, pełnomocników ds. zawarcia porozumienia, ministrów spraw zagranicznych oraz dyplomatów<sup>68</sup>. Odbływały się one, podobnie jak i przebieg procedury ratyfikacyjnej „dużego” Traktatu i Traktatu o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej – w gorącej atmosferze przedwyborczej. W wyniku bowiem narastających trudności rządu Premiera Bieleckiego 27 października 1991 r. przeprowadzone zostały przedterminowe wybory do parlamentu, które były zarazem pierwszymi całkowicie wolnymi wyborami. W warunkach wielkiego rozdrobnienia sceny politycznej, szereg partii – i po prawej stronie i po lewej stronie tej sceny – zaczęła „profilować się” m.in. wykorzystując resentymenty antyniemieckie, stąd zasadne było dążenie, aby cały pakiet zasadniczych porozumień polsko-niemieckim „zamknąć” jeszcze pod rządami starego parlamentu.

Brzmienie „klauzuli kończącej” zostało ostatecznie uzgodnione przez ministrów spraw zagranicznych, H.D. Genschera i K. Skubiszewskiego podczas rozmów w Nowym Yorku pod koniec września (udział w Zgromadzeniu Ogólnym NZ)<sup>69</sup>. Klauzula ta – po niewielkich korektach – brzmiała następująco:

---

<sup>68</sup> Przegląd najważniejszych etapów negocjacji: Geneza powstania formuły oświadczenia rządu polskiego (min. Żabińskiego) w związku z przekazaną przez RFN sumą, przeznaczoną na pomoc finansową dla polskich ofiar prześladowanych przez III Rzeszę. Departament Europy MSZ, Warszawa, 4.10.1991. W archiwum autora.

<sup>69</sup> Parafrazy szyfrogramów Ministra K. Skubiszewskiego z 26 i 27 września 1991 r. (z Nowego Jorku) do centrali MSZ. W archiwum autora.



„Rząd Rzeczypospolitej Polskiej potwierdza, że uważa sprawy będące przedmiotem niniejszego porozumienia za ostatecznie uregulowane.

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej nie będzie dochodził dalszych roszczeń obywateli polskich, które mogłyby wynikać w związku z prześladowaniem nazistowskim.

Oba Rządy są zgodne co do tego, że nie powinno to oznaczać ograniczenia praw obywateli obu Państw.”.

Czasu na sfinalizowanie porozumienia nie pozostawało zbyt dużo, bowiem 18 października 1991 r. miała odbyć się debata w Sejmie dotycząca ratyfikacji obu traktatów polsko-niemieckich<sup>70</sup>. Paralelnie trwała procedura ratyfikacyjna w niemieckim Bundestagu i wiadome było, że Bundestag zamierza przyjąć uchwałę w sprawie traktatów. Ze względu na wpływy środowiska wysiedlonych sytuacja była z politycznego punktu widzenia delikatna.

Napięcia polityczne wokół upublicznienia wysokości sumy ryczałtowej oraz treści porozumienia zostały „rozładowane” w następstwie sprawnego doprowadzenia do wymiany not.. Nastąpiło to 16 października 1991 r. Ze względu na presję czasu procedura wymiany not (listów) miała następujący przebieg: Ambasadorowi polskiemu J. Reiterowi wręczono w Bonn notę podpisaną przez Sekretarza Stanu D. Kastrupa, paralelnie Ambasador niemiecki G. Knackstedt otrzymał w Warszawie notę podpisaną przez Ministra K. Żabińskiego. Noty te łącznie stanowiły umowę międzynarodową (porozumienie międzyrządowe) w rozumieniu prawa międzynarodowego, która weszła w życie w dniu ich wymiany. O treści zawartego porozumienia poinformował szczegółowo Minister Żabiński podczas debaty w Sejmie 18 października 1991 r.<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> Notatka służbowa (b. pilna) z 11 października 1991 r. wicedyrektora Departamentu Europy MSZ, J. Barcza dla Ministra K. Skubiszewskiego w sprawie odszkodowań (zaakceptowana przez Ministra – parafa na marginesie notatki). W archiwum autora.

<sup>71</sup> Zob. Generalnie na temat porozumienia: Departament Europy. Notatka informacyjna nt. zawartego 16 października br. porozumienia międzyrządowego w sprawie powołania Fundacji ds. pomocy polskim ofiarom prześladowania nazistowskiego. Warszawa, 24 października 1991 r. W archiwum autora.

Od strony strukturalnej, porozumienie z 16 października 1991 odpowiadało porozumieniom zawartym przez rząd federalny RFN z rządami 11 państw zachodnioeuropejskich<sup>72</sup>. Regulowało więc ono trzy zasadnicze problemy: przekazanie sumy ryczałtowej stronie polskiej, sposób rozdziału tej sumy oraz „klauzulę kończącą” (*Erledigungsklausel*). Klauzula ta w porozumieniu z 16 X 1991 zawierała trzy zasadnicze elementy:

**Po pierwsze** - w porozumieniu stwierdza, że „sprawy będące przedmiotem niniejszego porozumienia” są „ostatecznie uregulowane”. Przedmiotem porozumienia było przekazanie przez rząd federalny RFN kwoty 500 mln DM - za pośrednictwem fundacji - na pomoc dla ofiar prześladowania nazistowskiego. Wynikało z tego, że wraz z wpłatą ostatniej raty przez rząd federalny sprawę uważa się za zakończoną.

**Po drugie** - rząd polski oświadczał, że „nie będzie dochodził roszczeń obywateli polskich, które mogłyby wynikać w związku z prześladowaniem nazistowskim”. Porozumienie nie regulowało zaspokojenia roszczeń odszkodowawczych obywateli polskich z tytułu zbrodni hitlerowskich, nie mogło więc naruszać - i nie narusza - istniejących roszczeń odszkodowawczych w tej mierze. Rząd polski stwierdził natomiast, że roszczeń tych nie będzie „dochodził”, czyli ograniczył w tym zakresie obowiązek tzw. opieki dyplomatycznej (ewentualnego występowania w imieniu pewnych kategorii własnych obywateli). Należy jednak w tym kontekście zwrócić uwagę na to, że powyższa klauzula nie ograniczyła rządu polskiego we wspieraniu roszczeń byłych robotników przymusowych w toku negocjacji w

---

<sup>72</sup> Zob. Notatka informacyjna nt. zawartego 16 października br. porozumienia międzyrządowego w sprawie powołania Fundacji ds. pomocy polskim ofiarom prześladowania nazistowskiego. Departament Europy MSZ, Warszawa, 24 października 1991 r. Archiwum autora. Analiza prawna porozumienia: J. Barcz, *Pomoc dla ofiar prześladowania nazistowskiego (Polsko-niemieckie porozumienie z 16 X 1991)* ... .

latach 1998-2000<sup>73</sup>. Strona niemiecka nie przywoływała też tej klauzuli, aby wyłączyć z negocjacji rząd polski. Abstrahując od uwarunkowań moralno-politycznych sprawy, strona niemiecka wpadła we własną pułapkę: jak pamiętamy w toku negocjacji obstawała zdecydowania na rzecz wyłączenia byłych robotników przymusowych z kręgu uprawnionych do otrzymywania świadczeń od fundacji; ogólne ujęcie uprawnionych w porozumieniu „przykrywało” jedynie różnicę stanowisk w tej dziedzinie.

**Po trzecie** - o ile roszczenia takie istniały na mocy prawa polskiego, prawa niemieckiego lub prawa międzynarodowego, to porozumienie istnienia takich roszczeń nie naruszyło. W akapicie trzecim „klauzuli kończącej” stwierdzono wyraźnie, „że nie powinno to (przy czym «to» odnosi się jednoznacznie do sformułowań mówiących o tym, że rząd polski nie będzie «dochodził» odnośnych roszczeń) oznaczać ograniczenia praw obywateli obu Państw”. W akapicie tym mowa jest o obywatelach „obu Państw”, bowiem również w Niemczech trwały dyskusje nad odszkodowaniami dla pewnych grup obywateli niemieckich, które zostały wyłączone spod odszkodowań przyznawanych na mocy federalnej ustawy o odszkodowaniach (*Bundesentschädigungsgesetz*) z 1956 r., a z drugiej strony porozumienie nie przesądza sprawy udzielania pomocy obywatelom polskim (czy byłym obywatelom polskim) - ofiarom zbrodni nazistowskich zamieszkałym za granicą.

## 10. Podsumowanie

Oceniając porozumienie z 16 października 1991 r. trudno oddzielić aspekty prawne od politycznych i historycznych. W tle pozostają odniesienia humanitarne i moralne, które odegrały istotną rolę w doprowadzeniu do finalizacji tego porozumienia. Samo zawarcie porozumienia zbiegło się z finalizacją procedur ratyfikacyjnych obu traktatów – „dużego” Traktatu i

---

<sup>73</sup> Zob. J. Kranz, *Rokowania wielostronne z Niemcami – od końca 1998 r. do 17 lipca 2000 r.* (w:) J. Barcz, B. Jałowicki, J. Kranz, *Między pamięcią a odpowiedzialnością. Rokowania w latach 1998-2000 w sprawie świadczeń za pracę przymusową*, Warszawa 2004, s. 23.

Traktatu o potwierdzeniu granicy - w Polsce i w Niemczech: w Polsce ustawy zezwalające na ratyfikowanie uchwalone zostały przez Sejm 18 października 1991 r. a w Niemczech dzień wcześniej przez Bundestag. Oba parlamenty przyjęły w związku z tym oświadczenia,<sup>74</sup> a w Polsce tydzień później odbyły się wybory parlamentarne. Bez wątplenia atmosfera przedwyborcza rzutowała na oceny, które znalazły się w wypowiedziach polskich polityków<sup>75</sup>.

Trzy kwestie podnoszone były szczególnie krytycznie w stosunku do porozumienia z 16 października 1991 r.:

---

<sup>74</sup> Sprawa rezolucji miała szerszy kontekst po obu stronach. W rezolucji niemieckiego Bundestagu z 16 października 1991 r. nawiązano m.in. do „wypędzonych ze stron ojczyźtych”, niemniej w kontekście raczej ich potencjalnej pozytywnej roli w procesie porozumienia. Jeśli chodzi o kwestię odszkodowań, to niemiecki Bundestag „wyraził zadowolenie, że poprzez utworzenie Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie udzielona będzie pomoc ofiarom prześladowań nazistowskich jako końcowy gest humanitarny.”. Jak się wydaje sformułowanie powyższe miało przede wszystkim podkreślić, że przekazanie środków na rzecz Fundacji miałyby zamykać ostatecznie świadczenia RFN w tej dziedzinie (porozumienie takich stwierdzeń nie zawiera).

Ponieważ rezolucja wzywała rząd federalny do „formalnego przekazania” Polsce tej rezolucji, „wyrażającej ... oczekiwania” Bundestagu, aby uniknąć niejasności prawnych co do wagi tych oczekiwań, Minister Skubiszewski, przyjmując 15 listopada 1991 r. Ambasadora RFN z okazji przekazania tej rezolucji, złożył następujące pisemne oświadczenie: „W stosunkach stron wiążące są oba traktaty oraz zobowiązania zaciągnięte poprzez wymianę listów. Rezolucja parlamentarna jednego państwa nie jest wiążąca dla drugiego państwa. Rezolucja parlamentarna jest tekstem odrębnym wobec zobowiązań prawno-międzynarodowych. Rozumiem, że rezolucja Bundestagu jest - zgodnie z brzmieniem swych końcowych słów - wyrazem (Ausdruck) oczekiwań (Erwartungen) Bundestagu. W razie gdyby rząd niemiecki zajął oficjalne stanowisko wobec treści uchwał Sejmu i Senatu RP, Polska zastrzega sobie zajęcie stanowiska zarówno wobec treści rezolucji Bundestagu, jak i ewentualnej niemieckiej interpretacji treści uchwał Sejmu i Senatu RP.”. W archiwum autora.

<sup>75</sup> Szersza prezentacja głównych wątków dyskusji: J. Sułek, *Polski wkład do ostatecznego uregulowania pokojowego w odniesieniu do Niemiec. Wspólne przezwyciężenie polsko-niemieckiego sporu granicznego* (w:) *Przełom i wyzwanie ...*, s. 146/147; M. Tomala, *Zachodnia granica Polski po II wojnie światowej. Dokumenty i materiały*, Warszawa 2002, s. 245 i nast.; S. Sulowski, *Krytycznie o Traktacie o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 1991 r.* (w:) *Przełom i wyzwanie ...*, s. 319/320.

- brak stosownej regulacji, dotyczącej odszkodowań, w „dużym” Traktacie (co w zasadzie dotyczyło nie tyle porozumienia, co tego Traktatu),
- treść „klauzuli zamykającej” - jej akapitu drugiego („Rząd RP nie będzie dochodził dalszych roszczeń obywateli polskich, które mogłyby wynikać w związku z prześladowaniem nazistowskim.”) oraz
- niedostatecznej wysokości samej sumy ryczałtowej, przekazanej przez rząd RFN.

Jeśli chodzi o kwestię pierwszą, to okoliczności, które spowodowały „wydzielenie” sprawy roszczeń odszkodowawczych związanych z II wojną światową w stosunku do negocjacji nad „dużym” Traktatem zostały wyżej objaśnione. Sumująco można stwierdzić<sup>76</sup>, że rozbieżności były w tej dziedzinie tak głębokie, a strona niemiecka tak kurczowo trzymała się swojego „stanowiska prawnego”, że połączenie tych spraw groziłoby załamaniem względnie zamrożeniem negocjacji w sprawie „dużego” Traktatu. Zarazem jednak otworzyły się pewne, nowe możliwości wynegocjowania konkretnych świadczeń dla żyjących jeszcze ofiar zbrodni nazistowskich w formule „pragmatycznej”, co wymagało jednak dłuższych, odrębnych negocjacji<sup>77</sup>. Z punktu widzenia interesów ofiar zbrodni nazistowskich forma aktu prawnego oraz jego relacje z innymi porozumieniami miały znaczenie drugorzędne: chodziło o uzyskanie konkretnych świadczeń finansowych bez dalszej zwłoki, która i tak trwała zbyt długo. Bez wątplenia to było podstawowe kryterium, które zdecydowało o takiej a nie innej strategii negocjacyjnej. Nie chodziło

---

<sup>76</sup> Naświetla ten problem szerzej J. Sułek, *Od odszkodowań indywidualnych do pomocy humanitarnej i świadczeń finansowych. Bilans wypłat z Niemiec z lat 1991-2011 dla ofiar nazizmu w Polsce* (w:) *Przełom i wyzwanie ...*, s. 554.

<sup>77</sup> Zob. Przemówienie Ministra Spraw Zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego, wygłoszone 13 września 1991 r. podczas plenarnego posiedzenia Sejmu w sprawie wyrażenia przez Sejm zgody na ratyfikację Traktatu. W archiwum autora.

w tych negocjacjach o „mydlenie oczu” uzyskaniem jakiś świadczeń w bliżej nieokreślonej przyszłości, i sądenie się „o zasady”, lecz o udzielenie konkretnej pomocy finansowej gwałtownie zmniejszającej się ze względów biologicznych grupie ofiar zbrodni nazistowskich.

Druga kwestia - akapitu drugiego „klauzuli kończącej” – budziła dużo emocji. Była też przedmiotem zarzutów wysuwanych w latach 90.<sup>78</sup>. W niniejszym artykule wskazano, jak trudne były negocjacje nad tą częścią porozumienia. Niemniej w końcowym efekcie postanowieniom ograniczającym zakres opieki dyplomatycznej ze strony rządu polskiego, towarzyszyło postanowienie o zasadniczym znaczeniu, iż porozumienie z 16 października 1991 r. nie ogranicza w niczym istniejących indywidualnych roszczeń odszkodowawczych. Są to roszczenia, które muszą być wpierw dochodzone indywidualnie<sup>79</sup>. Krytyka „klauzuli kończącej” zamarta po wszczęciu drugiej tury negocjacji 1998-2000, podczas której przedsiębiorstwa niemieckie, pod groźbą postępowań przed sądami amerykańskimi, zgromadziły we współpracy z rządem niemieckim pokaźne sumy, przekazane fundacjom krajowym, w tym polskiej Fundacji Pojednania Polsko-Niemieckiego. Jak już wspomniano, „klauzula kończąca” zawarta w porozumieniu z 16 października 1991 r. nie stała na przeszkodzie aktywności rządu polskiego podczas tych negocjacji, która miała poważne znaczenie dla finalnego ich rezultatu.

Wysokość sumy ryczałtowej, przekazanej przez rząd RFN na rzecz Fundacji Pojednania Polsko-Niemieckiego ze zrozumiałych względów wzbudziła kontrowersje, zwłaszcza wobec prawie całkowitego wyłączenia ofiar zbrodni nazistowskich zamieszkałych w Polsce ze świadczeń odszkodowawczych w okresie powojennym. W tym świetle nawet sumy formułowane po stronie polskiej jako wyjściowe

---

<sup>78</sup> Na przykład: pismo z 21 maja 1997 r. Stowarzyszenia Polaków Poszkodowanych przez III Rzeszę do Marszałka Sejmu RP, J. Zycha. W archiwum autora.

<sup>79</sup> Zob. na przykład: odpowiedź z dnia 6 maja 1998 r. Ministra B. Geremka na interpelację pośa M. Podsiadło. W archiwum autora.

w toku negocjacji na szczeblu roboczym nie byłyby zapewne uznane jako wystarczające. Ostateczne ustalenie wysokości sumy ryczałtowej pozostaje „tajemnicą” ówczesnych szefów rządów – Kanclerza H. Kohla i Premiera J.K. Bieleckiego, choć nie bez racji stronie niemieckiej wytykano brak wykazania „stosownej wrażliwości” i zdominowania moralności przez pragmatyzm<sup>80</sup>. Niemniej porozumienie z 16 października 1991 r. i wypłacane na jego podstawie przez Fundację Pojednania Polsko-Niemieckiego świadczenia dla ofiar zbrodni nazistowskich miało ważną wymowę moralną i znaczenie praktyczne dla poszkodowanych<sup>81</sup>.

Na uwadze należy mieć również, że porozumienie z 16 października 1991 r. przyniosło dla ofiar zbrodni nazistowskich zamieszkałych w Polsce największą sumę ryczałtową, jaka w tym okresie została wynegocjowana ze strony państw „wschodnich”, których obywatele uprzednio byli wykluczeni ze możliwości otrzymywania odszkodowań od RFN. W analogicznej formule RFN przekazała<sup>82</sup> w 1993 r. fundacjom w Rosji, na Ukrainie i w Białorusi łącznie 1 mld DM (0,51 mld euro) – po 400 mln DM dla fundacji w Moskwie i Kijowie i 200 mln DM w Mińsku), przy czym ok. 15 tys. poszkodowanych z Litwy, Łotwy i Estonii otrzymało świadczenia za pośrednictwem fundacji a Moskwie i Mińsku. Niemiecko-czeski Fundusz Przyszłości otrzymał 140 mln DM (71,58 mln euro) na podstawie niemiecko-czeskiego oświadczenia z 21 stycznia 1997 r., a poszkodowani z Albanii, Bośni, Bułgarii, Serbii, Chorwacji, Macedonii, Rumunii, Słowacji, Słowenii i Węgier otrzymali łącznie w latach 1998-2000 80 mln DM (40,90 mln euro) z pośrednictwem głównie narodowych organizacji czerwonokrzyżkowych.

---

<sup>80</sup> S. Sulowski, *Krytycznie o Traktacie o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 1991 r.* ..., s. 320.

<sup>81</sup> Zob. J. Sułek, *Niemiecka pomoc humanitarna i finansowa w latach 1991 – 2004 dla poszkodowanych przez III Rzeszę w Polsce* ..., s. 376.

<sup>82</sup> Wszystkie dane według: *Bundesministerium der Finanzen. Entschädigung von NS-Unrecht. Regelungen zur Wiedergutmachung*, Berlin 2012.

Przełom polityczny lat 1989/1990 umożliwił, choć późno, wypłatę pewnych świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich w formule *ex gratia*. Do natury „pragmatycznego rozwiązania”, motywowanego względami humanitarnymi, należy również to, że nie jest ono ograniczone ani czasowo, ani barierami formalnymi. Rozwiązanie takie nie stanowiło realizacji konkretnych roszczeń odszkodowawczych, otworzyło natomiast drogę dla dalszych wpłat na rzecz Fundacji – zarówno w następstwie negocjacji 1998-2000, jak i różnego rodzaju wpłat indywidualnych<sup>83</sup>.

## Literatura

- Barcz J., *Pomoc dla ofiar prześladowania nazistowskiego (Polsko-niemieckie porozumienie z 16 X 1991)*, Państwo i Prawo 1992, nr 1
- Barcz J., Jałowiecki B., Kranz J., *Między pamięcią a odpowiedzialnością. Rokowania w latach 1998-2000 w sprawie świadczeń za pracę przymusową*, Warszawa 2004
- Barcz J., *Odszkodowania wojenne od Niemiec dla Polski po upływie 70 lat od zakończenia II wojny światowej w świetle prawa międzynarodowego*, Państwo i Prawo 2017, nr 11
- de la Croix E.F., *Staatsvertragliche Ergänzungen der Entschädigung (w:) Der Werdegang des Entschädigungsrechts unter national- und völkerrechtlichem und politologischem Aspekt*, München 1985
- *Die Einheit. Das Auswärtige Amt, das DDR-Außenministerium und der Zwei-plus-Vier Prozess* (hrsg von H. Möller, I.D.

---

<sup>83</sup> Zob. J. Sułek, *Od odszkodowań indywidualnych do pomocy humanitarnej i świadczeń finansowych. Bilans wypłat z Niemiec z lat 1991-2011 dla ofiar nazizmu w Polsce ...*, s. 552 i nast.



Pautsch, G. Schöllgen, H. Wentker, A. Wirsching), Göttingen 2015

- *Ekspertyza w sprawie roszczeń 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.).* Tekst w języku polskim: *Sprawy Międzynarodowe* 2005, nr 1
- *Helmut Kohl: „Ich wollte Deutschlands Einheit“.* Dargestellt von K. Diekmann und R.G. Reuth, Berlin 1996
- *Konferencja dwa plus cztery. Aspekty polskie.* Opracowanie, wybór i przygotowanie do druku M. Jabłonowski, W. Janowski, G. Sołtysiak, Warszawa 2016
- *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne* (red. Wł. Borodziej), Warszawa 2006
- *Polska – Niemcy. Na drodze ku porozumieniu i pojednaniu, Zbiór dokumentów związanych, z wizytą kanclerza federalnego RFN Helmuta Kohla w Polsce w dniach 9-14 listopada 1989 r.* (Wstęp, wybór i opracowania J. Barcz), Instytut Zachodni - Poznań 1990
- *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004.* Tom II. *Dokumenty* (red. S. Dębski i W.M. Góralski), Warszawa 2004
- *Problem odszkodowań cywilnych za straty i szkody, poniesione wskutek prześladowań ze strony władz III Rzeszy Niemieckiej (1939-1945).* Wybór dokumentów, część II, B. Franczyk i K. Staszko, Warszawa 1973

- Ruchniewicz K., *Polskie zabiegi o odszkodowania niemieckie 1944/45 – 1975*, Wrocław 1975
- Sułek J., *Niemiecka pomoc humanitarna i finansowa w latach 1991 – 2004 dla poszkodowanych przez III Rzeszę w Polsce (w:) Problemy reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2044. Tom I (red. W.M. Góralski), Warszawa 2004*
- Sułek J., *Polska koncepcja procesu normalizacji stosunków z RFN w 1989 r. (w:) Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy 1991 – 2011 (red. W. M. Góralski), Warszawa 2011*
- Sułek J., *Ofensywa polskiej dyplomacji w celu zakończenia polsko-niemieckiego sporu granicznego (w:) tamże*
- Sułek J., *Polski wkład do ostatecznego uregulowania pokojowego w odniesieniu do Niemiec. Wspólne przezwyciężenie polsko-niemieckiego sporu granicznego (w:) tamże*
- Tomala M., *Patrząc na Niemcy. Od wrogości do porozumienia*, Warszawa 1997

## 48. Sprawa odszkodowań wojennych od Niemiec a Traktat „2+4”

(w:) Państwo i Prawo 2018, nr 4 (strony 3-28).

### 1. Uwagi wstępne

Traktat „2+4”, który otworzył drogę do zjednoczenia Niemiec w 1990 r., powraca obecnie do debaty publicznej w związku z pomysłem partii rządzącej PiS, aby domagać się od Niemiec „reparacji” wojennych. Pojawiły się w tej debacie insynuacje, że podczas negocjacji nad tym Traktatem dyplomacja polska dopuściła się zaniedbań w sprawie odszkodowań. Przypomnijmy więc, że Traktat o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec (zwany Traktatem „2+4”) został wynegocjowany w ramach konferencji, którą rozpoczął tzw. komunikat z Ottawy z 13 lutego 1990 r. Podpisany został 12 września 1990 r. (wszedł w życie 15 marca 1991 r.), a jego stronami było sześć państw: Francja, Stany Zjednoczone, Zjednoczone Królestwo, ZSRR oraz ówczesne dwa państwa niemieckie – NRD i RFN<sup>1</sup>. Krąg państw uczestniczących w konferencji i stron Traktatu „2+4” miał swoje uzasadnienie w „prawach i odpowiedzialności czterech mocarstw za Berlin i Niemcy jako całość”, wywodzących z wspólnych aktów mocarstw sprzymierzonych z okresu II wojny światowej<sup>2</sup>.

W odniesieniu do sprawy odszkodowań od Niemiec związanych z II wojną światową Traktat „2+4” miał istotne znaczenie, bowiem skupił cztery mocarstwa, które były stronami Umowy poczdamskiej. Formalnie miały one legitymację, aby do „reparacji” w formule

---

<sup>1</sup> Źródła odnośnych dokumentów oraz podstawowy literatura – zob. J. Barcz, *Udział Polski w Konferencji „2+4”. Aspekty prawne i proceduralne*, Warszawa 1994. Odwoływania w niniejszej pracy dotyczą zaktualizowanego tekstu tej książki, zamieszczonego w: J. Barcz, *Dwadzieścia lat stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami*, Warszawa 2011.

<sup>2</sup> Szczegółowo na ten temat: K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Poznań 1975, s. 88 i nast.

poczdamskiej powrócić. Co prawda ZSRR rzekł się tych reparacji w 1953 r.<sup>3</sup>, ale trzy mocarstwa zachodnie w pakiecie umów z RFN z początku lat 50.<sup>4</sup> przesunęły ostateczną decyzję w tej sprawie do „traktatu pokoju” względnie „uregulowania pokojowego”, zobowiązując zarazem RFN do zagwarantowania w jej prawie krajowym odszkodowań dla szeregu kategorii ofiar zbrodni nazistowskich. *Notabene* podobne zastrzeżenie dotyczyło ostatecznej decyzji co do granicy polsko-niemieckiej, co stało się w RFN podstawą do sformułowania tzw. zastrzeżenia związanego z traktatem pokoju (*Friedensvertragvorbehalt*), stosownie do którego decyzja co do ostatecznego charakteru tej granicy miała zapaść dopiero w przyszłym „traktacie pokoju”.

Podczas Konferencji „2+4” skupiono się na sprawach o podstawowym znaczeniu z punktu widzenia bezpieczeństwa europejskiego i globalnego, tj. doprowadzenia do wycofania wojsk radzieckich z terytorium ówczesnego NRD i włączenia zjednoczonych Niemiec do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Ówczesny rząd Tadeusza Mazowieckiego i polska dyplomacja (Minister Krzysztof Skubiszewski) doprowadził do włączenia „sprawy granicy” do porządku obrad Konferencji i udziału polskiej delegacji w tych jej częściach, które tej kwestii dotyczyły. Następstwem było położenie kresu dotychczasowemu stanowisku RFN, związanemu z „zastrzeżeniem w sprawie traktatu pokoju”. Granica polsko-niemiecka jest normalną granicą w rozumieniu prawa międzynarodowego, nie kwestionowaną w zjednoczonych Niemczech.

---

<sup>3</sup> A w ślad za ZSRR również Polska, która – według formuły poczdamskiej – pobierała reparacje z części przypadającej Związkowi Radzieckiemu. Ostatnio na ten temat: J. Barcz, *Odszkodowania wojenne od Niemiec po upływie 70 lat od zakończenia II wojny światowej w świetle prawa międzynarodowego*, Państw i Prawo 2017, nr 11, s. 18 i nast.

<sup>4</sup> Zob. Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten (Deutschlandvertrag), BGBl. 1955 II, s. 301 i nast.; Vertrag zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen (Überleitungsvertrag), BGBl. 1954 II, 157 i nast. Abkommen vom 27.2.1953 über deutsche Auslandsschulden (Londoner Schuldenabkommen), BGBl. 1953 II, s. 331 i nast.

Byli sprzymierzeni z okresu II wojny światowej odstąpili natomiast od sprawy „reparacji” od Niemiec (w formule poczdamskiej, reparacji w wąskim rozumieniu), co nie naruszało roszczeń indywidualnych z tytułu zbrodni nazistowskich. Problem odszkodowań od Niemiec nie występuje w samym tekście Traktatu „2+4”, był jednak ważnym kontekstem Konferencji „2+4” i znalazł odzwierciedlenie w towarzyszących Traktatowi porozumieniach, zwłaszcza w Porozumieniu z 27-28 września 1990 r., zawartym między RFN a trzema mocarstwami zachodnimi kilkanaście dni po podpisaniu Traktacie „2+4” oraz w Porozumieniu wykonawczym do Traktatu Zjednoczeniowego.

Zarazem podczas Konferencji „2+4” wyraźnie wskazano, że sprawy odszkodowań od Niemiec muszą być ustalone bilateralnie między RFN (zjednoczonymi Niemcami) a zainteresowanymi państwami. Wobec rozbieżności prawnych co do możliwości dochodzenia takich roszczeń, powrócono do tych kwestii po zjednoczeniu Niemiec w ramach „rozwiązań pragmatycznych”, nawiązujących do formuły zawartej w umowach RFN z kilkunastoma państwami z przełomu lat 50. i 60. Prekursorem było rozwiązanie uzgodnione z Polską w Porozumieniu z 16 października 1991 r., na mocy którego ustanowiona w Polsce Fundacja Polsko-Niemieckie Pojednanie otrzymała 500 mln DM (255,64 mln euro) do rozdzielenia między poszkodowanych (byłych więźniów obozów koncentracyjnych i robotników przymusowych).

W analogicznej formule RFN przekazała<sup>5</sup> w 1993 r. fundacjom w Rosji, na Ukrainie i w Białorusi łącznie 1 mld DM (0,51 mld euro) – po 400 mln DM dla fundacji w Moskwie i Kijowie i 200 mln DM w Mińsku), przy czym ok. 15 tyś. poszkodowanych z Litwy, Łotwy i Estonii otrzymało świadczenia za pośrednictwem fundacji a Moskwie i Mińsku. Niemiecko-czeski Fundusz Przyszłości otrzymał 140 mln DM

---

<sup>5</sup> Wszystkie dane według: Bundesministerium der Finanzen. *Entschädigung von NS-Unrecht. Regelungen zur Wiedergutmachung*, Berlin 2012.

(71,58 mln euro) na podstawie niemiecko-czeskiego oświadczenia z 21 stycznia 1997 r., a poszkodowani z Albanii, Bośni, Bułgarii, Serbii, Chorwacji, Macedonii, Rumunii, Słowacji, Słowenii i Węgier otrzymali łącznie w latach 1998-2000 80 mln DM (40,90 mln euro) z pośrednictwem głównie narodowych organizacji czerwonokrzyskich.

Rząd RFN zawarł również porozumienie z *Conference on Jewish Material Claims Against Germany* (dalej: *Jewish Claims Conference*) 29 października 1992 r. (w nowym brzmieniu z 15 listopada 2012 r.), które zapewnia środki dla szczególnie poszkodowanych ofiar narodowości żydowskiej zamieszkałych w państwach Europy środkowej i Wschodniej.

W końcu wskazać należy na porozumienia z RFN i Austrią z 2000 r., w ramach których przedsiębiorstwa niemieckie i austriackie, zagrożone wszczęciem indywidualnych procesów przed sądami amerykańskimi, zebrały łącznie w RFN 10,1 mld DM (5,16 mld euro), z czego do polskiej Fundacji trafiło 1,812 mld DM (z Austrii do polskiej Fundacji 41 mln euro). Łącznie do Fundacji Pojednania Polsko-Niemieckiego wpłynęło bez mała 6 mld PLN do rozdziału między ofiary zbrodni nazistowskich<sup>6</sup>.

## **2. Traktat pokoju czy „ostateczna regulacja w znaczeniu prawa międzynarodowego”**

W pierwszym etapie Konferencji „2+4” nie było jasności w sprawie charakteru aktu, który miałby ją kończyć<sup>7</sup>. Związek Radziecki wy-

---

<sup>6</sup> Zob. J. Sułek, *Od odszkodowań do pomocy humanitarnej i świadczeń finansowych. Bilans wypłat z Niemiec z lat 1991–2011 dla ofiar nazizmu w Polsce*, (w:) *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy 1991 – 2011*. (red. W. M. Góralski), Warszawa 2011, s. 552 i nast.

<sup>7</sup> Aspekty polityczne tego problemu naświetla J. Sułek – *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 świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004* (red. W.M. Góralski), Warszawa 2004, Tom I, s. 337 i nast. Zob. J. Barcz, *Udział Polski w Konferencji „2+4”. Aspekty prawne i proceduralne ...*, s. 92 i nast.

stępował z koncepcją zawarcia kompleksowego traktatu pokojowego względnie „uregulowania pokojowego”<sup>8</sup>. RFN zdecydowanie przeciwstawiało się takiej koncepcji. Zjednoczone Królestwo pod pewnymi warunkami skłaniało się do formy traktatu pokoju. Zastanawiano się też nad deklaracją natury politycznej<sup>9</sup>. Przeważała ostatecznie (spotkanie Konferencji na szczęblu ministrów spraw zagranicznych 5 maja 1990 r. w Berlinie) koncepcja prezentowana od początku przez Francję, aby Konferencja zakończyła się przyjęciem aktu w znaczeniu prawa międzynarodowego - *acte juridique internationale*<sup>10</sup> - przy czym na ostateczny kształt formuły miało bez wątpienia wpływ stanowisko USA. Przedstawiciele USA wskazywali, iż nie należy trwać przy terminach „traktatu pokoju” czy „uregulowania pokojowego” (*peace settlement*), ponieważ cofa to całą dyskusję o czterdzieści lat, natomiast doprowadzić należy do „ostatecznej regulacji” (*final settlement*).

ZSRR po dyskusji również przystał na taką koncepcję<sup>11</sup>. Podejmował jeszcze próby powrotu do koncepcji traktatu pokoju na dalszych etapach Konferencji, lecz bez powodzenia<sup>12</sup>. Termin „ostatecznego uregulowania w rozumieniu prawa międzynarodowego” został zaakceptowany przez wszystkich mini-

---

<sup>8</sup> Zob. źródła powoływane w Dok. 59 i 66. *Die Einheit. Das Auswärtige Amt, das DDR-Außenministerium und der Zwei-plus-Vier Prozess* (hrsg von H. Möller, I.D. Pautsch, G. Schöllgen, H. Wentker, A. Wirsching), Göttingen 2015 (dalej: *Die Einheit ...*).

<sup>9</sup> *Die Einheit ...*, Dok. 59, s. 303).

<sup>10</sup> Na temat dyskusji podczas tej rundy rozmów: *Die Einheit ...*, dokument ZD 973.

<sup>11</sup> Gespräch des DDR-Botschafters in Moskau, König, mit dem Abteilungsleiter im sowjetischen Außenministerium, Bondarenko, in Moskau, 10. April 1990, *Die Einheit ...*, dok. nr 82, s. 418.

<sup>12</sup> Zob. na temat ewolucji stanowiska ZSRR: J. Sułek, *Niemiecka pomoc humanitarna i finansowa w latach 1991-2004 dla poszkodowanych przez III Rzeszę w Polsce...*, s. 346 i nast.

strów<sup>13</sup>, a ustalony podczas Konferencji akt prawny nosi nazwę „Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec” (zwany jest potocznie Traktatu „2+4”).

Ustalenie formy aktu prawnego, który kończyłby Konferencje było niezmiernie istotne. Ograniczenie się do umowy międzynarodowej, zawieranej jedynie przez cztery mocarstwa i dwa państwa niemieckie oznaczało zarazem ograniczenie jej przedmiotu. Podczas wspomnianego spotkania ministrów spraw zagranicznych 5 maja 1990 r. w Berlinie sprecyzowano, że Konferencja zajmie się czterema sprawami: granicami Niemiec, statusem polityczno-militarnym zjednoczonych Niemiec, statusem Berlina i zniesieniem praw i odpowiedzialności czterech mocarstw za Niemcy jako całość<sup>14</sup>.

Możliwość finalizacji Konferencji „2+4” aktem prawnym o charakterze traktatu pokoju wywoływała w RFN szczególną konsternację. Jak już wspomniano, stanowisko oficjalne RFN przez kilkadziesiąt lat zasadało się na tzw. zastrzeżeniu związanym z traktatem pokoju (*Friedensvertragvorbehalt*), stosownie do którego granice Niemiec w rozumieniu prawa międzynarodowego mogłyby być ostatecznie uregulowane dopiero w hipotetycznym traktacie pokoju zwanym w Niemczech jako całością. Zarazem trzy mocarstwa zachodnie (wspólnie z RFN) odłożyły w pakiecie tzw. traktatów paryskich z początku lat 50. zamknięcie sprawy reparacji również do owego przyszłego traktatu pokoju lub uregulowania pokojowego.

Rozpoczęcie Konferencji „2+4” konfrontowało RFN z koniecznością wyjścia z „pułapki traktatu pokoju”, którą sama przez

---

<sup>13</sup> Fragmenty wystąpień ministrów spraw zagranicznych podczas spotkania 5 maja 1990 r. Zob. M. Ludwig: *Polen und die deutsche Frage. Mit einer Dokumentation*. Bonn 1990, s. 240 i nast. Całe teksty wystąpień: *Eropa Archiv* 1990, nr 19, s. D 491 i nast.

<sup>14</sup> Zob. J. Barcz, *Udział Polski w Konferencji „2+4”. Aspekty prawne i proceduralne ...*, s. 90 i nast.



lata budowała<sup>15</sup>. Z jednej strony Polska, wspomagana przez wszystkie cztery mocarstwa, domagała się „zdjęcia” przez RFN wszelkich zastrzeżeń podważających statusu granicy polsko-niemieckiej jako normalnej granicy w świetle prawa międzynarodowego: wymagało przede wszystkim jednoznacznego stanowiska RFN, że *Friedensvertragvorbehalt* stracił jakiegokolwiek znaczenie. Zarazem jednak podjęcie w ramach Konferencji „2+4” prac nad traktatem pokoju lub uregulowaniem pokojowym mogłoby spowodować powrót przez trzy mocarstwa zachodnie do sprawy reparacji i rozszerzenia kręgu podmiotów, z którymi należałoby prowadzić negocjacje (86 państw znajdowało się podczas II wojny światowej w stanie wojny z III Rzeszą Niemiecką).

Zasadnicze znaczenie dla zrozumienia stanowiska RFN w obu tych sprawach mają dokumenty „wyjściowe”, opracowane w ramach MSZ RFN na początku 1990 r. Stanowisko określone w tych dokumentach konsekwentnie, choć w różnej interpretacji politycznej w zależności od sytuacji negocjacyjnej, było reprezentowane przez Kanclerza H. Kohla i Ministra Spraw Zagranicznych H.D. Genschera<sup>16</sup>.

Zajmijmy się wpieryw problemem pierwszym, tj. stanowiskiem RFN wobec formy aktu prawnego, który kończyłby Konferencję „2+4”. RFN jednoznacznie, od początku Konferencji, odrzucał możliwość jej finalizacji aktem o charakterze traktatu pokoju względnie uregulowania pokojowego. Odstąpienie od *Friedensvertragvorbehalt* wymagało szczególnej ekwilibrystyki, co zresztą znajdowało wyraz w

---

<sup>15</sup> Zob. J. Sułek, *Niemiecka pomoc humanitarna i finansowa w latach 1991-2004 dla poszkodowanych przez III Rzeszę w Polsce...*, s. 342 i nast.

<sup>16</sup> Przede wszystkim trzeba wskazać na: Vorlage des Leiters des Planungsstabs, Citron, für Bundesminister Genscher, 23. Februar 1990. Betr. Deutschlandpolitik; hier: Kein Bedarf für einen Friedensvertrag. Kurzfassung (dalej cytowany jako: MSZ RFN Kein Bedarf für einen Friedensvertrag. Kurzfassung). Dok. 59. Die Einheit ..., s. 301 i nast. Pełna treść dokumentu zawarta jest w udostępnionych w formie elektronicznej dokumentach w dodatku do tomu *Die Einheit ...*. Zusatzdokumente. Dok. 59-ZD A.  
<http://www.ifz-muenchen.de/aktuelles/themen/zusatzdokumente-zur-edition-die-einheit/>

meandrach stanowiska Kanclerza H. Kohla w sprawie statusu granicy polsko-niemieckiej<sup>17</sup>.

Motywy takiego podejścia RFN były jednoznaczne:<sup>18</sup> nie tylko obawiano się możliwości powrotu do sprawy reparacji, lecz również – jak wspomniano wyżej – znaczącego rozszerzenia grupy państw biorących udział w negocjacjach. To z kolei oznaczałoby przeciągnięcie negocjacji w trudnym do przewidzenia wymiarze. Natomiast proces zjednoczenia Niemiec postępował lawinowo (przypomnijmy, że komunikat ottawski został ogłoszony 13 lutego 1990 r., Traktat „2+4” podpisano nieco ponad sześć miesięcy później, 12 września 1990 r., a zjednoczenie Niemiec nastąpiło 3 października 1990 r.). Celem natomiast RFN od początku Konferencji było odzyskanie przez zjednoczone Niemcy pełni suwerenności od dnia zjednoczenia, co oznaczało, że akt prawny kończący Konferencję musiałby zawierać rezygnację przez cztery mocarstwa w ich „praw i odpowiedzialności za Berlin i Niemcy jako całość”<sup>19</sup>.

Stanowisko Polski w sprawie formy aktu, który miałby kończyć Konferencję, było ostrożnie<sup>20</sup>. Problem ten pojawił się siłą rzeczy w

---

<sup>17</sup> Zob. J. Sułek, *Polski wkład do ostatecznego uregulowania pokojowego w odniesieniu do Niemiec. Wspólne przewyciężenie polsko-niemieckiego sporu granicznego* (w:) *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy 1991-2011* (red. W.M. Góralski), s. 112 i nast.

<sup>18</sup> Zob. Dok. 59. *Die Einheit ...*, tamże. Również: Dok. 66, *Die Einheit ...*, s. 329 i nast. Vermerk von Referat 210, 5. März 1990. Betr: Kabinetausschuß deutsche Einheit; hier: *Zwischenbericht des Auswärtigen Amtes über die außen- und sicherheitspolitischen Zusammenhänge bei der Herstellung der deutschen Einheit*.

<sup>19</sup> Zob. Dok. 59. *Die Einheit ...*, s. 301/302 i Dok. 66. *Die Einheit ...*, s. 334.

<sup>20</sup> Notatka ministra spraw zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego ze spotkania z ambasadorem RFN Günterem Knackstedtem w dniu 18 grudnia 1989 r., Warszawa, dnia 8 stycznia 1990 r. *Konferencja dwa plus cztery. Sprawy polskie*. Opracowanie, wybór i przygotowanie do druku M. Jabłonowski, W. Janowski, G. Sołtysiak, Warszawa 2016, dok. nr 15, s. 98/99.

pewnym zakresie już podczas rozmów w Ottawie. W rozmowach prowadzonych 12 lutego 1990 r. w Ottawie z Sekretarzem Stanu USA, Jamesem A. Bakerem III Jr.<sup>21</sup> oraz z Ministrem Spraw Zagranicznych ZSRR, E. Szewardnadze<sup>22</sup>, Minister Skubiszewski zwracał uwagę na to, że „50 lat po wojnie niewiele zostało już do uregulowania” w ramach traktatu pokoju, lecz Polska gotowa jest poprzeć taką koncepcję, jeżeli przyczyniłaby się do umocnienia stabilizacji politycznej. W szyfrogramie nadanym z Ottawy Minister Skubiszewski podsumował swoje zabiegi o zapewnienie Polsce możliwości udziału w przyszłych obradach Konferencji „2+4” – dodanie do zwięzłego komunikatu sformułowania „łącznie z kwestiami bezpieczeństwa państw sąsiadujących” (do „aspektów zewnętrznych” zjednoczenia Niemiec). Natomiast co do ewentualnie formy zakończenia Konferencji odnotowywał ogólnie: „Sprawa traktatu pokojowego z Niemcami nie była na konferencji omawiana. Wskazywałem na naszą gotowość udziału w rozmowach na ten temat.”<sup>23</sup>.

W tym czasie (12 lutego 1990 r.) w Londynie przebywał z wizytą Premier T. Mazowiecki. Poinformowany przez Ministra Skubiszewskiego o komunikacie ottawskim, podczas rozmów z Premier M. Thatcher zgłosił postulat udziału Polski w tych częściach Konferencji „2+4”, które będą dotyczyć „kwestii bezpieczeństwa” Polski, zwłaszcza położenia kresu wątpliwościom niemieckim co do statusu granicy polsko-niemieckiej. Wskazał przy tym na potrzebę

---

<sup>21</sup> Notatka ze spotkania min. K. Skubiszewskiego z Sekretarzem Stanu St. Zj. J. Bakerem w dniu 12 lutego 1990 r. w Ottawie, *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne* (red. Wł. Borodziej), Warszawa 2006. Dok. nr 33, s. 199.

<sup>22</sup> Notatka z pierwszego spotkania Ministra K. Skubiszewskiego z Minister SZ ZSRR E. Szewardnadze w dniu 12 lutego 1990 r. w Ottawie, *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne ...*, dok. nr 34, s. 200.

<sup>23</sup> Szyfrogram Ministra K. Skubiszewskiego do Premiera T. Mazowieckiego (dop. który przebywał z wizytą w Londynie) z Ottawy, nadany 13 lutego 1990 r., *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne ...*, dok. nr 35, s. 204.

traktatowego potwierdzenia istniejącej granicy polsko-niemieckiej<sup>24</sup>. W tym kontekście rozważano również formułę traktatu pokoju. Premier M. Thatcher poparła taką koncepcję, niemniej jedynie w odniesieniu do potwierdzenia granicy między Polską a zjednoczonymi Niemcami. Natomiast równie jednoznacznie zdystansowała się co do objęcia taką formułą sprawy odszkodowań od Niemiec<sup>25</sup>.

Premier M. Thatcher zdecydowanie wspierała polskie postulaty w sprawie granicy, niemniej jej stanowisko co do formuły zakończenia Konferencji „2+4” traktatem pokoju uległo ewolucji<sup>26</sup>. Jeszcze tego samego dnia rozmawiała z Ministrem H.D. Genscherem (który wracając z Ottawy, zatrzymał się w Londynie). W rozmowie tej M. Thatcher zdecydowanie wspierała polskie postulaty w sprawie potwierdzenia granicy, wskazywała też, że muszą się one znaleźć w układzie międzynarodowym. Natomiast H.D. Genscher podkreślił, że nie może to być traktat pokoju, którego stronami byłyby wszystkie państwa walczące z Niemcami podczas II wojny światowej. Popierał go Minister Spraw Zagranicznych Zjednoczonego Królestwa, D. Hurd. Po dodatkowych wyjaśnieniach również Thatcher zgodziła się z tym, że traktatu pokoju nie jest potrzebny, niemniej traktat międzynarodowy jest niezbędny<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Zob. J. Barcz, *Udział Polski w Konferencji „2+4”. Aspekty prawne i proceduralne ...*, s. 96.

<sup>25</sup> Roboczy zapis rozmowy Prezesa Rady Ministrów Tadeusza Mazowieckiego z Premierem Wlk. Brytanii i Płn. Irlandii panią Margaret Thatcher (Londyn, 12 lutego 1990 r.), *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne ...*, dok. nr 32, s. 196.

<sup>26</sup> Zob. na przykład wypowiedź Premier M. Thatcher dla *Corriere della Sera* z 21 lutego 1990 r. – „Znajdujemy się w fazie konsultacji z Polską, która słusznie obstaje przy tym, aby powstał jednoznaczny traktat, jednoznaczny traktat pokoju, gwarantujący jej granice. (...) Z prawnego punktu widzenia powinien to być traktat pokoju, i my chcemy, aby był to traktat pokoju, zarejestrowany w NZ.”. (Cytat przywołany w *Die Einheit ...*, s. 302, przypis 5).

<sup>27</sup> *Die Einheit ...*, dokument: ZD 051 (Fernschreiben z 14.02.1990). Tak też: H.D. Genscher, *Erinnerungen ...*, s. 731.

Stanowisko Polski od początku trwania Konferencji „2+4” koncentrowało się na położeniu kresu wątpliwości niemieckim co do statusu granicy polsko-niemieckiej. Zdecydowanie stano na stanowisku, że musi to być regulacja traktatowa, która zlikwiduje wysuwane przez RFN w okresie powojennym „zastrzeżenie związane z traktatem pokoju”. Natomiast czy regulacja taka będzie zawarta w „traktacie pokoju”, innym „uregulowaniu pokojowym”, czy w traktacie wielostronnym kończącym Konferencję, czy w końcu w traktacie bilateralnym polsko-niemieckim, pozostawało sprawą wtórną. W listach wystosowanych 20 lutego 1990 r. do przywódców Francji, Zjednoczonego Królestwa, USA i ZSRR, Premier T. Mazowiecki proponował zawarcie w tej sprawie traktatu między Polską a RFN i NRD, który wiązałby zjednoczone Niemcy<sup>28</sup> i który kładłby kres niemieckiej koncepcji *Friedensvertragvorbehalt*<sup>29</sup>. Koncepcja ta została potwierdzona następnie w listach (notach podpisanych) skierowanych przez Ministra K. Skubiszewskiego do sześciu ministrów spraw zagranicznych państw sąsiadujących z obu państwami niemieckimi<sup>30</sup> i zaowocowała przedłożeniem przez Polskę projektu takiego traktatu<sup>31</sup>. Przyczyniło się to również do włączenia Polski do tych części Konferencji „2+4”, podczas których omawiana była kwestia granic zjednoczonych Niemiec. W końcowym efekcie problemy związane ze statusem granicy polsko-niemieckiej zostały zakończone na dwóch wzajemnie się zazębiających płaszczyznach: w Traktacie „2+4” oraz powiązanych z nim oświadczeniach

---

<sup>28</sup> Zob. J. Barcz, *Udział Polski w Konferencji „2+4”. Aspekty prawne i proceduralne ...*, s. 69 i nast.

<sup>29</sup> Zob. na przykład treść listów (not podpisanych) skierowanych przez Ministra K. Skubiszewskiego do sześciu ministrów spraw zagranicznych państw sąsiadujących z obu państwami niemieckimi („Traktat ten miałby rangę i skutek regulacji pokojowej (peace settlement) lub traktatu pokojowego zarówno w prawie międzynarodowym, jak i w prawie niemieckim i polskim.” *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne ...*, dok. nr 38, s. 210.

<sup>30</sup> Zob. J. Barcz, *Udział Polski w Konferencji „2+4”. Aspekty prawne i proceduralne ...*, s. 75.

<sup>31</sup> Tamże, s. 81 i nast.

uzgodnionych podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych w Paryżu 17 lipca 1990 r. stwierdzono, że „zastrzeżenie związane z traktatem pokoju” nie istnieje (czyli granica polsko-niemiecka jest normalną granicą w świetle prawa międzynarodowego); następnie Polska i zjednoczone Niemcy potwierdziły tę granicę w Traktacie podpisanym 14 listopada 1990 r.<sup>32</sup>.

Natomiast ze strony Polskiej nie wiązano tej sprawy z ewentualnym podnoszeniem kwestii odszkodowań wojennych od Niemiec. Wpływ na takie podejście miało to, że od rozmów Premiera T. Mazowieckiego z Kanclerzem H. Kohlem w Warszawie w listopadzie 1989 r. koncentrowano się na „pragmatycznym rozwiązaniu” kwestii odszkodowań. Zarazem jednak od początku Konferencji „2+4”, abstrahując od negatywnego nastawienia RFN, jednoznaczne było stanowisko trzech mocarstw zachodnich, które nie zamierzały włączać „sprawy reparacji” do rozmów podczas Konferencji. Stanowisko ZSRR nie było jasne, choć raczej zmierzało do wykorzystania koncepcji traktatu pokoju (i odszkodowań) do przeciągnięcia procesu negocjacji i zjednoczenia Niemiec. W efekcie (o czym dalej) „przesunięto” kwestię odszkodowań do bilateralnych ustaleń między (już) zjednoczonymi Niemcami a poszczególnymi państwami w formule „pragmatycznej”, a więc takiej, którą po stronie polskiej obrano już w listopadzie 1989 r.

### **3. Stanowisko członków Konferencji „2+4” wobec odszkodowań od Niemiec**

Konferencja „2+4” zajmowała się „zewnętrznymi aspektami” zjednoczenia Niemiec, a do takich aspektów bez wątpienia należała kwestia odszkodowań od Niemiec. Cztery mocarstwa sojusznicze z okresu II wojny światowej, będące członkami Konferencji „2+4”, były jednocześnie stronami Układu Poczdamskiego. Miały więc formalną

---

<sup>32</sup> Szczegółowa analiza tych problemów: tamże, s. 145 i nast.

legitymację do „powrócenia” do tej kwestii, przynajmniej jeśli chodzi w roszczenia międzypaństwowe, uregulowane w dziale tego Układu dotyczącym „odszkodowań niemieckich” (reparacje w wąskim rozumieniu). Można rozważyć, czy zakres tej legitymacji nie był zróżnicowany: ZSRR przecież zrzekł się przypadających na nią „reparacji”, natomiast trzy mocarstwa zachodnie w Umowie przejściowej oraz Układzie londyńskim jedynie odkładały uregulowanie tej kwestii do czasu zawarcia traktatu pokoju lub „uregulowania pokojowego”. Pozostawał też problem roszczeń odszkodowawczych innych państw oraz roszczeń indywidualnych<sup>33</sup>.

Jeśli chodzi o możliwości Polski co do poruszenia sprawy „reparacji”, to Polska nie była członkiem Konferencji „2+4”, nie stała się też stroną Traktatu „2+4”. Miała jednak status szczególny: została zaproszona do wzięcia udziału w tych częściach Konferencji, które dotyczyły sprawy granic, brała udział w stosowych częściach negocjacji (i składała oświadczenia), jest wymieniona w tym kontekście w Traktacie „2+4”, była też jedynym państwem, któremu Traktat ten został oficjalnie notyfikowany a w odpowiedzi na notyfikację Polska sprecyzowała swoje stanowisko w sprawie granicy polsko-niemieckiej<sup>34</sup>.

Inaczej przedstawia się sprawa w odniesieniu do kwestii odszkodowań. Polska nie była stroną Umowy Poczdamskiej, a roszczenia reparacyjne zaspakajała z części należnej ZSRR (i wraz z nim zrzekła się tych roszczeń w 1953 r.). Nie miała też szczególnego statusu, nawiązującego do „praw i odpowiedzialności czterech mocarstw za Niemcy jako całość”, które legitymizowały by ją do członkostwa w Konferencji „2+4”. Stąd też nie miała formalnej

---

<sup>33</sup> Zob. J. Kranz, *Praca przymusowa w III Rzeszy. Fakty i refleksje po 50 latach*, Departament Studiów i Planowania MSZ. Opinie 1998, nr 12, s. 24/25.

<sup>34</sup> Zob. J. Barcz, *Udział Polski w Konferencji „2+4”. Aspekty prawne i proceduralne ...*, s. 174 i nast.

możliwości zgłaszania roszczeń reparacyjnych (w wąskim rozumieniu formuły poczdamskiej). Mogła oczywiście podejmować różnego rodzaju działania dyplomatyczne w tej sprawie, zwłaszcza jeśli chodzi o roszczenia indywidualne ofiar zbrodni nazistowskich, co też miało miejsce: trzymano się konsekwentnie obranej, realistycznej drogi uzgodnienia z RFN „pragmatycznego rozwiązania”. Był to wybór słuszny, bowiem ten właśnie sposób stał się zasadniczą formułą wypłaty świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich od zjednoczonych Niemiec.

Jak już wspomniano, kwestia odszkodowań pojawiła się w bezpośrednim związku z dyskusją nad formą zakończenia Konferencji „2+4” oraz nad jej zakresem przedmiotowym. Już w pierwszych tygodniach Konferencji jej członkowie (cztery mocarstwa i dwa państwa niemieckie) uzgodnili zawężenie przedmiotu Konferencji do zasadniczych spraw politycznych (status polityczny zjednoczonych Niemiec i ostateczny charakter ich granic) oraz uzgodnili zakończenie Konferencji „ostateczną regulacją w rozumieniu prawa międzynarodowego” (a nie traktatem pokoju względem „uregulowaniem pokojowym”). Oznaczało to zarazem, że członkowie Konferencji nie zamierzają nawiązywać w finalizującym ją Traktacie do sprawy odszkodowań od Niemiec<sup>35</sup>.

Niemniej należy prześledzić tok argumentacji państw – członków Konferencji „2+4” w tej sprawie, bowiem – jak wspomniano - sprawa odszkodowań stała się ważnym elementem kontekstu Traktatu „2+4”. Wpierw należy przyjrzeć się stanowisku RFN, która nie była zainteresowana włączeniem tej problematyki do zakresu Konferencji: z jednej strony - obawiała się znaczących obciążeń finansowych, z drugiej zaś strony - przedłużenia przebiegu negocjacji, co z kolei mogło spowolnić proces jednoczenia się Niemiec.

---

<sup>35</sup> Zob. Handschriftlicher Vermerk des Referatsleiters 210, Lambach, 9. Mai 1990. Btr. Legal working group ob the Western Four, Sitzung am 8.5.90 in London (“Ergebnisse: Wir haben den TOP Reparationen eliminiert.”), *Einheit ...*, dok. nr 96, s. 474.



Jak więc wskazano wyżej, sprawa formy zakończenia Konferencji „2+4” (traktat pokoju względnie uregulowanie pokojowe) wiązana było w stanowisku RFN z potencjalną groźbą powrotu sprawy odszkodowań. Charakterystyczne jest przy tym to, że w stanowisku RFN posługiwano się nie przypadkowo pojęciem „reparacji”<sup>36</sup> a nie „odszkodowań”, bowiem konsekwentnie obejmowano pojęciem „reparacji” nie tylko roszczenia publiczno-prawne (państwo-państwo, reparację w wąskim rozumieniu), lecz również roszczenia indywidualne.

Zwraca przede wszystkim uwagę, że w stanowisku RFN liczone się u progu Konferencji „2+4” z tym, że sprawa odszkodowań z tytułu zbrodni nazistowskich w kontekście zjednoczenia Niemiec wystąpi, w związku z czym dążono do maksymalnego ograniczenia „istniejącego ryzyka”<sup>37</sup> (przede wszystkim poprzez odrzucenie formuły traktatu pokoju lub uregulowania pokojowego). Podkreślano przy tym, że „pozostaje to problemem trudnym z prawnego i politycznego punktu widzenia”<sup>38</sup>. Diagnozując możliwość wystąpienia podczas Konferencji „2+4” „problemu reparacji”, wskazywano przede wszystkim na „jednoznaczne sygnały” ze strony Polski, Jugosławii i ZSRR<sup>39</sup>. Głównym punktem stanowiska RFN było stwierdzenie, że „Z naszego punktu widzenia sprawa reparacji została rozwiązana w następstwie ich zaspokojenia, kompensacji względnie w wyniku zrzeczenia (Polska i ZSRR)”<sup>40</sup>. Stanowisko RFN zostało szczegółowo uzasadnione w szeregu dokumentów sporządzonych w MSZ RFN od marca do maja

---

<sup>36</sup> Zob. Dok. 59. *Die Einheit ...*, s. 302 i Dok. 66. *Die Einheit ...*, s. 333.

<sup>37</sup> Dok. 59. *Die Einheit ...*, s. 302.

<sup>38</sup> Dok. 66. *Die Einheit ...*, s. 333.

<sup>39</sup> Tamże.

<sup>40</sup> Tamże.

1990 r.<sup>41</sup>. Stanowisko to było kontynuacją znanego nastawienia RFN do problemu odszkodowań za zbrodnie nazistowskie, rozwijanego w okresie powojennym<sup>42</sup>.

U progu Konferencji „2+4” forma jej sfinalizowania i zakresu przedmiotowego (oraz granicy polsko-niemieckiej) była przedmiotem rozmowy Kanclerza H. Kohla z Prezydentem G.H.W. Bushem 24 lutego 1990 r.<sup>43</sup>. Efektem tej rozmowy, podczas której H. Kohl podnosił obawy, że Polska może wysuwać sprawy reparacji związanych z II wojną światową i tym samym blokować przebieg konferencji<sup>44</sup>, a koncepcja finalizacji jej wyników traktatem pokoju (co proponował wówczas ZSRR) mogłoby sprawić, że aspiracje do udziału Konferencji mogłoby zgłosić duża grupa państw, było uzgodnienie, że Konferencja nie zakończy się traktatem pokoju<sup>45</sup> oraz potwierdzenie (na wniosek Busha) ograniczenia mandatu konferencji<sup>46</sup>. W kontekście sprawy odszkodowań, odpowiadając na obawy Kohla, Bush wskazał, że sprawa powinna być przedmiotem bilateralnych konsultacji polsko-niemieckich oraz że „im więcej Kohl zrobi dla Polski, tym lepiej”<sup>47</sup>.

---

<sup>41</sup> Całość argumentacji została ujęta w obszernej notatce: Dok. 99. Ortez des Referatsleiters 012, 15 Mai 1990. *Die Einheit ...*, s. 489 i nast.

<sup>42</sup> Zob. Fundamentała, siedmiotomowa publikacja: *Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts durch die Bundesrepublik Deutschland*, München (wydawana na przeöomie lat 70. i 80.).

<sup>43</sup> Rozmowa ta jest szczegółöowo zrelacjonowana w: P. Zelikow, C. Rice, *Sternstunde der Diplomatie. Die deutsche Einheit und das Ende der Spaltung Europas*, Berlin 1997.

<sup>44</sup> Tamże, s. 299.

<sup>45</sup> Tamże s. 301.

<sup>46</sup> Tamże, s. 317/318.

<sup>47</sup> Tamże, s. 299.

Mimo powyższych ustaleń Kanclerz H. Kohl powracał do sprawy „reparacji”, wiążąc ją niefortunnie z kwestią granicy polsko-niemieckiej i statusu mniejszości niemieckiej w Polsce<sup>48</sup>. W tym duchu wystąpił 8 marca 1990 r. w Bundestagu, w debacie nad projektem rezolucji w sprawie granicy polsko-niemieckiej, przywołując w tym kontekście znaną „pozycję prawną” RFN w sprawie granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej<sup>49</sup>. Postanowienia idące w tym kierunku zawierała również rezolucja Bundestagu<sup>50</sup>.

Wypowiedzi Kanclerza H. Kohla wywołały konsternację po stronie polskiej, bowiem obie kwestie nie wzbudzały w zasadzie kontrowersji<sup>51</sup>: nie dystansowano się wobec zobowiązań dotyczących mniejszości niemieckiej zawartych w punktach 45-50 Wspólnego Oświadczenia oraz – pomimo krytycznej oceny politycznej zrzeczenia się odszkodowań (w formule poczdamskiej) w 1953 r. – Minister K. Skubiszewskie kilkakrotnie uprzednio mówił o niewzruszalności tej

---

<sup>48</sup> Kanclerz H. Kohl wyraźnie zirytowany był wspólną wizytą 9 marca 1990 r. w Paryżu Prezydenta W. Jaruzelskiego, Premier T. Mazowieckiego i Ministra K. Skubiszewskiego. W telefonicznej rozmowie z Prezydentem F. Mitterrandem Kohl podkreślał, że od Warszawy oczekuje potwierdzenia gwarancji dla mniejszości niemieckiej w Polsce oraz: „Außerdem habe Polen 1953 gegenüber Deutschland auf Reparationen verzichtet. Auch dies müsse bekräftigt werden, ehe die Oder-Neiße-Grenze formaljuristisch abschließend behandelt werde.“ *Helmut Kohl: „Ich wollte Deutschlands Einheit“*. Dargestellt von K. Diekmann und R.G. Reuth, Berlin 1996, s. 313. Szerszy kontekst polityczny, zwłaszcza percepcja w Polsce: J. Sułek, *Niemiecka pomoc humanitarna i finansowa w latach 1991-2004 dla poszkodowanych przez III Rzeszę w Polsce...*, s. 342 i nast.

<sup>49</sup> Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1990, nr 34, s. 267. Zob. M. Ludwig, *Polen und die deutsche Frage. Mit einer Dokumentation*, Bonn 1990.

<sup>50</sup> Tamże, s. 268. Dobrą ilustracją argumentacji Kanclerza H. Kohla jest również przebieg spotkania w Bonn z grupą dziennikarzy 12 marca 1990 r. Zob. Informacja korespondenta Trybuny D. Lulińskiego ze spotkania kanclerza Kohla z grupą dziennikarzy w Bonn w dniu 12 marca 1990 r., *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne ...*, dok. nr 41, s. 228.

<sup>51</sup> Szerzy komentarz na ten temat: *Udział Polski w Konferencji „2+4”. Aspekty prawne i proceduralne ...*, s. 77 i nast.

decyzji<sup>52</sup>. Wypowiedzi Kanclerza H. Kohla nie miały jednak istotniejszego wpływu na stanowisko polskie w negocjacjach w omawianych dwóch podstawowych sprawach. Można raczej stwierdzić, że utwierdziły zasadność dążenia do położenia kresu niemieckiej „pozycji prawnej” w sprawie granicy oraz konsekwencję w realizacji „pragmatycznego rozwiązania” świadczeń finansowych dla ofiar zbrodni nazistowskich, tym bardziej że paralelnie do decyzji czterech mocarstw w sprawie wyłączenia kwestii „reparacji” z przedmiotu Konferencji „2+4” coraz wyraźniej wskazywano na jej rozwiązanie w ramach bilateralnych relacji z Niemcami w formule „pragmatycznej”. Trudno również oprzeć się wrażeniu, że wypowiedzi Kanclerza H. Kohla na temat „reparacji” były adresowane nie tyle do Polski, co do trzech mocarstw zachodnich i do ZSRR. W przeciwieństwie bowiem do Polski, cztery mocarstwa (a zwłaszcza trzy mocarstwa zachodnie) miały legitymację, aby do sprawy „reparacji w formule poczdamskiej” powrócić podczas Konferencji „2+4”.

Jak już wspomiano, stanowisko Francji i (po przejściu pewnej ewolucji) Zjednoczonego Królestwa zarówno w sprawie formy zakończenia Konferencji „2+4” („regulacja końcowa w rozumieniu prawa międzynarodowego” a nie traktat pokoju) oraz wyłączenia z jej przedmiotu kwestii „reparacji” była jednoznaczna. Zasadnicze znaczenie miało stanowisko Stanów Zjednoczonych, które nie widziały potrzeby zawierania traktatu pokoju, zadanie Konferencji „2+4” widziały w określeniu zasadniczego statusu politycznego zjednoczonych Niemiec, natomiast w innych sprawach (w tym odszkodowań) jednoznacznie odsyłały do bilateralnych uzgodnień danego państwa ze zjednoczonymi Niemcami<sup>53</sup>. Było to

---

<sup>52</sup> Zob. J. Kranz, *Polsko-niemieckie kontrowersje prawne – próba syntezy* (w:) *Przełom i wyzwanie ...*, s. 490 i nast.

<sup>53</sup> Oficjalne stanowisko w tej sprawie Stanów Zjednoczonych: Notatka ministra spraw zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego z rozmowy z ambasadorem Stanów Zjednoczonych Ameryki w Polsce Johnem Davisem odbytej 12 marca 1990 roku, Warszawa, dnia 14 marca 1990 r. *Konferencja dwa plus cztery. Aspekty polskie ...*, dok. nr 26, s. 156. Zob. również: punkty 3 i 5 Notatki informacyjnej o przebiegu wizyty w Polsce Sekretarza Stanu

potwierdzeniem, że poszukiwanie rozwiązania kwestii świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich w „pragmatycznym rozwiązaniu” bilateralnym z Niemcami było zasadne.

Istotna była również ewolucja stanowiska ZSRR, który – jak wskazano wyżej – odstąpił od koncepcji zakończenia Konferencja „2+4” „traktatem pokoju” lub „uregulowaniem pokojowym”. Niemniej w RFN obawiano się, że ZSRR wykorzysta wysuwanie roszczeń odszkodowawczych w celu przeciągania negocjacji w ramach Konferencji i tym samym opóźniania procesu zjednoczenia Niemiec. Obawiano się również wysuwania roszczeń związanych z odszkodowaniami dla byłych robotników przymusowych<sup>54</sup>.

ZSRR nie postulował jednak, podobnie jak mocarstwa zachodnie, wprowadzenia sprawy „reparacji” do porządku obrad Konferencja „2+4”, natomiast zaczął podnosić kwestię odszkodowań dla więźniów obozów koncentracyjnych i robotników przymusowych

Można zakładać, że na stanowisko ZSRR w tej sprawie miały wpływ dwa zasadnicze czynniki:

- paralelnie do negocjacji w ramach Konferencja „2+4”, w ramach której zapadła zasadnicza decyzja w sprawie wycofania wojsk radzieckich z ówczesnego terytorium NRD (zob. art. 4 ust. 1 Traktatu „2+4”), między ZSRR i RFN negocjowano warunki, zwłaszcza finansowe, tego wycofania<sup>55</sup>. Pokryte przez zjednoczone Niemcy

---

Stanów Zjednoczonych Ameryki J. Bakera, Warszawa, 16 maja 1990 r. *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne ...*, dok. nr 51, s. 266.

<sup>54</sup> Zob. Drahtbericht des Botschafters Blech, Moskau, 13. März 1990. Dok. 71. *Die Einheit ...*, s. 361.

<sup>55</sup> Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über einige überleitende Maßnahmen vom 9. Oktober 1990, BGBl. 1990 Teil II, s. 1655 i nast.

koszty tej operacji były znaczące, a w żargonie dyplomatycznym określano je jako „reparacje zastępcze”<sup>56</sup>;

- ZSRR, odstępując od podnoszenia sprawy „reparacji w formule poczdamskiej” podczas Konferencji „2+4”, również obrała drogę bilateralnego poszukiwania z Niemcami rozwiązania odszkodowań dla więźniów obozów koncentracyjnych i robotników przymusowych w formule „pragmatycznej”.

Zważmy, że w układzie bilateralnym – o dobrym sąsiedztwie, partnerstwie i współpracy – podpisanym między ZSRR a zjednoczonymi Niemcami 9 listopada 1990 r.<sup>57</sup> nie ma bezpośredniego nawiązania do odszkodowań z tytułu zbrodni nazistowskich, a w przemówieniu wiceministra spraw zagranicznych ZSRR, J. Kwicińskiego, wygłoszonym przed Radą Najwyższą ZSRR w dniu 4 marca 1991 r. w związku z finalizacją procedury ratyfikacyjnej Traktatem „2+4”, wskazano, że ZSRR obrał „rozwiązanie pragmatyczne” w celu uzyskania od RFN pomocy dla ofiar zbrodni nazistowskich<sup>58</sup>. Wstępne rozmowy w tej sprawie między J. Kwicińskim a D. Kastrupem odbyły się 26 lutego 1991 r. Uzgodniono podczas tych rozmów „humanitarne uregulowanie problemu”, tj. zastosowanie formuły zaproponowanej wcześniej przez Polskę. Do finalizacji tego uzgodnienia doszło już po rozpadzie ZSRR, a w wyniku stosownych porozumień ustanowiono fundacje w Moskwie, Kijowie i Mińsku.

Z powyższych rozważań wynika jednoznacznie, że odstępując od powrócenia do sprawy „reparacji” (w formule poczdamskiej) w ramach Konferencji „2+4”, cztery mocarstwa „przesunęły” zarazem

---

<sup>56</sup> *Die Einheit ...*, dok. nr 71, s. 361.

<sup>57</sup> Europa Archiv, 1991, nr 3, s. 85 i nast.

<sup>58</sup> Zob. K. Kaiser, *Deutschlands Vereinigung. Die internationalen Aspekte. Mit den wichtigsten Dokumenten*, Bonn 1991, s. 383/384.

kwestię innych świadczeń, związanych zwłaszcza z roszczeniami indywidualnym, do bilateralnych uzgodnień zjednoczonych Niemiec z zainteresowanymi państwami. Stało się też jasne, że uzgodnienia takie będą prowadziły przede wszystkim do „rozwiązania pragmatycznego”. Świadomość tego miał również rząd RFN<sup>59</sup>. Dotyczyło to zwłaszcza zapoczątkowanych w listopadzie 1989 r. rozmów z Polską<sup>60</sup>.

#### **4. NRD a sprawa odszkodowań podczas Konferencji „2+4”**

Przypomnijmy wpierw, że w okresie trwania Konferencji „2+4” NRD była jeszcze odrębnym państwem niemieckim, brała udział jako pełnoprawny członek w Konferencji, a formuła zjednoczenia Niemiec dopiero kształtowała się. Ostatecznie przybrała formę przystąpienia NRD do RFN - tzw. dobrowolnej inkorporacji, na mocy umowy międzynarodowej – Traktatu Zjednoczeniowego podpisanego 31 sierpnia 1990 r.<sup>61</sup> (który wszedł w życie 3 października 1990 r.).

Przemiany w NRD pociągnęły za sobą istotne przewartościowania w polityce zagranicznej tego państwa. Na przykład pod rządami Premiera H. Mordova, a zwłaszcza po utworzeniu (w kwietniu 1990 r.) w wyniku demokratycznych wyborów 18 marca 1990 r. rządu Premiera L. de Meziera’a i Ministra Spraw Zagranicznych, M. Meckela Polska otrzymywała ze strony NRD zdecydowane wsparcie podczas Konferencji „2+4” i negocjacji trilateralnych w sprawie granicy<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> Dok. 59. *Die Einheit ...*, s. 333. Sprawą tą zajęła się specjalna grupa robocza „Zjednoczenie Niemiec. Problemy międzynarodowo-prawne”. Dok. 99. *Die Einheit ...*, s. 495.

<sup>60</sup> Zob. *Niemiecka pomoc humanitarna i finansowa w latach 1991-2004 dla poszkodowanych przez III Rzeszę w Polsce...*, s. 344.

<sup>61</sup> BGBl. 1990, II, s. 889.

<sup>62</sup> Zob. J. Sułek, *Ofensywa polskiej dyplomacji w celu zakończenia polsko-niemieckiego sporu granicznego (w:) Przełom i wyzwanie ...*, s. 89/90.

Jednym z celów nowej polityki zagranicznej demokratycznej NRD stało się m.in., niezależnie od postępującego procesu zjednoczenia Niemiec, nawiązanie stosunków dyplomatycznych z Izraelem. Podczas wstępnych rozmów w tej sprawie (29-31 stycznia 1990 r., a następnie 7-9 marca 1990 r. w Kopenhadze) strona izraelska podkreśliła, że wstępnymi warunkami jest m.in. przejście odpowiedzialności za zbrodnie nazistowskich Niemiec i odszkodowania<sup>63</sup>. Już 8 lutego 1990 r. Premier H. Modrov, po rozmowach z żydowskimi organizacjami w Stanach Zjednoczonych, oświadczył, że NRD uznaje „odpowiedzialność całego narodu niemieckiego za przeszłość” oraz że zobowiązuje się do „solidarnego materialnego wsparcia byłych prześladowanych pochodzenia żydowskiego przez reżim nazistowski”<sup>64</sup>.

Istotnym etapem tego kierunku w polityce demokratycznej NRD było oświadczenie Izby Narodowej (*Volkskammer*) – przyjęte 12 kwietnia 1990 r. podczas drugiego posiedzenia, głosami wszystkich frakcji (przy 21 głosach wstrzymujących się). W oświadczeniu tym Izba Narodowa potwierdziła niemiecką odpowiedzialność za zbrodnie narodowego socjalizmu „zwłaszcza na Żydach ze wszystkich państw europejskich, na narodach Związku Radzieckiego, na narodzie polskim oraz na Sinti i Roma”, przeprosiła za „kręctwa i wrogość” oficjalnej polityki NRD w stosunku do państwa Izrael oraz za prześladowania i pozbawienia godności żydowskich współobywateli w naszym kraju również po 1945 r., opowiedziała się za „sprawiedliwym odszkodowaniem materialnych strat” oraz za ustanowieniem stosunków dyplomatycznych z Izraelem<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> *Die Einheit* ..., s. 278 (przypis pierwszy).

<sup>64</sup> Temże.

<sup>65</sup> W oświadczeniu tym Izba Narodowa potwierdziła również nienaruszalność granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej oraz przeprosiła za współudział NRD w zdławieniu „Praskiej wiosny 1968”. *Europa Archiv* 1990, D 242 i nast.



Rozmowy były następnie prowadzone w lipcu 1990 r. m.in. przez Premiera L. de Maiziera z przedstawicielami *Jewish Claims Conference* i światowego Kongresu Żydów oraz przez Przewodniczącą Izby Narodowej, S. Bergmann-Pohl w Izraelu<sup>66</sup>. Stanowisko Izraela w sprawie odszkodowań na zbrodnie nazistowskie zostało sprecyzowane podczas trzeciej rundy negocjacji nad ustanowieniem stosunków dyplomatycznych 2-3 lipca w Kopenhadze. Strona izraelska odrzuciła propozycję NRD – przeprowadzenia negocjacji nad świadczeniami dla ofiar Holokaustu. Obstawiała przy stanowisku, aby punktem wyjścia uczynić Układ Luksemburski z 1952 r. z RFN. Według tego stanowiska, RFN – wypłacając na podstawie tego Układu 3 mld DM – pokryła dwie trzecie powinności wobec Izraela. Izrael wychodził z założenia, że obecnie NRD powinna pokryć pozostałą jedną trzecią należnej sumy. Z tego względu należałoby przyjąć jako punkt wyjścia dla negocjacji tzw. otwartą płatność na rzecz Izraela w wysokości 1.5 mld DM (według wartości z 1952 r.)<sup>67</sup>.

W rozmowach prowadzonych między ministerstwami spraw zagranicznych obu państw niemieckich (1 czerwca 1990 r. ustanowiono specjalną Komisję Kontaktową), przedstawiciele MSZ RFN wykazywali wstrzemięźliwość w obu sprawach. Podkreślali co prawda, że oczywiście dobrze rozumieją „moralną treść” stanowiska NRD, niemniej - zwłaszcza w kwestii ewentualnych przyrzeczeń NRD co do finansowych świadczeń na rzecz Izraela i organizacji żydowskich - apelowali o ostrożność. Wskazywali, że jedną kwestią jest zwrot znacjonalizowanych nieruchomości: ta kwestia jest w istocie sprawą NRD. Inaczej jednak wygląda kwestia ewentualnych przyrzeczeń co do świadczeń finansowych. W tym przypadku bowiem przyrzeczenia takie przeszłyby na RFN (przyszłe zjednoczone Niemcy)<sup>68</sup>. Tak więc –

---

<sup>66</sup> Zob. *Die Einheit ...*, s. 608, przypis 2 i 3.

<sup>67</sup> Dok. 127. Rotstrichinformation der Unterabteilung Informationen des MfA, 10. Juli 1990. *Die Einheit ...*, s. 608.

<sup>68</sup> *Die Einheit ...*, s. 573 (przypis 6).

wskazywano - oczekiwania strony żydowskiej objęte formułą „jednej trzeciej” wymagają szczególnej ostrożności, przy zachowaniu świadomości, że do rozmów ze stroną żydowską w kontekście zjednoczenia Niemiec zapewne dojdzie<sup>69</sup>.

W rozmowach NRD z Izraelem rozbieżności powyższych nie udało się przewyciężyć przed zjednoczeniem Niemiec. Podczas Konferencji „2+4” delegacja NRD nie widziała w jej agendzie sprawy „reparacji”<sup>70</sup>. Tym niemniej – jak zobaczymy – konsekwencją min. negocjacji między NRD a Izraelem i organizacjami żydowskimi były pewne gwarancje zawarte w Traktacie Zjednoczeniowym między NRD i RFN, które następnie przyniosły uzgodnienia w formule „pragmatycznej”.

## **5. Izrael i organizacje żydowskie a zjednoczenie Niemiec i odszkodowania**

Minister Spraw Zagranicznych Izraela M. Arens, podczas wizyty w RFN 15 lutego 1990 r. – po rozmowach z Minister H.D. Genscherem i Kanclerzem H. Kohlem – nie zgłaszał obaw związanych ze zjednoczeniem Niemiec<sup>71</sup>. Zapewniał on, że ma „po 45 latach demokracji pełne zaufanie do Republiki Federalnej Niemiec i jej demokratycznych instytucji oraz do potwierdzenia wolności i praw człowieka w wyniku rewolucji wolnościowej w NRD i z tego też względu pełne zaufanie ma w odniesieniu do zjednoczonych Niemiec”<sup>72</sup>. Niemniej jego stanowisko spotkało się z dużą rezerwą

---

<sup>69</sup> Dok. 116. Gespräch der Staatssekretäre Sudhoff und Domke in Bonn, 19. Juni 1990. *Die Einheit ...*, s. 572 i nast.

<sup>70</sup> Zob. Notatka Bolesława Kulskiego dotycząca wizyty przewodniczącego Rady Ministrów NRD Hansa Modrowa w ZSRR 5-6 marca 1990 roku (po rozmowie z amb. NRD w Polsce, J. van Zwollen), *Konferencja dwa plus cztery. Aspekty polskie ...*, dok. nr 24, s. 152/153.

<sup>71</sup> Zob. H.D. Genscher, *Erinnerungen...*, s. 732.

<sup>72</sup> *Die Einheit ...*, s. 279 (przypis 2). Podobnie we wcześniejszym oświadczeniu z 13 lutego 1990 r. Tamże, s. 278 (przypis 1). Oświadczenie te różniły się od stanowiska ówczesnego Premiera Izraela, I. Szamira, który w końcu 1989 r. wyrażał duże zaniepokojenie rozpoczynającym się procesem zjednoczenia Niemiec. Podkreślał, że wszyscy Żydzi

innych członków rządu izraelskiego oraz ostrą krytyką w izraelskich środkach masowego przekazu<sup>73</sup>. Również organizacje żydowskie, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych, wyrażały zasadnicze obawy związane z procesem zjednoczenia Niemiec<sup>74</sup>.

W kontaktach z RFN pojawiły się – istotne w kontekście rozważanego problemu – dwie kwestie: udziału „narodu żydowskiego” w Konferencji „2 + 4” oraz postulat wypłaty „jednej trzeciej” zaległych odszkodowań (była o tym mowa wyżej).

Postulat udziału „narodu żydowskiego” w Konferencji „2 + 4” był przedmiotem listu z 21 marca 1990 r. rabiego Chaima Z. Rozwaskiego z Westcliff-on a Sea w Zjednoczonym Królestwie do Kanclerza H. Kohla<sup>75</sup>.

W stanowisku MSZ RFN w tej sprawie podkreślano, że obawy narodu żydowskiego w związku ze zjednoczeniem Niemiec i w kontekście jego doświadczeń historycznych z poprzednim jednolitym państwem niemieckim są zasadne i powinny być respektowane. W ubiegłych czterech dziesięcioleciach RFN w sposób szczególny dawała wyraz odpowiedzialności za zbrodnie niemieckie na narodzie żydowskim. Następnie nawiązywano do oświadczenia Izby Narodowej NRD z 12 kwietnia 1990 r. oraz zapewniano, że zjednoczone Niemcy będą świadome swojej historycznej odpowiedzialności. Niemniej

---

przypominają sobie w związku z tym czyny silnych militarne Niemiec i miliony zamordowanych Żydów. Każdy Żyd w Izraelu zastanawia się, czy jeśli Niemcy ponownie otrzymają możliwość stania się najsilniejszym narodem w Europie a nawet w świecie, nie podejmą próby „ponownego zrobienia tego”. Kanclerz H. Kohl zareagował na to 1 grudnia 1989 r. listem do Premiera Szamira, a ten z kolei zrelatywizował swoją wypowiedź. *Die Einheit ...*, s. 281 (przypis 6).

<sup>73</sup> Dok. 54. Drahtbericht des Botschafters Haas, Tel Aviv, 20. Februar 1990. *Die Einheit ...*, s. 278 i nast.

<sup>74</sup> Interesująca analiza reakcji organizacji żydowskich w USA: *Die Einheit*, ZD 042.

<sup>75</sup> Cyt. za: *Die Einheit ...*, s. 427 (przypis 1).

jednak – w kontekście postulatu udziału w Konferencji „2 + 4” - zwracano uwagę na to, że udział w niej sześciu państw ma swoje merytoryczne uzasadnienie, zarówno w świetle rozwoju historycznego jak i regulacji prawnych. Stąd nie jest przewidziany udział w konferencji innych państw, względnie ugrupowań nie będących podmiotami prawa międzynarodowego<sup>76</sup>.

Stanowisko RFN wyraźnie zostało podzielone przez pozostałych uczestników Konferencji „2 + 4”, ponieważ postulat ten nie znalazł się ani w dyplomatycznych dyskusjach na temat składu uczestników Konferencji, ani w debatach politycznych.

Natomiast w sprawie drugiej – postulatu wypłaty „jednej trzeciej” zaległych odszkodowań, stanowisko RFN było również jednoznaczne: uważano, że postulat ten nie ma uzasadnienia. Przypomnijmy, że Izrael w nocy z 12 marca 1951 r. skierowanej do czterech mocarstw określił wysokość izraelskich roszczeń odszkodowawczych i reparacyjnych na 1.5 mld \$. Natomiast ówczesny Przewodniczący światowego Kongresu Żydów, N. Goldman, w rozmowach a Kanclerzem K. Adenauerem precyzował, iż z tej sumy jeden miliard \$ przypada na RFN, a pół miliarda \$ na NRD. Rząd RFN potwierdził gotowość do podjęcia negocjacji i przyjęcia jako ich podstawy zakresu roszczeń określonych w nocy Izraela z 1951 r. Wynikiem tych negocjacji było podpisanie 10 września 1952 r. układu między RFN i Izraelem (Układ Luksemburski), w którym RFN przejęła odpowiedzialność za następstwa Holokaustu na Żydach europejskich dokonanego przez nazistowskie Niemcy oraz zobowiązała się do wypłaty 3 mld DM na rzecz Izraela. Na mocy Protokołu nr 2 dołączonego do Układu, RFN wypłaciła również *Jewish Claims Conference* sumę 450 mln DM na rzecz integracji uciekinierów żydowskich. Formuła „jednej trzeciej” (do zapłaty przez NRD) była co prawda przez delegację izraelską podnoszona w toku negocjacji nad

---

<sup>76</sup> Dok. 85. Vermerk des Referatsleiters 210, Lambach, 20. April 1990. *Die Einheit ...*, s. 427 i nast.

Układem Luksemburskim, niemniej jednak – według stanowiska MSZ RFN - nigdy nie została zaakceptowana i tym samym nie było podstawy prawnej dla wysuwania takiego żądania<sup>77</sup>.

Problem powyższy nie był ani przedmiotem obrad w ramach Konferencji „2 + 4”, ani tym bardziej przedmiotem Traktatu „2 + 4”. Nikt, na żadnym etapie rozmów w ramach Konferencji, takiego postulatu nie zgłaszał, natomiast – jak już zaznaczono – postulat „jednej trzeciej” był powoływany przez Kanclerza H. Kohla jako argument na rzecz odrzucenia koncepcji traktatu pokojowego jako aktu prawnego, który miałby zakończyć Konferencję „2 + 4” i który mógłby „wywołać” sprawę „reparacji”.

Niemniej problem odpowiedzialności zjednoczonych Niemiec za zbrodnie nazistowskich Niemiec towarzyszyła zawarciu Traktatu „2 + 4”. Minister H.D. Genscher w swoim oświadczeniu z okazji podpisania Traktatu w Moskwie 12 września 1990 r. odniósł się do tej kwestii<sup>78</sup>.

Kilka dni później, w liście z 18 września 1990 r., zapewniał Sekretarza Stanu USA, J.A. Bakera, że „Republika Federalna Niemiec znajdzie zaraz po zjednoczeniu szybkie i zadowalające rozwiązanie odnoszące się do roszczeń żydowskich ofiar reżimu narodowosocjalistycznego.”<sup>79</sup>. Zapewnienie powyższe zostało podkreślone w piśmie Prezydenta USA do Senatu z 25 września 1990 r. dotyczącego przedłożenia Senatowi Traktatu „2 + 4”<sup>80</sup>.

Jednoznaczne gwarancje znalazły się w Traktacie Zjednoczeniowym, zawartym przez oba państwa niemieckie.

---

<sup>77</sup> Stanowisko RFN – według: *Die Einheit ...*, s. 574 (przypis 7).

<sup>78</sup> Europa Archiv 1990, D 507.

<sup>79</sup> K. Kaiser, *Deutschlands Vereinigung ...*, s. 273.

<sup>80</sup> K. Kaiser, *Deutschlands Vereinigung ...*, s. 284.

Odpowiadały one postulatom organizacji żydowskich, w tym światowego Kongresu Żydów i Centralnej Rady Żydów w Niemczech, związanych ze zjednoczeniem Niemiec<sup>81</sup>.

I tak do preambuły Traktatu Zjednoczeniowego podpisanego 31 sierpnia 1990 r.<sup>82</sup> wprowadzono akapit czwarty, w którym wskazuje się na kontynuację historii Niemiec i w związku z tym na szczególną odpowiedzialność za zapewnienie demokratycznego rozwoju w Niemczech oraz za poszanowanie praw człowieka i pokoju. Z kolei w Porozumieniu między RFN a NRD, podpisanym 18 września 1990 r., dotyczącym wykonania Traktatu Zjednoczeniowego<sup>83</sup>, znalazł się odrębny art. 2. W artykule tym stwierdzono, że stosownie do oświadczenia Izby Ludowej z 12 kwietnia 1990 r. kwestia „sprawiedliwego odszkodowania materialnych strat” po stronie ofiar reżimu nazistowskiego pozostaje aktualna. Następnie zapewniono, że kontynuując politykę RFN, rząd federalny jest gotowy do ustalenia z *Jewish Claims Conference* porozumienia, które przewidywałoby świadczenia dla tych ofiar, które dotychczas na podstawie przepisów RFN nie otrzymały żadnych odszkodowań względnie otrzymały niewielkie odszkodowania.

W wykonaniu zobowiązania zawartego w art. 2 Porozumienia, 29 października 1992 r. Rząd Federalny zawarł porozumienie z *Jewish Claims Conference* (tzw. Porozumienie art. 2). Nawiązuje ono do Wytycznych z 3 października 1980 r. w sprawie rozdziału środków między żydowskie ofiary, znajdujące się w szczególnie ciężkiej sytuacji

---

<sup>81</sup> Na temat tych postulatów: Dok. 161. Drahterlass des Referatsleiters 210, Lambach, an die Botschaft in Tel Aviv, 20. September 1990. *Die Einheit ...*, s. 735 i nast.

<sup>82</sup> BGBl. 1990, II, s. 889.

<sup>83</sup> Vereinbarung zwischen der BRD und der DDR vom 18. September 1990 zu Durchführung und Auslegung des am 31. August 1990 in Berlin unterzeichneten Vertrages zwischen der BRD und der DDR über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag). (BGBl. 1990 II, s. 1239.

(*Härtefälle*), zamieszkałe w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Na podstawie tych Wytycznych *Jewish Claims Conference* rozdzielała jednorazowe zapomogi w wysokości ok. 5000 DM/2500 euro<sup>84</sup>. Porozumienie z 1992 r. rozszerzyło zakres wypłacanych świadczeń. Utrzymane zostały świadczenia jednorazowe, zarazem jednak wprowadzono świadczenia miesięczne (w wysokości 270 euro) dla ofiar, które co najmniej sześć miesięcy przebywały w obozie koncentracyjnym, co najmniej 18 miesięcy więzione były w getcie, ukrywały się co najmniej przez 18 miesięcy w nieludzkich warunkach lub co najmniej 18 miesięcy prowadziły życie w warunkach nielegalności. Wypłata świadczeń okresowych rozpoczęła się od 1 sierpnia 1995 r. Porozumienie powyższe zostało zastąpione nowym porozumieniem, podpisanym 15 listopada 2012 r.

Zarówno świadczenia jednorazowe jak i okresowe mają charakter *ex gratia*, nie przysługuje w stosunku do nich roszczenie prawne<sup>85</sup>, a więc porozumienia te mieszczą się w formule „pragmatycznej”.

## **6. Traktat „2 + 4” a odszkodowania od Niemiec**

W samym tekście Traktatu „2 + 4” nie pojawiają się terminy „traktat pokoju” czy „uregulowanie pokojowe”. W punkcie szóstym preambuły jest odwołanie do „ładu pokojowego w Europie”, a w ust. 1 art. 1 Traktatu, w kontekście potwierdzenia granic zjednoczonych Niemiec, mowa jest o tym, że ich ostateczny charakter stanowi „istotną część składową porządku pokojowego w Europie”. Są to terminy bardziej o charakterze politycznym i szersze, niż „traktat pokoju” czy „uregulowanie pokojowe”.

Natomiast do terminów tych nawiązują oświadczenie złożone przez uczestników Konferencji „2 + 4” oraz przez Polskę podczas spotkania

---

<sup>84</sup> Zob. *Entschädigung von NS-Unrecht. Regelungen zur Wiedergutmachung*. Bundesministerium der Finanzen, Berlin 2006, s. 16 i nast.

<sup>85</sup> Tamże.

17 lipca 1990 r. w Paryżu<sup>86</sup>, mające charakter tzw. kontekstu w rozumieniu art. 31 ust. 2 b) Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Muszą więc one być uwzględniane przy interpretacji Traktatu „2 + 4”<sup>87</sup>.

Cztery mocarstwa, potwierdzając ostateczny charakter zjednoczonych Niemiec, stwierdziły, iż ten ostateczny charakter „nie będzie mógł być podważony przez żadne zewnętrzne wydarzenia lub okoliczności”. O jakie „zewnętrzne wydarzenia i okoliczności” chodzi wyjaśnia oświadczenie Ministra H.D. Genschera, w myśl którego „wydarzenia czy okoliczności (...) nie będą miały miejsca, tzn. nie przewiduje się ani traktatu pokoju, ani uregulowania pokojowego”. Cztery mocarstwa w art. 1 ust. 5 Traktatu przyjęły „w sposób formalny odnośne zobowiązania i oświadczenia” rządów RFN i NRD, i stwierdziły, że „wraz z ich realizacją potwierdzony zostanie ostateczny charakter granic zjednoczonych Niemiec”.

Oświadczenia te bez wątplenia odnosiły się do statusu granicy polsko-niemieckiej, kładąc kres wysuwanemu uprzednio w RFN „zastrzeżeniu związanemu z traktatem pokoju”.

Po stronie niemieckiej ze stwierdzenia, że żaden „traktat pokoju” lub „uregulowanie pokojowe” nie wchodzi w rachubę, wyciągano wnioski, że tym samym bezprzedmiotowe stały się klauzule dotyczące „reparacji” i „odszkodowań” zawarte w Układzie londyńskim i Układzie przejściowym RFN z trzema mocarstwami zachodnimi, a problem „roszczeń reparatornych” został definitywnie zakończony<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> Tekst oświadczeń i ich szczegółowa analiza: J. Barcz *Udział Polski w Konferencji „2+4”. Aspekty prawne i proceduralne ...*, s. 145 i nast.

<sup>87</sup> Tamże, s. 192/193.

<sup>88</sup> H.D. Genscher, *Erinnerungen*, Berlin 1995, s. 845/846.



Sprawa nie była jednak wcale tak jednoznaczna. Nie ulega co prawda wątpliwości, że – stosownie do woli członków Konferencji „2 + 4” - Traktat „2 + 4” nie jest „traktatem pokoju” ani „regulacją pokojową, nie ulega też wątpliwości, że w przyszłości żaden „traktat pokoju” czy „uregulowanie pokojowe” w rachubę już nie wchodzi. Traktat „2 + 4” jako „ostateczna regulacja w odniesieniu do Niemiec” sprawił, że zakończono prawnie byt „praw i odpowiedzialności” czterech mocarstw za „Berlin i Niemcy jako całość”, a tym samym zjednoczone Niemcy odzyskały pełną suwerenność. Traktat „2 + 4” sprawił także, że umiejscowione one zostały w Sojuszu Północnoatlantyckim (i Wspólnotach Europejskich), czyli w zachodniej sferze demokracji i gospodarki rynkowej.

Czy jednak milczące pominięcie w Traktacie „2 + 4” sprawy odszkodowań od Niemiec mogło być jednoznaczne z zamknięciem problemu odszkodowań od Niemiec? Wyżej już wskazywano, że rozważając ten problem należy brać pod uwagę skład Konferencji „2 + 4” i strony Traktatu „2 + 4”, obejmujące – poza dwoma państwami niemieckim – cztery mocarstwa zachodnie. Z prawnego punktu widzenia mogły one dysponować jedynie roszczeniami, które objęte były ich wspólnymi kompetencjami. Mogły więc dysponować „reparacjami w formule poczdamskiej” (reparacjami w wąskim rozumieniu). Nie budzi więc wątpliwości, że dorozumiane zrzeczenie się odszkodowań w stosunku do Niemiec przez cztery mocarstwa dotyczyło jedynie „reparacji” w takim rozumieniu<sup>89</sup>. W przypadku ZSRR oznaczało to jedynie potwierdzenie zrzeczenia się takich reparacji, dokonanego w 1953 r. Natomiast mocarstwa zachodnie doprecyzowały zakres tego zrzeczenia w Porozumieniu zawartym z RFN 27-28 września 1990 r.

Z powyższych wywodów wynika, że Traktat „2 + 4” nie mógł dotyczyć innych roszczeń z tytułu zbrodni nazistowskich, które

---

<sup>89</sup> Zob. na przykład: J. Kranz, *Praca przymusowa w III Rzeszy. Fakty i refleksje po 50 latach ...*, s. 24 i nast.; Th. Maruhn, *Der „Zwei-Plus-Vier” Vertrag und die deutsche Reparationsleistungen ...*, s. 372 i nast.

mogłyby podnosić w stosunku do zjednoczonych Niemiec zarówno cztery mocarstwa, jak i inne państwa<sup>90</sup>. Z negocjacji w okresie Konferencji „2 + 4” wynikało, że ten kompleks problemów miał być negocjowany bilateralnie między zainteresowanym państwem a zjednoczonymi Niemcami. Z negocjacji tych wynikało również, że dominującą formułą rozwiązania tych problemów będzie nie droga „dochodzenia roszczeń”, lecz „rozwiązanie pragmatyczne”.

## **7. Porozumienie RFN z Francją, Stanami Zjednoczonymi i Zjednoczonym Królestwem z 27-28 września 1990 r.**

Ważnym dopełnieniem postanowień Traktatu „2+4” jest Porozumienie z 27-28 września 1990 r. (weszło w życie 28 września 1990 r.)<sup>91</sup>. Porozumienie to dotyczyło wygaśnięcia *Deutschlandvertrag* oraz Układu przejściowego<sup>92</sup>. Miało one istotne znaczenie również w kontekście rozważanego problemu, potwierdzało bowiem, że sprawa reparacji (w formule poczdamskiej) nie będzie więcej podnoszona. Porozumienie potwierdzało zarazem obowiązek zjednoczonych Niemiec do wypłacania indywidualnych świadczeń uprzednio przyznanych w RFN oraz zakaz podnoszenia roszczeń związanych i z II wojną światową wobec państw Narodów Zjednoczonych<sup>93</sup>.

Przyjrzyjmy się bliżej konsekwencjom prawnym uchylenia Układu przejściowego. Nie wszystkie jego postanowienia zostały na mocy Porozumienia uchylone. Natomiast uchylono prawie wszystkie postanowienia części trzeciej Układu przejściowego, wszystkie

---

<sup>90</sup> Zob. J. Kranz, tamże.

<sup>91</sup> BGBl. 1990, cz.II, s. 1386.

<sup>92</sup> Zob. przypis 4.

<sup>93</sup> Był to ważny argument na rzecz odrzucenia roszczeń jakie Powiernictwo Pruskie wysuwało wobec Polski z tytułu przejętych niemieckich majątków na ziemiach przekazanych na mocy Umowy poczdamskiej Polsce. Zob. J. Barcz, J.A. Frowein, *Ekspertyza w sprawie roszczeń z Niemiec do Polski w związku z drugą wojną światową*, Sprawy Międzynarodowe 2005. Nr 1, s. 110 i nast.

postanowienia części czwartej i piątej oraz niektóre postanowienia części szóstej.

1) Postanowienia części czwartej Układu przejściowego zawierały zobowiązanie Republiki Federalnej Niemiec do zapewnienia odszkodowania (*Entschädigung, indemnisation*) dla ofiar zbrodni nazistowskich. W następstwie tego zobowiązania RFN wydała ustawy krajowe, przewidujące odszkodowania dla ofiar prześladowań nazistowskich (jak wiadomo, ofiary „na Wschodzie”, w tym w Polsce, zostały z kręgu tych świadczeń w następstwie różnych manipulacji interpretacyjnych wyłączone)<sup>94</sup>.

Niemniej w Porozumieniu z 27-28 września 1990 r. znalazło się istotne postanowienie - punkt 4. c) - odnoszące się do uchylonych postanowień części trzeciej, czwartej i piątej Układu przejściowego, w których rząd RFN potwierdził, że uchylenie tych postanowień nie narusza wypłaty odszkodowań na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów niemieckich.

Tak więc uchylenie postanowień Układu przejściowego, odnoszących się do zobowiązania RFN do zapewnienia odszkodowań dla ofiar zbrodni nazistowskich nie oznaczało położenia kresu takiemu zobowiązaniu wobec zjednoczonych Niemiec. Cytowane wyżej postanowienia Porozumienia z 27-28 października 1990 r. wskazują jednoznacznie na utrzymanie takiego zobowiązania w stosunku do zjednoczonych Niemiec. Wobec wspomnianego wyżej „wyłączenia” dużych grup ofiar zbrodni nazistowskich spod wcześniejszych regulacji RFN, obejmowało to również zobowiązanie do poszukiwania dróg udzielenia przez zjednoczone Niemcy pewnej pomocy osobom należącym do takich grup.

---

<sup>94</sup> Zob. J. Kranz, *Polsko-niemieckie kontrowersje prawne – próba syntezy* (w:) *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu do dobrego sąsiedztwa i przyjaznej współpracy 1991-2011* (red. W. Góralski), Warszawa 2011, s. 500.

2) Z postanowień części szóstej Układu przejściowego uchylony został m.in. art. 1 ust. 1, odsuwający „problem reparacji” do czasu uregulowania w „traktacie pokoju” albo „wcześniej w układach dotyczących tych kwestii.”. W ten sposób potwierdzono „milczące” pominięcie w Traktacie „2+4”) sprawy reparacji (w wąskiej, poczdamskiej formule).

Istotne są również postanowienia Porozumienia z 27-28 września 1990 r., wskazujące (punkt 3 Porozumienia), które postanowienia Układu przejściowego nadal pozostają w mocy<sup>95</sup>. W interesującym nas kontekście na uwagę zasługują zwłaszcza następujące postanowienia Układu przejściowego, utrzymane w mocy:

- Utrzymane w mocy zostały ustępy pierwszy i trzeci art. 3 części szóstej Układu przejściowego. Ustęp pierwszy art. 3 dotyczy gwarancji, że RFN (obecnie zjednoczone Niemcy) nie będą podnosiły żadnych środków skierowanych przeciwko konfiskatom mienia niemieckiego zagranicą i innego, przeprowadzonym dla celów reparacji i restytucji i związanych ze stanem wojny lub umowami, które trzy mocarstwa zachodnie zawarły lub zawrą z innymi sprzymierzonymi państwami, państwami neutralnymi lub byłymi sojusznikami Niemiec. Powiązany z nim ustęp trzeci art. 3 Układu przejściowego stwierdza, że nie są dopuszczalne wszelkie związane z tym roszczenia i skargi przeciwko osobom, które nabyły lub nabędą własność na podstawie środków określonych m.in. w ustępie pierwszym art. 3, roszczenia i skargi przeciwko organizacjom międzynarodowym, zagranicznym rządom lub osobom, które działały na polecenie takich organizacji lub rządów.

---

<sup>95</sup> Są to następujące postanowienia Układu przejściowego: w części pierwszej – art. 1 ust. 1 (do „... Rechtsvorschriften aufzuheben oder zu ändern”) oraz ustępy 3, 4 i 5, art. 2 ust. 1, art. 3 ustępy 2 i 3, art. 5 ustępy 1 i 3, art. 7 ust. 1 i art. 8; w części trzeciej – art. 3 ust. 5 lit. a załącznika, art. 6 ust. 3 załącznika; w części szóstej – art. 3 ustępy 1 i 3; w części siódmej – art. 1 i art. 2; w części dziewiątej – art. 1 i w części dziesiątej – art. 4.

- Utrzymany w mocy został również art. 1 części dziewiątej Układu przejściowego, stosownie do którego obywatele Niemiec, podlegający zwierzchnictwu Republiki Federalnej nie mogą wysuwać żadnych roszczeń wobec państw i ich obywateli, które podpisały Kartę Narodów Zjednoczonych z 1 stycznia 1942 r. lub do niej przystąpiły, albo były w stanie wojny z Niemcami lub wskazane są w części piątej Układu przejściowego (art. 5 tej części wymienia również byłych sojuszników Niemiec – Bułgarię, Finlandię, Rumunię, Węgry – dop. aut.), z tytułu środków jakie rządy takich państw lub z ich polecenia podjęto w okresie między 1 września 1939 r. a 5 czerwca 1945 r. ze względu na istniejący stan wojny; tego rodzaju roszczenia nie mogą być dochodzone przed sądami Republiki Federalnej.
- Artykuły 2 i 3 części dziewiątej Układu przejściowego zostały co prawda uchylone na mocy Porozumienia z 27-28 września 1990 r., niemniej należy na nie zwrócić uwagę, ponieważ stały się one przedmiotem odrębnego wyjaśnienia w Porozumieniu - punkt 4 (d). Artykuł 2 części dziewiątej Układu przejściowego dotyczył roszczeń tej samej kategorii jakie zostały wskazane w art. 1, lecz o charakterze międzyrządowym, natomiast art. 3 części dziewiątej Układu przejściowego zawierał gwarancję nie podnoszenia w stosunku do mocarstw zachodnich żadnych roszczeń z tytułu okupacji (a więc od 5 czerwca 1945 r. do wejścia w życie Układu) i przejęcia niektórych zobowiązań z tym związanych przez Republikę Federalną. W obu przypadkach artykuły zawierały klauzule nawiązujące do „uregulowania pokojowego z Niemcami”.

W Porozumieniu z 27-28 września 1990 r. – punkt 4 (d) – stwierdzono, że artykuły 2 i 3 Układu przejściowego zostały uchylone, ponieważ uważa się, że sprawy w nich określone zostały uregulowane „w zakresie w jakim dotyczy to stron Układu przejściowego”. Dodatkowo rząd Republiki Federalnej oświadczył, że stosownie do art. 3 części dziewiątej Układu przejściowego przejął

odpowiedzialność za wskazane w tym artykule roszczenia, które mogłyby być dochodzone na podstawie prawa niemieckiego.

## 8. Podsumowanie

Pojawiają się oceny, że pominięcie podczas Konferencji „2+4” i w Traktacie „2+4” sprawy „reparacji” było „majstersztykiem” Kanclerza H. Kohla<sup>96</sup>. Trudno oprzeć się wrażeniu, że miałyby to dowodzić, iż Niemcy kolejny raz uniknęli względnie pomniejszili zakres wypłaty odszkodowań dla ofiar zbrodni nazistowskich. Do tego rodzaju ocen należy podchodzić ostrożnie.

Na pewno sprawne przeprowadzenie procesu zjednoczenia Niemiec (w ciągu nieco ponad ośmiu miesięcy) było „majstersztykiem” logistycznym i politycznym, przy czym główna zasługa przypada raczej korzystnemu zbiegowi politycznych okoliczności zewnętrznych. Istotnym dokonaniem było również doprowadzenie do zakończenia „praw i odpowiedzialności czterech mocarstw za Berlin i Niemcy jako całość”, a tym samym odzyskanie przez zjednoczone Niemcy suwerenności, przy czym i w tym przypadku było to wypadkową stanu w jakim znalazł się ZSRR i zbieżności interesów RFN oraz trzech mocarstw zachodnich, które widziały strategiczny interes zagwarantowania bezpieczeństwa Europy w przynależności suwerennych. Zjednoczonych Niemiec do Sojuszu Północnoatlantyckiego i do Wspólnot Europejskich (przekształconych w Unię Europejską).

Natomiast trzymanie się kurczowo przez Kanclerza H. Kohla „do ostatniej chwili” niemieckiej „pozycji prawnej” w sprawie granicy polsko-niemieckiej i wynikające stąd meandry polityczne, domaganie się potwierdzenia zrzeczenia „reparacji” przez Polskę i statusu mniejszości niemieckiej (spraw, które nie budziły większych

---

<sup>96</sup> Zob. ocenę M. Stürmera, przywoływaną w pracy S. Żerko – *Reparacje i odszkodowania w stosunkach między Polską a RFN (zarys historyczny)*, Instytut Zachodni, Poznań 2018, s. 34.

kontrowersji) trudno zaliczyć do sukcesów dyplomatycznych Kanclerza H. Kohla. Były to poczynania dla pozostałych członków Konferencji „2+4” niezrozumiałe, a po stronie polskiej wzbudzające jedynie konsternację.

Rezygnacja natomiast przez cztery mocarstwa z „reparacji” (w wąskim rozumieniu) poprzez ich przemilczenie tego problemu w Traktacie „2+4”, nie mogła zamknąć drogi dla innych kategorii roszczeń odszkodowawczych, tym bardziej że podczas Konferencji „2+4” wyraźnie odsyłano w tej dziedzinie w ustaleń bilateralnych z Niemcami, a szereg porozumień powiązanych z Traktatem „2+4” podtrzymywało zobowiązania zjednoczonych Niemiec w tej dziedzinie.

Od roku 1991 r. zjednoczony Niemcy podjęły poważne wypłaty na rzecz ofiar zbrodni nazistowskich, przy czym znacząca ich część przeznaczona została dla ofiar zamieszkałych w Polsce. Przełom polityczny lat 1989/1990 umożliwił, choć późno, taką zmianę. W okresie wielkiego przełomu politycznego, dyplomacja polska wykorzystwała optymalnie wszystkie realne istniejące możliwości. W stosunkach z Niemcami położono kres koncepcjom, które podważały stabilność granicy polsko-niemieckiej, uzgodniono ramy polityczno-prawne dobrego sąsiedztwa polsko-niemieckiego w „dużym” Traktacie, a dla ofiar zbrodni nazistowskich zagwarantowano konkretną pomoc finansową.

**49. Wnioski końcowe.** Zawarte w monografii napisanej razem z Jerzym Kranzem - *Reparacje od Niemiec po drugiej wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego. Aspekty prawa i praktyki*, Warszawa 2019 (strony 368-375).

Tekst całej książki dostępny bezpłatnie online: <http://janbarcz.prv.pl>

1) Reparacje są pojęciem prawnym znanym od dawna, jednak historycznie ewoluującym, co widać na przykładzie różnych okresów postkonfliktowych, w tym po pierwszej i po drugiej wojnie światowej.

W prawie międzynarodowym nie ma jednolitej i wiążącej prawnie definicji pojęcia reparacji wojennych. W celu uniknięcia nieporozumień trzeba każdorazowo uściślić, jaką podstawę prawną, jaki zakres i formę oraz jaką procedurę przybrać mają reparacje.

Stanowisko doktryny i polityki niemieckiej sprowadza się do definiowania reparacji jako pojęcia obejmującego wszelkie roszczenia powstałe w związku z konfliktem zbrojnym. Ten punkt widzenia odpowiadał prawnym, politycznym i finansowym interesom RFN, nie jest jednak wiążący dla innych państw. Sporna była i jest kwalifikacja w tym kontekście indywidualnych roszczeń wynikających ze zbrodni wojennych lub zbrodni przeciwko ludzkości. Dostrzec można w praktyce tendencję do odrębnego traktowania takich roszczeń (również przez RFN – *Wiedergutmachung*).

Po zakończeniu konfliktu państwa rezygnują często, jednostronnie lub wzajemnie, z dochodzenia roszczeń reparacyjnych oraz innych roszczeń. W praktyce zrzeczenie się reparacji nie jest niczym nadzwyczajnym i wynika z przesłanek politycznych i/lub finansowych.

2) Po zakończeniu drugiej wojny światowej uregulowanie jej następstw było niepełne, rozłożyło się na wiele etapów, a



poszczególne regulacje miały różny charakter. W szczególności nie zawarto z Niemcami traktatu pokoju (regulacji pokojowej – *peace settlement*). Główną przyczyną tego stanu rzeczy były narastające konflikty między mocarstwami sprzymierzonymi w okresie drugiej wojny światowej, co doprowadziło do podziału Europy na dwa obozy ideologiczne, w ramach których istniały dwa państwa niemieckie. Miało to wpływ również na sposób i zakres zaspakajania przez Niemcy reparacji oraz roszczeń indywidualnych ofiar narodowosocjalistycznych zbrodni.

3) Umowa poczdamska odnosiła się jedynie do reparacji od Niemiec w sferze roszczeń międzypaństwowych (formuła poczdamska), zaspakajanych przede wszystkim z konfiskat niemieckiego mienia publicznego i prywatnego, restytucji i z bieżącej produkcji (a nie przekazania środków pieniężnych). Pobieranie reparacji w tym znaczeniu odbywało się w ramach tzw. masy wschodniej (ZSRR) i tzw. masy zachodniej (mocarstwa zachodnie). ZSRR zaspakajał roszczenia reparacyjne głównie ze swojej strefy okupacyjnej (następnie NRD), a Polska – zgodnie z ustaleniami konferencji poczdamskiej – zaspakajała roszczenia reparacyjne z puli ZSRR. Ze względów politycznych zarówno mocarstwa zachodnie, jak i ZSRR (a w ślad za nim Polska) zaprzestały na początku lat 50-tych pobierania reparacji: mocarstwa zachodnie odroczyły ten problem do czasu regulacji pokojowej z Niemcami, a ZSRR i Polska zrzekły się reparacji od Niemiec (w rozumieniu formuły poczdamskiej). Mocarstwa zachodnie zamknęły problem swoich roszczeń reparacyjnych wraz ze zjednoczeniem Niemiec w wyniku Traktatu „2+4”. Formuła poczdamska została wówczas ostatecznie zamknięta, w grze pozostawały natomiast roszczenia indywidualne ofiar niemieckich zbrodni i prześladowań, co do których – zarówno przed, jak i po zjednoczeniu Niemiec – zdecydowano w formie odrębnych porozumień poszczególnych państw z RFN.

4) Zrzeczenie się przez Polską reparacji w 1953 r. miało charakter ostateczny i nie może być podważane w świetle prawa

międzynarodowego (inna sprawą jest ocena polityczna sposobu i zakresu pobierania przez Polskę reparacji z puli ZSRR). Próba powrotu do roszczeń reparacyjnych w oparciu o koncepcję nieważności oświadczenia ówczesnego rządu polskiego (abstrahując od braku podstaw dla takiej koncepcji w świetle prawa międzynarodowego) prowadziłaby do następstw z politycznego punktu widzenia nierealistycznych:

- roszczenia – formalnie rzecz biorąc – należałoby skierować do Federacji Rosyjskiej jako państwa identycznego (państwa kontynuatora) pod względem podmiotowości międzynarodowo prawnej z ZSRR;
- względnie należałoby ponownie zwołać konferencję czterech mocarstw (a być może większości z ponad osiemdziesięciu państw, które pozostawały w stanie wojny z Niemcami), ponieważ jedynie w takiej konstelacji można byłoby podjąć próbę zmiany formuły poczdamskiej zaspakajania reparacji; Traktat „2+4” jest natomiast uważany przez cztery mocarstwa za ostateczny akord, zamykający skutki prawne drugiej wojny światowej (w swej nazwie zawiera sformułowanie – traktat o „ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec”) i nie ma żadnych przesłanek aby twierdzić, że państwa te wspólnie mogłoby zmienić ten stan rzeczy;
- niezależnie od tego należałoby uwzględnić, że od czasu wejścia w życie Traktatu „2+4” zjednoczone Niemcy (RFN) nie są obciążone żadnymi formalnymi ograniczeniami, wynikającymi z konsekwencji drugiej wojny światowej; tym samym musiałyby uczestniczyć w rokowaniach reparacyjnych jako równoprawny partner.

5) Inaczej przedstawiała się sytuacja w odniesieniu do roszczeń indywidualnych ofiar niemieckich zbrodni i prześladowań. Akty mocarstw odnosiły się głównie do reparacji od Niemiec w formule

poczdamskiej. Co prawda kwestia dochodzenia roszczeń indywidualnych ofiar konfliktów zbrojnych stanowi przedmiot pewnych kontrowersji w doktrynie prawa międzynarodowego i w praktyce międzynarodowej, niemniej wobec ogromu zbrodni masowych, zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości popełnionych przez Niemcy lub przez nie organizowanych specyficzny charakter tych roszczeń i konieczność odszkodowania dla ofiar nie ulegała wątpliwości. Główny problem polegał natomiast na uzgodnieniu konkretnej podstawy prawnej dla wypłaty roszczeń i procedury ich dochodzenia.

6) Mocarstwa zachodnie, zawierając z RFN umowy międzynarodowe odraczające realizację zaległych reparacji do czasu tzw. regulacji pokojowej z Niemcami, zobowiązały równolegle RFN do zaspokojenia roszczeń ofiar narodowosocjalistycznych zbrodni. Sprawa została tym samym pozostawiona w gestii RFN, która z ofiarami zbrodni rozliczała się (*Wiedergutmachung*) stopniowo i selektywnie na podstawie swojego ustawodawstwa lub dwustronnych traktatów, a częściowo w wyniku odrębnych porozumień o charakterze politycznym lub jednostronnych decyzji politycznych.

Polska, w ślad za ZSRR, zrzekła się co prawda w 1953 r. reparacji w formule poczdamskiej, niemniej istnienie indywidualnych roszczeń ofiar zbrodni nazistowskich było konsekwentnie podtrzymywane. W stosunku do NRD roszczeń nie wysuwano ze względu na ówczesne uwarunkowania, natomiast blokada w relacjach politycznych RFN z państwami Europy Środkowej i Wschodniej w okresie powojennym miała konsekwencje również w dziedzinie zaspakajania roszczeń odszkodowawczych obywateli państw tego regionu. Pod różnymi pretekstami prawnymi i politycznymi RFN wyłączała obywateli tych państw z grona uprawnionych do otrzymywania świadczeń. Niezależnie od tego RFN stała (i stoi) na stanowisku, że reparacje, których spłata przesunięta została do czasu regulacji pokojowej (Umowa londyńska, Umowa przejściowa) obejmowały również roszczenia indywidualne, których w opinii RFN dochodzić można tylko

w relacjach międzypaństwowych. Wobec takich rozbieżności prawnych w podstawowych kwestiach, większość wypłat podejmowanych przez RFN realizowanych było w formule pragmatycznej – jako odrębnie wynegocjowane świadczenia *ex gratia*, wypłacane przez RFN ze względów humanitarnych i moralnych.

7) Jeśli chodzi o wypłaty dla zamieszkałych w państwach regionu EŚiW, w tym w Polsce, ofiar niemieckich zbrodni i prześladowań, to sytuacja zmieniła się zasadniczo po zwrocie politycznym lat 1989/1990. Polska dołączyła do grona demokratycznych państw europejskich a ułożenie stosunków ze zjednoczonymi Niemcami wymagało rozwiązania szeregu spraw związanych z przeszłością, w tym odszkodowań dla ofiar zbrodni nazistowskich. Sytuacja polityczna sprzyjała skłonieniu Niemiec do podjęcia takich wypłat tym bardziej, że Traktat „2+4” zamknął co prawda sprawę reparacji w formule poczdamskiej, ale jednoznacznie pozostawiono kwestię zaspokojenia roszczeń indywidualnych do negocjacji między zjednoczonymi Niemcami a zainteresowanymi państwami.

8) Ze względu na wskazane wyżej okoliczności polityczne oraz uwarunkowania prawne (rozbieżność stanowisk prawnych w podstawowych kwestiach, brak jednoznacznych podstaw prawnych i procedur skutecznego dochodzenia roszczeń) oraz konieczność jak najszybszego wsparcia finansowego dla ofiar zbrodni, których grupa zmniejszała się szybko ze względów biologicznych, świadczenia od RFN dla polskich ofiar zostały wynegocjowane w tzw. formule pragmatycznej (porozumienie z 1991 r.). Również druga tura płaćności od RFN, mimo że wynegocjowanych (2000 r.) pod realną groźbą postępowań przed sądami amerykańskimi wobec przedsiębiorstw niemieckich i austriackich (pozwody zbiorowe), odwoływała się do tej formuły. Formuła ta (a więc negocjacje polityczne) była jedyną drogą, w ramach której możliwe było uzyskanie konkretnych świadczeń dla zamieszkałych w Polsce ofiar niemieckich zbrodni. Gdyby wdano się wówczas w spory co do

stanowisk prawnych, trwałyby one zapewne do dnia dzisiejszego nie przynosząc ofiarom konkretnego wsparcia.

9) Nie było (i nie ma) możliwości dochodzenia omawianych roszczeń indywidualnych bezpośrednio przez same ofiary, czy to przed sądami międzynarodowymi, czy to przed sądami krajowymi (niemieckimi lub państw trzecich). Ten stan rzeczy znajduje potwierdzenie w praktyce państw i orzeczeniach sądów. Przypomnieć należy zwłaszcza, że:

- brak ku temu jednoznacznej podstawy prawnej i brak skutecznej procedury zarówno w prawie międzynarodowym, jak i w prawie krajowym (w szczególności prawie niemieckim lub prawie japońskim).
- pozwanie państwa niemieckiego przed sądami krajowymi państw trzecich wyłączone było (i jest) ze względu na immunitet jurysdykcyjny, a w przypadku prawomocnego wyroku sądu krajowego, ze względu na immunitet egzekucyjny państwa.
- po zakończeniu wielostronnych negocjacji w 2000 r. wykorzystanie procedury pozwu zbiorowego w systemie prawa amerykańskiego nie wchodzi w rachubę ze względu na uzgodniony wówczas „pokój prawny” dla form niemieckich i austriackich.

10) Powojenna ewolucja okoliczności politycznych i prawnych okazała się korzystna dla Niemiec, w mniejszym natomiast stopniu dla ich ofiar. Brak traktatu pokoju stwarzał dla RFN znaczną swobodę w określaniu wielkości, czasu i sposobu wypłaty świadczeń dla ofiar niemieckich zbrodni i prześladowań. Niemieckie wypłaty dla ofiar zbrodni i prześladowań okazywały się często selektywne i spóźnione. Zwlekanie nie przyniosło jednak Niemcom splendoru. W praktyce zaspokojenie roszczeń ofiar następowało stopniowo, z opóźnieniem i prawie zawsze pod międzynarodową presją.

Sposób realizacji świadczeń reparacyjnych w formule poczdamskiej (z puli ZSRR) ustalony został dla Polski niekorzystnie, niekorzystnie również oddziaływała sytuacja polityczna okresu powojennego (oraz nastawienie RFN) na sytuację ofiar niemieckich zbrodni i prześladowań zamieszkałych w państwach EŚiW, w tym w Polsce. Niemniej do szacunków wysokości świadczeń przekazanych dla polskich ofiar i/lub dla Polski należy podchodzić rzetelnie. Z pewnością nie są uprawnione i wprowadzają w błąd oceny, że Polska „nie otrzymała żadnych świadczeń”, względnie „promile” ogólnej sumy wypłaconej przez RFN, czy też stwarzanie wrażenia, że inne państwa lub ich obywatele otrzymały wielokrotnie wyższe świadczenia.

### **Polski i niemiecki historyk podliczają niemieckie odszkodowania za drugą wojnę światową**

(Prof. Constantin Goschler, Prof. Krzysztof Ruchniewicz), Gazeta Wyborcza, 15 marca 2018 r.

Trudno podważyć opinię o tym, że odszkodowań nie otrzymało wielu pokrzywdzonych lub że kwoty nie były wystarczające w stosunku do ich cierpień. W dodatku pokrzywdzeni przez III Rzeszę na Wschodzie padli po wojnie ofiarą politycznego konfliktu, który pozwalał ignorować ich cierpienia lub traktować je instrumentalnie. Dopiero w naszych czasach zjednoczone Niemcy zadbały o zadośćuczynienie pokrzywdzonym, którzy znaleźli się za ówczesną żelazną kurtyną. Można rzecz jasna zasadnie wskazywać na niedociągnięcia w tym zakresie. Nie można jednak przy tym przeinaczać faktów lub lekceważyć wysiłków podjętych do tej pory przez rządy i powołane do tego zadania fundacje. Polska może zasadnie czuć się szczególnie ciężko doświadczoną ofiarą niemieckiej okupacji podczas drugiej wojny światowej. Nie może jednak domagać się statusu ofiary powtórnej dyskryminacji w toku zadośćuczynienia dla nieniemieckich poszkodowanych. A to właśnie owa próba wystylizowania się na super ofiarę budzi polityczne kontrowersje. Nietrudno tu bowiem odnieść wrażenie, że chodzi właściwie o to, żeby deficyty praktyk odszkodowawczych

wykorzystać do innych celów politycznych. A to oznaczałoby kontynuację – choć na inną modłę – gry, którą przez dziesięciolecia prowadzono wobec mieszkających za żelazną kurtyną ofiar Trzeciej Rzeszy.

11) Uwzględniać należy przede wszystkim datę przełomową (1989/1990), kończącą podział Europy, co odblokowało możliwość skutecznego domagania się świadczeń przez polskie ofiary niemieckich zbrodni i prześladowań. W następstwie obu rund negocjacji dla ofiar wpłynęło łącznie 6 mld złotych rozdzielonych przez Fundację „Polsko-Niemieckie Pojednanie (500 mln DM na podstawie porozumienia z 1991 oraz 1,812 mld DM na podstawie porozumienia z 2000 r.); dodać do tego należy 42,7 mln euro przekazane ze strony Austrii). Była to kwota nie tylko znacznie przewyższająca wypłaty dla poszkodowanych z innych państw regionu EŚiW, ale obejmujący kilkanaście procent ogólnych świadczeń RFN po roku 1991.

Niezależnie od powyższych wypłat, przy obliczaniu reparacji i innych świadczeń odszkodowawczych jakie wpłynęły do Polski, należałoby uwzględnić:

- świadczenia reparacyjne w formule poczdamskiej (jak wskazano w rozdziale 2, nie jest to zadanie łatwe, ale pewien szacunek powinien być możliwy);
- wartość prywatnego mienia niemieckiego przejętego przez Polskę na terytoriach przekazanych Polsce na podstawie Umowy poczdamskiej (wchodziły one z pewnością w skład należnych Polsce reparacji, co stanowi podstawę uznania bezprzedmiotowości roszczeń odszkodowawczych ze strony byłych właścicieli niemieckich);
- świadczenia w łącznej wysokości 140 mln DM przekazanych w latach 60-tych, a następnie na mocy porozumienia

międzyrządowego z 1972 r. dla ofiar eksperymentów medycznych;

- świadczenia przekazywane odrębnie (na podstawie regulacji MOP – Międzynarodowej Organizacji Pracy) z niemieckiego systemu zabezpieczenia społecznego dla robotników przymusowych, którzy ulegli wypadkom przy pracy (ich wypłata została odblokowana w 1975 r. w ramach tzw. pakietu rentowego);
- świadczenia przekazywane inwalidom wojennym, byłym żołnierzom Wehrmachtu, obywatelom polskim zamieszkałym w Polsce (porozumienie techniczne z 1967 r.);
- 1,3 mld DM tzw. ryczałtu rentowego, który stanowił wynik rozliczeń z tytułu składek ubezpieczeniowych pobranych przez niemieckie instytucje ubezpieczeniowe podczas niemieckiej okupacji za okresy przejęte następnie przez ZUS (w rozumieniu szerszym należy je objąć pojęciem rozliczeń finansowych związanych z wojną);
- świadczenia dla obywateli polskich narodowości żydowskiej, którzy przeżyli Holocaust, a po 1945 r. opuścili Polskę – po części obawiając się następstw nastawienia antysemickiego, po części (1968 r.) wyrzuceni z Polski (część zatrzymała obywatelstwo polskie, część została bezprawnie tego obywatelstwa pozbawiona); z około 200 tys. takich osób znaczącą grupę stanowiły ofiary Holocaustu, które otrzymywały i otrzymują – głównie za pośrednictwem JCC – świadczenia od RFN;
- świadczenia dla obywateli polskich narodowości żydowskiej (ofiar Holocaustu), zamieszkałych w Polsce, którzy otrzymywali i otrzymują świadczenia (zwłaszcza po 1995 r.) za pośrednictwem JCC;



- w końcu należy mieć na względzie różne ukryte formy odszkodowań od RFN<sup>1</sup>, jak na przykład jeden miliard DM niskooprocentowanego kredytu, udzielonego w 1975 r.; bywa on właśnie tak kwalifikowany, aczkolwiek stanowi formę pośredniej pomocy finansowej, której część mogła zostać udzielona z myślą o wsparciu dla ofiar niemieckich zbrodni i prześladowań, a została zmarnotrawiona przez ówczesne władze PRL.

12) Tzw. formuła pragmatyczna ma to do siebie, że nie jest ograniczona żadnymi terminami oraz przesłankami formalnymi. Przykładem jej zastosowania jest ustanowiona w następstwie porozumień berlińskich z 2000 r. niemiecka Fundacja „Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość“, zaopatrywana ze źródeł rządowych i przez przemysł niemiecki. Ponadto realizowane są projekty wspierające żyjący jeszcze ofiary zbrodni nazistowskich (różne akcje pomocy organizowane są także przez niemieckie gminy, miasta, zakłady przemysłowe) oraz upamiętniające losy tych ofiar. Podejmowane są również świadczenia innego rodzaju na rzecz ofiar niemieckich zbrodni (w latach 2014/15 sfinalizowano umowę, na mocy której przekazywane są świadczenia socjalne dla żyjących jeszcze osób, które świadczyły pracę przymusową w gettach, podwyższono – po postępowaniu sądowym w RFN – świadczenia z tytułu wypadków przy pracy przymusowej). Formuła pragmatyczna pozostaje nadal otwarta dla różnych działań na rzecz żyjących jeszcze ofiar niemieckich zbrodni i prześladowań.

---

<sup>1</sup>K. Ruchniewicz, *Pieniądze za wojnę. Dzieje niemieckich odszkodowań i reparacji*, Odra, 2017, nr 10, s. 2-9; *Polski i niemiecki historyk podliczają niemieckie odszkodowania za drugą wojnę światową* (Prof. Constantin Goschler, Bochum, Prof. Krzysztof Ruchniewicz, Wrocław), Gazeta Wyborcza, 15 marca 2018 r.

## **Wnioski**

### **wyływające w kontekście obecnych koncepcji podjęcia ze strony polskiej roszczeń odszkodowawczych wobec Niemiec**

1. Nie ma szans na powrót do roszczeń reparacyjnych w stosunku do Niemiec w formule poczdamskiej. Traktat „2+4” (1990) zamknął ostatecznie tę sprawę, a zwołanie obecnie konferencji skupiającej cztery byłe mocarstwa sprzymierzone z okresu drugiej wojny światowej względnie konferencji w jeszcze szerszym składzie jest nierealistyczne.
2. Skuteczne dochodzenie prawne roszczeń indywidualnych przez ofiary niemieckich zbrodni nazistowskich nie jest możliwe. Brak jest dla takiego dochodzenia podstawy w prawie niemieckim i w prawie międzynarodowym, a pozywanie państwa niemieckiego przed sądami państw trzecich wyłączone było (i jest) ze względu na immunitet jurysdykcyjny, a w przypadku prawomocnego wyroku sądu krajowego, ze względu na immunitet egzekucyjny państwa; procedura skarg zbiorowych przed sądami amerykańskimi jest zamknięta ze względu na uzgodniony w 2000 r. „pokój prawny”.
3. Otwarte pozostają sprawy wyraźnie zastrzeżone w Traktacie polsko-niemieckim z 17 czerwca 1991 r., a mianowicie kwestia zwrotu dóbr kultury i archiwaliów (art. 28 ust. 2 Traktatu). Może również w przyszłości pojawić się problem zwrotu przez Federację Rosyjską dóbr kultury przejętych z terytoriów niemieckich przekazanych Polsce.
4. Otwarte są możliwości współpracy polsko-niemieckiej w ramach tzw. formuły pragmatycznej. Mogą one obejmować różne formy wsparcia dla żyjących jeszcze ofiar narodowosocjalistycznych zbrodni oraz wspólne działania upamiętniające ofiary tych zbrodni. Niezbędny jest jednak do tego odpowiedni poziom

politycznej współpracy Polski i Niemiec. Formuła ta wymaga bowiem porozumienia i współpracy obu stron.

## **50. W sprawie rzetelności rozliczeń polsko-niemieckich roszczeń związanych z II wojną światową**

(w:) Integracja – polityka zagraniczna – praworządność – wyzwania dla Polski współczesnej. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Witoldowi M. Góralskiemu (red. E. Mareńca), Warszawa 2019 (strony 57-67).

Profesor Witold M. Góralski w toku swojej długoletniej pracy naukowej zajmował się kilkoma ważnymi obszarami: prawem konstytucyjnym, prawem międzynarodowym, a następnie prawem Unii Europejskiej oraz różnymi aspektami politycznymi stosunków polsko-niemieckich. W tej ostatniej dziedzinie był prekursorem badań nad statusem prawnym związków zawodowych<sup>1</sup> i trybunałów konstytucyjnych<sup>2</sup>, które przeprowadził w latach 70. i 80. odwołując się do regulacji prawnych i praktyki konstytucyjnej Republiki Federalnej Niemiec. W późniejszym okresie, korzystając również z doświadczeń praktycznych nabytych podczas pracy dyplomatycznej, odnosił się do różnych, istotnych prawnych aspektów stosunków polsko-niemieckich.

Na szczególne podkreślenie zasługuje nie tylko wkład merytoryczny profesora Góralskiego w badania naukowe w tych obszarach, lecz również jego rola w przeprowadzeniu w ubiegłym dziesięcioleciu kilku projektów naukowych (we współpracy z ówczesnym dyrektorem Departamentu Traktatowego MSZ, dr Remigiuszem Henczelem), których znaczenie naukowe i praktyczne jest niezmiernie istotne i długotrwałe. Dotyczyły one bowiem kwestii

---

<sup>1</sup> W.M. Góralski, *Związki zawodowe w RFN*, Warszawa 1982.

<sup>2</sup> W.M. Góralski, *Wykładnia ustaw w działalności Związkowego Trybunału Konstytucyjnego RFN*, Wrocław 1976; *Federalny Trybunał Konstytucyjny a stosunki zewnętrzne Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 1987.

roszczeń w stosunkach polsko-niemieckich, związanych z drugą wojną światową: z jednej strony problemu reparacji należnych Polsce na mocy Umowy poczdamskiej (czyli roszczeń publiczno-prawnych) i oceny prawnej zrzeczenia się takich roszczeń w 1953 r. przez ówczesny rząd polski, z drugiej zaś roszczeń, które były szczególnie intensywnie wysuwane przez niemieckie ziomkostwa na początku ubiegłego dziesięciolecia, związanych z przejęciem przez Polskę prywatnych majątków niemieckich na terytoriach przekazanych Polsce na mocy Umowy poczdamskiej. Oba te problemy miały wówczas wielką dynamikę polityczną, wywołały ostry publiczny debaty, a niektóre z nich (problem reparacji) powróciły ostatnio do debaty publicznej.

Odwołać należy się w tym kontekście do kilku dużych projektów naukowych, w których uczestniczyło kilkudziesięciu badaczy, a których efekty zostały opublikowane w szeregu tomach (pod redakcją profesora W.M. Góralskiego) w ubiegłym dziesięcioleciu:

- **Po pierwsze:** „*Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy (1991-2011)*”, książka wydana w 2011 r., sumująca praktykę dwudziestu lat obowiązywania „dużego” Traktatu polsko-niemieckiego. Dwie, spośród ośmiu części tej książki, odnosiły się do wspomnianych wyżej problemów prawnych;
- **Po drugie:** dwa tomy fundamentalnej publikacji – „*Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004*”, wydane w 2004 r. Pierwszy tom zawiera prace, które odnoszą się w zasadzie do wszystkich szczegółowych problemów prawnych w stosunkach polsko-niemieckich w tej dziedzinie, drugi zaś tom zawiera kompleksowy zbiór dokumentów, w tym szereg publikowanych po raz pierwszych (na przykład dotyczących formuły pobierania przez Polskę reparacji z puli przyznanej na mocy Umowy poczdamskiej Związkowi Radzieckiemu);

- **Po trzecie:** *„Transfer – obywatelstwo – majątek. Trudne problemy stosunków polsko-niemieckich. Studia i dokumenty”*, wydana w 2005 r. książka, która zawiera prace odnoszące się głównie do kontekstu historycznego, politycznego i prawnego wysuwanych wówczas w stosunku do Polski roszczeń związanych z przejętym przez Polskę majątkiem niemieckim na Ziemiach Zachodnich i Północnych. Zarazem książka ta zawiera obszerną część dokumentacyjną, w której opublikowano wyczerpujący zbiór dokumentów dotyczących tej problematyki;
- **Po czwarte:** sumujący w końcu tom – *„Polska – Niemcy 1945-2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie”* (wydany w 2007 roku), w którym odniesiono się do generalnej oceny najważniejszych problemów w stosunkach polsko-niemieckich z perspektywy 60 lat od zakończenia drugiej wojny światowej. Również ten tom zawiera część dokumentacyjną, w której opublikowano najistotniejsze przemówienia polityków polskich i niemieckich po 1989 r.

Materiały i dokumenty zawarte w tych tomach powinny stanowić punkt wyjścia i odniesienia dla młodej generacji badaczy oraz dla polityków, którzy chcieliby odpowiedzialnie odnosić się do trudnej spuścizny problemów prawnych w stosunkach polsko-niemieckich, zwłaszcza zaś do kwestii różnego rodzaju roszczeń związanych z drugą wojną światową. Na dwa nurty badań profesora Witolda M. Góralskiego, związane z powyższymi projektami naukowymi, chciałbym zwrócić uwagę.

Pierwszy z nich dotyczy podstaw prawnych przejęcia przez Polskę własności niemieckiej na niemieckich terytoriach przekazanych Polsce na mocy Umowy poczdamskiej. Istota problemu prawnego tkwi w tym, że – o ile – przejęcie przez Polskę niemieckiej własności publicznej związanej z tymi terytoriami nie budzi kontrowersji w świetle prawa międzynarodowego, to przejęcie również własności

prywatnej mogło takie kontrowersje wywoływać. Profesor Góralski poświęcił temu zagadnieniu obszerne studium: *Podstawy prawne, przedmiot i program przewłaszczenia własności niemieckiej na Ziemiach Zachodnich i Północnych na podstawie i w ramach Umowy poczdamskiej*<sup>3</sup>. W studium tym (którego różne aspekty rozwijał w innych pracach) odniósł się do kilku fundamentalnych kwestii (sumując zarazem dorobek doktryny polskiej w tym obszarze): podstaw przekazania Polsce niemieckich terytoriów wschodnich na mocy Umowy poczdamskiej, ustrojowych założeń przejęcia własności na tych terytoriach przez Państwo Polskie, polskich aktów prawa krajowego, na mocy których nastąpiło przejęcie własności, wykonania tych aktów w konkretnych dziedzinach (nieruchomości ziemskich i mienia nierolniczego), sporu polsko-niemieckiego, koncentrującego się wokół legalności przewłaszczenia, w końcu oceny tego problemu w świetle „dużego” Traktatu polsko-niemieckiego i zamknięcie jego implikacji politycznych w ubiegłym dziesięcioleciu, przypieczętowanym orzeczeniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 7 października 2008, w którym Trybunał odrzucił skargi „Powiernictwa Pruskiego” (*Die Preußische Treuhand*), prywatnego podmiotu powołanego przez wysiedleńców, potwierdzając w uzasadnieniu zarazem, że Polska otrzymała byłe nieniemieckie terytoria wschodnie zgodnie z ówczesnym prawem międzynarodowym.

Rozważana powyższe miały w ówczesnym kontekście politycznym istotne znaczenie. Na początku ubiegłego dziesięciolecia nastąpiła bowiem erupcja roszczeń ze strony organizacji niemieckich wysiedleńców, na co część polskich ugrupowań politycznych odpowiedziała wezwaniem do unieważnienia zrzeczenia się w 1953 r. przez ówczesny rząd polski reparacji od Niemiec i ponownego wystąpienia w stosunku do Niemiec ze stosowanymi roszczeniami. Ważnym tłem dla takiego podejścia było wskazywanie na rozmiar szkód, jakie Polska poniosła podczas II wojny światowej oraz

---

<sup>3</sup> *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004*, Warszawa 2004, tom I, s. 189 i nast.

niewspółmierność rekompensaty otrzymanej od Niemiec. Nie trzeba dodawać, że wrażliwość społeczna w Polsce jest w tej mierze ze zrozumiałych względów olbrzymia, nawet kilkadziesiąt lat po zakończeniu drugiej wojny światowej. Problematyka ta była jednak znacznie bardziej złożona, a również ramy prawne i polityczne stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami zasadniczo różne, niż w pierwszych dziesięcioleciach po drugiej wojnie światowej. W tym kontekście dorobek profesora Góralskiego wpisuje się w nurt, nakierowany na zamknięcie kontrowersyjnych kwestii prawnych w stosunkach polsko-niemieckich przy zagwarantowaniu zasadniczych polskich interesów oraz skoncentrowaniu się na umacnianiu tych stosunków, jako rodzaju postulowanej przez Ministra Krzysztofa Skubiszewskiego „wspólnoty interesów” w ramach Unii Europejskiej.

Próba podważenia zrzeczenia się w 1953 r. przez ówczesny rząd polski roszczeń reparacyjnych wobec Niemiec<sup>4</sup> nie uwzględniała uwarunkowań prawnych tego rodzaju jednostronnego aktu w rozumieniu prawa międzynarodowego (zrzeczenia są z zasady nieodwoływalne), pomijała kontekst historyczny tej decyzji (na przełomie lat 40. i 50. wszystkie mocarstwa sprzymierzone byłej koalicji antyhitlerowskiej stopniowo ograniczały pobieranie reparacji ze „swoich” stref okupacyjnych a następnie od RFN i NRD, aż do zupełnego zaprzestania, kierując się przede wszystkim interesem politycznym), nie uwzględniała również konsekwencji polityczno-dyplomatycznych (w istocie Polska mogłaby kierować roszczenia reparacyjne jedynie do Rosji, bowiem na mocy Układu poczdamskiego z części przypadającej ZSRR miała je zaspakajać, względnie musiałaby doprowadzić do kolejnego spotkania poczdamskiej „wielkiej czwórki”, co należy obecnie do kategorii

---

<sup>4</sup> Reprezentatywnie: J. Sandorski, M. Muszyński, K. Karski, S. Hambura, *Tezy do stanowiska doktryny polskiej w sprawie uznania deklaracji z 23 sierpnia 1953 r. o zrzeczeniu się przez Polskę reparacji wojennych za nieobowiązującą*: „Kwestię należnych Polsce od Niemiec reparacji wojennych można uznać za nadal otwartą i dopuszczającą możliwość formułowania roszczeń pod adresem władz niemieckich.”. <http://wpolityce.pl/polityka/282359-po-co-berlin-odpala-teraz-te-bombe-steinmeier-polska-nie-ma-zadnych-podstaw-do-domagania-sie-reparacji-wojennych?strona=2>



fantastyki politycznej, bowiem Konferencja „2 + 4” w 1990 r. zamknęła ostatecznie te sprawy).

Profesor Witold M. Góralski należy do tej grupy znawców problematyki prawnej stosunków polsko-niemieckich, którzy zwracają uwagę na to, że reparacje w formule poczdamskiej mają poza tym szersze, niezmiernie istotne znaczenie prawne: reparacje przyznane Polsce objęły bowiem również niemieckie mienie prywatne, przejęte przez Polskę na terytoriach niemieckich przekazanych Polsce na mocy Umowy poczdamskiej. Tym samym, z tego tytułu nie przysługują byłym niemieckim właścicielom żadne roszczenia w stosunku do Polski. Jest to zasadniczy argument, stanowiącym podwalinę polskiej pozycji prawnej w tej dziedzinie, podzielanej zresztą przez stronę niemiecką.

W swoich pracach profesor Witold M. Góralski poświęcił dużo uwagi szczegółowej analizie dyskusji politycznej, jaka miała miejsce w stosunkach polsko-niemieckich, a przede wszystkim w Polsce w pierwszych latach ubiegłego dziesięciolecia. Punktem odniesienia tej analizy było przemówienie kanclerza federalnego Gerharda Schrödera z okazji 60. rocznicy wybuchu Powstania Warszawskiego, wygłoszone w Warszawie, 1 sierpnia 2004 r., w którym stwierdził on: „Nie może dziś być miejsca dla roszczeń restytucyjnych z Niemiec, które stawiałyby historię na głowie. Związane z drugą wojną światową kwestie majątkowe nie są dla obu rządów tematem w niemiecko-polskich stosunkach. Ani rząd federalny, ani żadne poważne siły polityczne w Niemczech nie wspierają indywidualnych roszczeń, o ile mimo to będą zgłaszane. To stanowisko rząd federalny będzie prezentował także przed sądami międzynarodowymi.”. Oświadczenie zawarte w tym przemówieniu zmieniało zasadniczo narrację polityczną dotychczasowych rządów niemieckich (uprzednio zachodnioniemieckich), które w różnym zakresie kokietowały politycznie środowiska wysiedlonych.

Abstrahując od tej zmiany, Sejm RP podjął uchwały (10 września 2004 r.) wyzywające rząd do egzekwowania reparacji wojennych od Niemiec oraz podkreślające, że Polska nie ponosi żadnej odpowiedzialności wobec obywateli RFN z tytułu szkód związanych z drugą wojną światową. W innym jednak kierunku poszła argumentacja rządu oraz ówczesnego ministra spraw zagranicznych (Włodzimierza Cimoszewicza), który w oświadczeniu z 15 września 2004 r. stwierdził:

„Rząd RP docenia troskę Sejmu RP o zapobieganie negatywnym skutkom działań podejmowanych przez radykalne środowiska ziomkowskie w Niemczech zamierzające wystąpić z roszczeniami rewindykacyjno-odszkodowawczymi przed polskim, a następnie ew. europejskim wymiarem sprawiedliwości z tytułu utraty mienia na skutek II wojny światowej. Rząd RP – odnotowując obawy społeczne wywołane przez rzeczników polityki roszczeń i nieodpowiedzialnych żądań w Niemczech – opowiada się za znalezieniem rozwiązania tej kwestii w dialogu i we współpracy z partnerami niemieckimi. Nie jest to łatwe, mamy bowiem do czynienia z różnymi stanowiskami prawnymi. Niemniej jednak Rząd RP stoi na stanowisku, że znalezienie rozwiązania kwestii roszczeń rewindykacyjno-odszkodowawczych leży nie tylko we wspólnym polsko-niemieckim interesie, ale i w interesie jednoczącej się Europy, której nie służy utrzymywanie niepewności i zarzewi konfliktów. Rząd RP z satysfakcją odnotował w tym kontekście wystąpienie kanclerza RFN, Gerharda Schroedera w dniu 1 sierpnia 2004 r. w 60 rocznicę wybuchu Powstania Warszawskiego. Deklarację szefa rządu RFN postrzegamy jako etap na drodze do znalezienia rozwiązania niosącego za sobą skutki prawne, które będzie ostatecznym i niepodważalnym zamknięciem tej kwestii w stosunkach dwustronnych. Rząd RP pragnie także wskazać na stanowisko Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2004 r. w sprawie reparacji wojennych przedstawione opinii publicznej. Rząd RP traktuje

kwestię reparacji jako zamkniętą i jest zdecydowany nie obciążać nią stosunków polsko-niemieckich.”.

W wyniku wspólnych działań rządów polskiego i niemieckiego wypracowane zostało stanowisko, stosownie do którego roszczenia niemieckie z tytułu przejęcia przez Polskę niemieckiej własności na ziemiach przekazanych Polsce na mocy Umowy poczdamskiej nie mają – jako część należnych Polsce reparacji - żadnej podstawy w świetle prawa międzynarodowego, niemieckiego prawa krajowego i prawa polskiego, czyli w rozumieniu prawnym nie istnieją<sup>5</sup>. Profesor Góralski poddał przebieg powyższej debaty politycznej oraz jej aspekty prawne szczegółowej analizie, oceniając ostatecznie wypracowane wspólne stanowisko następująco: „(ma ono) dla stosunków polsko-niemieckich przełomowy charakter ze względu na swój wymiar polityczny, ponieważ przewyższa dotychczasową niemożność pogodzenia odmiennych pozycji prawnych obydwu państw w stosunku do spornych problemów z przeszłości w związku z perspektywą rozwinięcia po 1990 r. wspólnoty polsko-niemieckich interesów na gruncie jednoznacznej sytuacji terytorialnej Polski i Niemiec w świetle prawa międzynarodowego i ostatecznego przewyciężenia ‘kwestii majątkowej’ jako *de iure* nieistniejącej.”<sup>6</sup>.

Przysłowiową kropkę nad „i” postawił Europejski Trybunał Praw Człowieka we wspomnianym orzeczeniu z 7 października 2007 r., odrzucając skargi „Powiernictwa Pruskiego”. Pozostało otwarte

---

<sup>5</sup> „4. Roszczenia indywidualne niemieckich obywateli z tytułu wywłaszczeń na polskich ziemiach zachodnich i północnych nie istnieją ani w płaszczyźnie prawa międzynarodowego, ani w myśl prawa niemieckiego albo polskiego.(...)”

6. Skargi z tytułu omawianych wywłaszczeń nie mają szansy na powodzenie ani przed sądami polskimi, niemieckimi i amerykańskimi, ani przed sądami międzynarodowymi.”. *Ekspertyza w sprawie roszczeń z Niemiec przeciwko Polsce w związku z drugą wojną światową (2 listopada 2004 r.)* (w:) *Transfer – obywatelstwo – majątek. Trudne problemy stosunków polsko-niemieckich. Studia i dokumenty*, Warszawa 2005, s. 521 i nast.

<sup>6</sup> Znaczenie ekspertyzy Barcz-Frowein w sprawie roszczeń z Niemiec przeciwko Polsce w związku z II wojną światową dla stosunków polsko-niemieckich (w:) *Transfer – obywatelstwo – majątek. Trudne problemy stosunków polsko-niemieckich. Studia i dokumenty*, Warszawa 2005, s. 229 i nast.

pytanie o odpowiedzialność ekspertów, za stawiane błędne diagnozy oraz odpowiedzialność polityków za forsowanie szkodliwych koncepcji w imię uzyskaniu poklasku i paru punktów procentowych w wyborach.

Drugi ważny nurt w ówczesnych rozważaniach profesora Góralskiego odnosił się do krytycznej analizy koncepcji tzw. opcji zerowej. Była ona „mutacją” poglądów tej samej grupy ekspertów, powiązanych z „Prawem i Sprawiedliwością”, którzy forsowali wspomniany pogląd, iż RFN powinna przejąć roszczenia niemieckich wysiedleńców, związane z własnością pozostałą na terytoriach przejętych przez Polskę, mimo że stan prawny był jednoznaczny: roszczenia takie nie miały uzasadnienia ani w prawie międzynarodowym, ani w prawie krajowym niemieckim, nie mówiąc już o krajowym prawie polskim – czyli nie istniały. W myśl tej koncepcji natomiast interesy polskie i ochrona przed „roszczeniami niemieckim” miałyby być zagwarantowane poprzez wzajemne wyrzeczenie się przez Polskę i Niemcy roszczeń związanych z drugą wojną światową. RFN miałyby przejąć roszczenia własnych obywateli z tytułu szkód wynikających z wykonanych przez Polskę decyzji poczdamskich (wysiedlenie ludności niemieckiej i konfiskaty niemieckiego majątku prywatnego), Polska zaś miałyby zrezygnować z roszczeń własnych (w relacjach międzypaństwowych) i roszczeń jej obywateli (czyli w rozumieniu prawnym przejąć odpowiedzialność za takie roszczenia własnych obywateli). W tym duchu pisali na przykład M. Muszyński i K. Rak: „Jedynym skutecznym rozwiązaniem całości problemów polsko-niemieckich wynikających z wojny jest przyjęcie przez Polskę i Niemcy traktatu zawierającego opcję zerową. Każda ze stron winna zrezygnować w nim raz na zawsze ze wszelkich roszczeń wiążących się z II wojną światową w imieniu swoim i własnych obywateli, a następnie wewnętrznie uregulować skutki tej rezygnacji.”<sup>7</sup>. Ówczesny zaś premier, Jarosław Kaczyński uskarżał się jesienią 2006 r., że od strony niemieckiej „w istocie” usłyszał

---

<sup>7</sup> Gazeta Wyborcza z 13 września 2007 r.

„odmowę wobec postulatu nawet wzajemnego wyrzeczenia się roszczeń”, co jest „dla strony polskiej daleko idącym ustępstwem”<sup>8</sup>.

Profesor Witold M. Góralski jako jeden z pierwszych zwrócił uwagę na bałamutność tej koncepcji i tkwiące w niej zagrożenia dla polskich interesów. Pisał: „Bałamutność tzw. opcji zerowej polegała przede wszystkim na tym, że na jednej płaszczyźnie stawiała w rozumieniu prawnym roszczenia polskie i niemieckie, pomijając całkowicie fakt, że indywidualne roszczenia polskie wobec wynikały z obowiązku naprawienia szkód powstałych w następstwie agresji i przegranej przez Rzeszę Niemiecką wojny, podczas gdy potencjalne roszczenia niemieckie wobec Polski nie miały umocowania prawnego międzynarodowego, mimo że wspierało je zachodniemieckie państwo w oparciu o dostosowaną do potrzeb politycznych doktrynę państwową (czyt. niemieckiej pozycji prawnej).”<sup>9</sup>.

Wyżej wskazywano już na to<sup>10</sup>, że roszczenia niemieckich wysiedleńców z tytułu przejęcia przez Polskę własności prywatnej na terytoriach przekazanych Polsce na mocy Umowy poczdamskiej nie miały żadnej podstawy w prawie międzynarodowym, prawie krajowym polskim i prawie niemieckim, a więc nie istniały. Doktryna niemiecka stoi wprawdzie do dziś na stanowisku, że wysiedlenia i konfiskaty mienia Niemców w wyniku drugiej wojny światowej i Umowy poczdamskiej były bezprawne, jednak rząd RFN nie występował nigdy w tej sprawie wobec Polski i uznawał skutki prawne polskich wywłaszczeń. Trudno też zakładać, że rząd niemiecki byłby gotowy wypłacać wysiedlonym odszkodowania. Nie było zwłaszcza podstaw prawnych, na mocy których na państwie

---

<sup>8</sup> Rzeczpospolita z 16-17 grudnia 2006 r.

<sup>9</sup> *Droga do dobrego sąsiedztwa i przyjaznej współpracy z Niemcami (w:) Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy (1991-2011)*, Warszawa 2011, s. 534.

<sup>10</sup> Ostatnio szerzej na ten temat: J. Barcz i J. Kranz, *Reparacje od Niemiec po drugiej wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego. Aspekty prawa i praktyki*, Warszawa 2019, s. 339 i nast.

niemieckim ciężłyby – wynikający z jego ustawodawstwa lub traktatów – obowiązek odszkodowania za wynikłe z drugiej wojny światowej straty majątkowe swych obywateli na byłych niemieckich terytoriach wschodnich. Rządy niemieckie nie zobowiązywały się w tym względzie wobec własnych obywateli, a wysiedleni Niemcy otrzymali uprzednio tzw. *Lastenausgleich* czyli zapomogi na koszty osiedlenia się w RFN, co jednak (według prawa niemieckiego) nie było traktowane jako odszkodowanie. Formuła, stosownie do której roszczenia tego rodzaju nie znajdują podstawy prawnej w prawie międzynarodowym, w prawie polskim i w prawie niemieckim, czyli nie istnieją, nie przypadkowo została potwierdzona przez oba rządy.

Odpowiadała ona w pełni polskim interesom – nie ma bowiem lepszej gwarancji ochrony przed potencjalnymi roszczeniami, niż potwierdzenie, że roszczenia takie nie istnieją. Odpowiadała ona również rządowi niemieckiemu, ponieważ potwierdzenie, że roszczenia niemieckich wysiedlonych nie mają podstawy także w prawie niemieckim, wyłączało ewentualną odpowiedzialność finansową państwa niemieckiego (poza już wypłaconymi świadczeniami w ramach *Lastenausgleich*). Próby wymuszenia na stronie niemieckiej jednostronnego przejęcia odpowiedzialności finansowej za nieistniejące roszczenia były z góry skazane na niepowodzenie. Tym bardziej, że zupełnie niejasne były motywy autorów takich koncepcji: interesy Polski były zagwarantowane w ramach potwierdzonego nieistnienia roszczeń niemieckich wysiedlonych i niemożliwości ich skutecznego dochodzenia. Oczekiwania zaś<sup>11</sup> dodatkowej regulacji tego rodzaju spraw w bilateralnej umowie międzynarodowej, czy w drodze renegotjacji Traktatu z 17 czerwca 1991 r. świadczyło o braku realizmu politycznego.

---

<sup>11</sup> W wypowiedzi ówczesnego premiera, J. Kaczyńskiego, Rzeczpospolita z 16-17 grudnia 2006 r.

Absurdalność tej koncepcji wynikała nie tylko z tego, że na jednej szali kładziono nieistniejące roszczenia niemieckich wysiedlonych, które nie miały żadnych szans na skuteczne dochodzenie, na drugiej zaś roszczenia ze strony polskiej, które – w konkretnych dziedzinach – istniały w rozumieniu prawnym, a otwartość niektórych była nawet wyraźnie zastrzeżona w Traktacie z 17 czerwca 1991 r. (sprawa zwrotu dóbr kultury i archiwaliów – art. 28 ust. 3). W przypadku przyjęcia tzw. opcji zerowej powstałaby absurdalna sytuacja, w której Polska miałaby za RFN naprawić wojenne szkody wynikłe z prześladowania przez Niemcy obywateli polskich. Skuteczność tego rodzaju roszczeń wobec Skarbu Państwa byłaby realna, chodziłoby bowiem o decyzje dotyczącą co prawda spraw z przeszłości, ale podjętą wspólnie i dotyczącą konkretnych roszczeń. W takim przypadku zastosowanie miałyby również jurysdykcja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Była to więc koncepcja wyjątkowo szkodliwa politycznie, błędna prawnie i zagrażająca istotnym interesom Polski.

\*\*\*

Omawiane prace profesora Witolda M. Góralskiego odegrały istotną rolę we wprowadzaniu rzetelności i solidności naukowej oraz politycznej do trudnego polsko-niemieckiego rozliczenia tragicznej przeszłości. Zwrócone one były również ku nowej perspektywie umiejscowienia Polski w procesie integracji europejskiej. Wyżej bowiem nakreślone koncepcje o charakterze „konfrontacyjnym” posłużyły bowiem rozsiewaniu rzekomych zagrożeń związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej (unijny Trybunał Sprawiedliwości miał być kompetentny do rozpatrywania skarg wysiedlonych Niemców), deprecjonowano przy pomocy takich absurdalnych argumentów również unijną Kartę Praw Podstawowych, która miałaby umożliwić dochodzenie majątkowych roszczeń niemieckich wobec Polski. Wszystkie takie koncepcje i obawy nie miały żadnego racjonalnego oparcia w regulacjach prawnych, były niespójne, błędnie sformułowane, czasami wręcz

kuriozalne. Wszystkie zarazem wprowadzały jednak zamieszanie w percepcji społecznej znaczenia konstruktywnych stosunków polsko-niemieckich w zjednoczonej Europie, rozkręcały spiralę nieufności i były po prostu szkodliwe dla polskich interesów.

Z czasem sprawa „roszczeń niemieckich” przeciwko Polsce zniknęła ze sfery publicznej, a żadne z wieszczonych „zagrożeń niemieckich” nie nabrało realnego wymiaru. Prace profesora Witolda M. Góralskiego miały a tym kontekście – jak wspomniano - istotne znaczenie. Zachowały one aktualność i nadal powinny być punktem odniesienia dla krytycznej analizy wznowionej kampanii politycznej na rzecz dochodzenia od Niemiec reparacji, zwłaszcza zaś dla oceny takich kampanii politycznych z punktu widzenia wagi dobrych relacji polsko-niemieckich w zintegrowanej Europie<sup>12</sup>.

## Bibliografia

- Barcz J., Kranz J., *Reparacje od Niemiec po drugiej wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego. Aspekty prawa i praktyki*, Warszawa 2019.
- Góralski W.M. , *Wykładnia ustaw w działalności Związkowego Trybunału Konstytucyjnego RFN*, Wrocław 1976.
- W.M. Góralski, *Związki zawodowe w RFN* , Warszawa 1982.
- Góralski W.M., *Federalny Trybunał Konstytucyjny a stosunki zewnętrzne Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 1987.
- Góralski W.M. (red.), *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004* (dwa tomy), Warszawa 2004.

---

<sup>12</sup> W.M. Góralski, *Polsko-niemiecka wspólnota interesów. Geneza, dokonania, zagrożenia* (w:) *Polska – Niemcy 1945-2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie*, Warszawa 2007, s. 303 i nast.



- Góralski W.M. (red.), *Transfer – obywatelstwo – majątek. Trudne problemy stosunków polsko-niemieckich. Studia i dokumenty*, Warszawa 2005
- Góralski W.M. (red.), *Polska – Niemcy 1945-2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie*, Warszawa 2007
- Góralski W.M. (red.), *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy (1991-2011)*, Warszawa 2011

## 51. „Miałeś chacie złoty róg ...”. Co dalej ze politycznymi stosunkami Polski z Niemcami.

(w:) Dziedzictwo Krzysztofa Skubiszewskiego w polityce zagranicznej RP (red. R. Kuźniar, A. Bieńczyk-Missala), Warszawa 2020 (strony 53-72).

1. Redaktor naukowy i inicjator tej książki, Roman Kuźniar, postawił przez autorami poszczególnych rozdziałów niełatwe zadanie: zidentyfikowania dziedzictwa pionierskich lat 1989-1992, kiedy przestawiono zwrotnice w polskiej polityce zagranicznej ze „Wschodu” na „Zachód”, zdiagnozowania stopnia degrengolady jakiej dokonali funkcjonariusze PiS w statusie Polski w środowisku międzynarodowym i podjęcia próby diagnozy, co z pierwotnego dziedzictwa zachowuje szczególną wartość w działaniach na rzecz odzyskania przez Polskę przynależnego jej miejsca w stosunkach międzynarodowych.

Odpowiedź na pierwsze z tych zadań sprawia najmniej kłopotów. Adam Daniel Rotfeld ocenia ówczesny przełom następująco:

„(Mazowiecki) wspólnie ze Skubiszewskim dokonywali w tamtym czasie zasadniczej reorientacji w polityce zagranicznej. Zwrotnice były przestawiane z kierunku ‘Wschód’ na kierunek ‘Zachód’. Decyzje Mazowieckiego były więc swoistą inwestycją w przyszłość. Taka strategia opłaciła się i przyniosła zyski z nawiązką.”<sup>1</sup>

Polska stała się członkiem Rady Europy, Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej, czyli weszła do wspólnoty państw demokratycznych, szanujących praworządność, w tym prawa obywatelskie. Następstwem tego stał się skok cywilizacyjny o

---

<sup>1</sup> A.D. Rotfeld, *W cieniu. 12 rozmów z Marcinem Wojciechowskim*, Warszawa 2012, s. 165.

niespotykanych wymiarach oraz wyjątkowo mocna pozycja jaką Polska wypracowała sobie w Unii już po kilku latach członkostwa.

Odpowiedź na drugie i trzecie zadanie tylko pozornie jest prosta: co prawda gołym okiem można ocenić stopień degrengolady, jaką sięgnęła pozycja Polski w środowisku międzynarodowym w następstwie polityki skrajnie aroganckiej, która zaufanie i szacunek dla siebie i innych zmieniała w zadufanie i sobiepaństwo, z kupczenia bezpieczeństwem Polski uczyniła cnotę, a cele państwa sprowadziła do zapewnienia sobie władzy za wszelką cenę<sup>2</sup>. Rzecz jednak w tym, że nie sposób przewidzieć „głębi” zniszczenia substancji państwa w następstwie takiej polityki. Prawnicy łamią sobie głowę, jak naprawić struktury wewnętrzne państwa i przywrócić praworządność po odsunięciu PiS od władzy. Wyzwania związane z powrotem Polski w środowisku międzynarodowym do roli godnego zaufania, obliczalnego partnera, zdolnego do zawierania wyważonych kompromisów i kierującego się wspólnymi celami mogą być nie mniejsze.

Co prawda dużo jest racji w tym, że „przetrzymanie” państwa niepraworządnego w Unii Europejskiej ułatwi zadanie: ostateczny zakres unijnego *acquis* nie uległ zmianie, podobnie jak sieć umów międzynarodowych wiążących Polskę. Niemniej istotą działania współczesnej wspólnoty państw, a taką na kontynencie europejskim jest Unia Europejska, jest wzajemne zaufanie. W toku „dużego” rozszerzenia UE, gdy przyjmowano państwa członkowskie budujące dopiero demokrację, ustalenie wzajemnego zaufania trwało około dziesięciu lat, kształtowało się w toku trudnych negocjacji i działań okresu stowarzyszenia, a następnie akcesu. Reaktywacja wzajemnego zaufania będzie trwała zapewne również długo. Decyzja w sprawie „dużego” rozszerzenia UE nie była dla ówczesnych państw członkowskich łatwa, obciążona była dużym ryzykiem, nie brak było zagorzałych przeciwników tej decyzji, którzy zwracali uwagę na to, że państwa kandydujące nie dojrzały jeszcze do członkostwa, zwłaszcza

---

<sup>2</sup> Zob. Tamże.

zaś nie mają wykształconej kultury kompromisu. Obawy te odżyły obecnie, a droga powrotu Polski do statusu „normalnego” państwa członkowskiego obciążona będzie dodatkowo obawą przed recydywą do stanu niepraworządnego<sup>3</sup>.

2. Zwróćmy się wpieryw ku zagadnieniu pierwszemu, określeniu istoty dziedzictwa pierwszych lat polityki zagranicznej niepodległej Polski, prowadzonej przez Krzysztofa Skubiszewskiego. Zajmowałem się tym szczegółowo w rozdziale – „łączenie realizmu z wizją przyszłości. Rola Krzysztofa Skubiszewskiego w ustanowieniu podstaw prawnych stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami,” – zamieszczonym w książce poświęconej dorobkowi ministra Skubiszewskiego, opublikowanej w rok po Jego śmierci<sup>4</sup>.

W późniejszych publikacjach określałem to dziedzictwo mianem „doktryny Skubiszewskiego”<sup>5</sup>. Wychodziłem bowiem z założenia – i ocenę taką podtrzymuję z całą stanowczością, że dokonania Krzysztofa Skubiszewskiego z początku lat 90. XX wieku ocenić należy nie tylko w kategoriach gruntownego przewartościowania polskiej polityki zagranicznej w latach 1990-1994, lecz przede wszystkim – biorąc pod uwagę spójność i umocowanie historyczne jego poglądów - jako określenie jej głównych założeń i kierunków, które w wymiarze strategicznym warunkują miejsce demokratycznej Polski w regionie Europy Środkowej i Wschodniej, na kontynencie europejskim oraz w skali globalnej.

---

<sup>3</sup> Zob. szerzej: J. Barcz, *Od lizbońskiej do post-lizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020 (rozdział 13: „Integracja elastyczna” a niepraworządność w państwie członkowskim, s. 662 i nast.).

<sup>4</sup> *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu* (red. R. Kuźniar), Warszawa 2011, s. 33 i nast.

<sup>5</sup> Zob. rozdział o tym tytule zamieszczony w książce: *Krzysztof Skubiszewski i dyplomacja czasów przełomu*, Poznań 2016, s. 111 i nast.

Przypomnieć przede wszystkim należy wspólny mianownik „doktryny Skubiszewskiego”, czyli pojmowanie polityki zagranicznej państwa jako podstawowego składnika polskiej racji stanu. Na pytanie, czy zgadza się z twierdzeniem, że zasadniczą funkcją polityki zagranicznej jest zapewnienie państwu bezpieczeństwa? – odpowiedział, że co do zasady zgadza się z takim stwierdzeniem. Wymaga ono jednak ważnego uzupełnienia: nie chodzi bowiem o jedną z funkcji polityki, lecz

„o rację stanu, którą widzę przede wszystkim w kategoriach bezpieczeństwa. Choć racja stanu w swym praktycznym wymiarze nie ogranicza się do strategicznych aspektów polityki zagranicznej, lecz obejmuje także kluczowe kwestie państwowości oraz fundamenty ustrojowe, gospodarcze i społeczne państwa”.

W takim ujęciu polityka zagraniczna składa się na spójną koncepcję państwowości, obejmującą demokratyczne zasady ustrojowe państwa, jego gospodarczą konstytucję odwołującą się do gospodarki rynkowej oraz niezawisłą polityką zagraniczną, wiążącą państwo ze społecznością międzynarodową państw demokratycznych. Zarazem jednak polityka zagraniczna powinna zapewnić państwu „normalną” pozycję w tej międzynarodowej społeczności, umożliwiającą utrzymywanie niezawisłych stosunków, nie obarczonych sporami terytorialnymi, konfliktami wokół mniejszości narodowych i jednostronnymi gwarancjami politycznymi<sup>6</sup>.

Kanon „doktryny Skubiszewskiego”, wytyczający główne, strategiczne wartości statusu Polski w relacjach międzynarodowych odnosi się przede wszystkim trzech zasadniczych kwestii:

---

<sup>6</sup> Prof. Krzysztof Skubiszewski, pierwszy minister spraw zagranicznych odrodzonej Rzeczypospolitej dla „Tygodnika Powszechnego”, Tygodnik Powszechny z 17 kwietnia 1994 r. Wywiad zamieszczony również w: *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu ...*, s. 475.

- mocnego zakorzenienia Polski w społeczności państw demokratycznych, która na kontynencie europejskim przyjęła formę Wspólnot Europejskich, a obecnie Unii Europejskiej (członkostwo w Unii oraz zajęcie miejsca w centrum unijnego procesu decyzyjnego); koniecznym dopełnieniem jest oczywiście członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim (i umacnianie zawartych w Traktacie Waszyngtońskim klauzul bezpieczeństwa) oraz w systemach nakierowanych na ochronę praw człowieka;
- zagwarantowania stabilności terytorialnej Państwa Polskiego oraz podobnej stabilności w regionie otaczającym Polskę – stosownie do odpowiednich zasad prawa międzynarodowego (poszanowania integralności terytorialnej, nienaruszalności granic, zakazu użycia siły, nielegalności aneksji) oraz zagwarantowanie ochrony mniejszości narodowych;
- wspieranie rozszerzania europejskiej strefy demokracji i gospodarki rynkowej na łańcuch państw powstałych po rozpadzie Związku Radzieckiego wzdłuż wschodniej granicy Polski oraz wspieranie nurtu demokratycznego i opcji proeuropejskiej w pozostałych państwach tego obszaru.

Nie miejsce tu na analizowanie szczegółowe tych trzech elementów kanonu polskiej racji stanu. Chciałbym jednak przypomnieć cytaty z wypowiedzi Krzysztofa Skubiszewskiego z początku lat 90., charakteryzujące te elementy:

- **Kierunek na wejście do UE:** „Wiązanie się z Unią Europejską staje w rzędzie wielkich wydarzeń naszych dziejów – tych, które otwierały nowe perspektywy i dawały nadzieję; nasza historia nie zna wielu takich faktów”<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Odczyt wygłoszony 28 grudnia 1993 r. w Międzynarodowym Centrum Kultury w Krakowie i ogłoszony w Gazecie Wyborczej z 8-9 stycznia 1994 r. Tekst zamieszczony również w: *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu ...*, s. 509.

W przemówieniu uzasadniającym ratyfikację układu o stowarzyszeniu: „Dyskutując o naszych związkach ze Wspólnotą, mówimy przede wszystkim o sprawach gospodarczych. Pamiętajmy jednak, że istota tych związków dotyczy sfery politycznej naszego szeroko pojętego bezpieczeństwa. Dzisiejsze związki ze Wspólnotą i jutrzejsze do niej wejście przesądza o stabilizacji naszego bezpieczeństwa. Wspólnota była bowiem od początku, i nadal pozostaje, przedsięwzięciem politycznym. Nasze stowarzyszenie, nasze dążenie do członkostwa ma przede wszystkim charakter polityczny. Chodzi nam o to, podobnie jak to miało miejsce w przypadku Grecji, Hiszpanii i Portugalii, aby raz na zawsze oddalić od nas widmo totalitaryzmu oraz zapewnić przyszłość demokracji w naszym kraju. Dzięki traktatom, które legły u podstaw Wspólnoty, dzięki swojej działalności, Wspólnoty są dzisiaj, obok Stanów Zjednoczonych, bastionem demokracji na świecie.

Z drugiej strony idzie o zapewnienie naszemu krajowi bezpiecznego miejsca w Europie. (...) Nie trzeba przypominać, że w ciągu dwóch ostatnich stuleci zagrożone były nie tylko granice Polski, nie tylko jej niepodległość, ale zagrożone było istnienie narodu. Stowarzyszenie ze Wspólnotą będzie dla nas gwarancją, podobnie jak dla innych krajów członkowskich, nie tylko rozwoju gospodarczego i społecznego, przede wszystkim będzie gwarancją zachowania i promieniowania naszej egzystencji narodowej”<sup>8</sup>.

- **Kierunek na wejście do NATO:** „Od początku naszej polityki odrzucaliśmy ewentualność traktowania Polski jako fragmentu strefy ‘szarej’, ‘buforowej’ lub neutralnej – w centralnym regionie kontynentu. Taka strefa nieuchronnie prowadzi na jej

---

<sup>8</sup> K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989-1993*, Warszawa 1997, s. 225/226.

obszarze do rywalizacji lub wpływów państw silniejszych. Obszar oddzielający Niemcy od europejskiego Wschodu, w tym od Rosji, nie może być zredukowany do przedpola służącego obcej strategii”<sup>9</sup>. Uzyskanie członkostwa w NATO traktowane było jako „najwyższy szczebel bezpieczeństwa”, a „doświadczenia historyczne Polski ... każą nam dążyć do osiągnięcia najwyższego szczebla bezpieczeństwa”<sup>10</sup>.

- **Alternatywne koncepcje regionalne, powrót do koncepcji Międzymorza:** „... strzeżmy się *wishfull thinking*. Istnieje zachodnia strefa bezpieczeństwa: Polsce musi zależeć na jej rozszerzeniu na Wschód. Takiego dążenia nie wolno poświęcać na rzecz efemeryd”<sup>11</sup>.

W praktycznej realizacji „doktryny Skubiszewskiego” ułożenie dobrego sąsiedztwa ze zjednoczonymi Niemcami zajmuje szczególne miejsce. Jeśli obecnie, z perspektywy 30 lat, spojrzymy na znaczenie Konferencji „2 + 4” (12 września 2020 r. minęło dokładnie 30 lat od podpisania wieńczącego tę Konferencję Traktatu, który regulował status polityczny i militarny zjednoczenia Niemiec), to stwierdzimy, że podjęte tam ustalenia zadecydowały o losach geopolitycznych Europy Środkowej i Wschodniej, a zwłaszcza Polski.

Musimy również odnotować, że w obradach Konferencji „2+4” - dawnych sprzymierzonych mocarstw z okresu II wojny światowej (z udziałem obu państw niemieckich) jedynie Polska brała udział: w tych częściach Konferencji, które dotyczyły jej interesów bezpieczeństwa a

---

<sup>9</sup> Tamże, s. 511.

<sup>10</sup> Tamże.

<sup>11</sup> Prof. Krzysztof Skubiszewski, pierwszy minister spraw zagranicznych odrodzonej Rzeczypospolitej dla „Tygodnika Powszechnego”, Tygodnik Powszechny z 17 kwietnia 1994 r. Wywiad zamieszczony również w: Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu ..., s. 476.



zwłaszcza sprawy granicy polsko-niemieckiej, przełamując fatum Jałty. Jedynie Polsce Traktat „2 + 4” został oficjalnie notyfikowany. Konferencja „2 + 4” rozpoczęła się w niecałe sześć miesięcy po utworzeniu rządu Tadeusza Mazowieckiego. Przede wszystkim dzięki Jego wiarygodności interesy Polski zostały zrozumiałe i uwzględnione, a minister Krzysztof Skubiszewski, dzięki fachowości, wielkiej kulturze osobistej i znajomości języków obcych i uprzednim kontaktom brał udział w dyskusjach nad najważniejszymi sprawami kontynentu europejskiego na równi z najbardziej znaczącymi ministrami spraw zagranicznych świata – Stanów Zjednoczonych, Zjednoczonego Królestwa, Francji, ZSRR i RFN.

Konferencja „2 + 4” znana jest w Polsce przede wszystkim z tego, że przyczyniła się do zakończenia wątpliwości jakie uprzednio w RFN podnoszono w odniesieniu do „polskiej granicy zachodniej”, a w jej następstwie 14 listopada 1990 r. podpisany został Traktat, w którym zjednoczone Niemcy potwierdziły granicę polsko-niemiecką. Ale podczas tej Konferencji zapadły też decyzje (dla podjęcia których warunkiem było uzyskanie porozumienia w istniejącym jeszcze ZSRR - wielka rola M. Gorbaczowa), na mocy których wojska radzieckie wycofały się z terytorium (byłej) NRD, zjednoczone Niemcy stały się pełnoprawnym członkiem Sojuszu Północnoatlantyckiego (ze pewnymi graniczeniami dotyczącymi terytorium byłego NRD – zakaz stacjonowania broni ABC) oraz członkiem ówczesnych Wspólnot Europejskich (włączenie terytorium byłego NRD). Porozumienie w sprawie wycofania wojsk radzieckich z terytorium byłego NRD było ważną przesłanką (być może konieczną), dla doprowadzenia do wycofania wojsk radzieckich z Polski. Pozostałe natomiast decyzje sprawiły, że niekwestionowana granica polsko-niemiecka stała się zarazem granicą Polski z Unią Europejską oraz granicą z NATO, co znakomicie ułatwiło drogę do uzyskania członkostwa w tych organizacjach.

Harcownikom natomiast obecnej ekipy rządzącej warto przypomnieć, że paralelnie do Konferencji „2+4” sfinalizował się

projekt Unii Gospodarczej i Walutowej, Francuzi nastawali bowiem na to, aby zjednoczone Niemcy były jeszcze mocniej połączone więzami integracyjnymi z resztą Europy, tak aby „Niemcy pozostały europejskie”, a nie „Europa niemiecka”. Projekt wspólnego pieniądza był więc od początku przede wszystkim projektem politycznym, mającym umocnić spójność Europy i przeciwdziałać powrotowi do „koncertu mocarstw”. Dystansowanie się od euro, z tego punktu widzenia szkodzi polskim strategicznym interesom. Posłowi Mularczykowi (pisowskiemu specjalście od reparacji) należy natomiast wpisać do sztambucha kilka podstawowych informacji o przebiegu Konferencji „2 + 4”, aby nie opowiadał głupstw, iż podczas jej trwania „zamieciono pod dywan” sprawę odszkodowań dla ofiar zbrodni nazistowskich<sup>12</sup>. Sprawa ta nie była co prawda włączona do formalnej agendy Konferencji - ze względu na tempo zjednoczenia Niemiec (Konferencja trwała około siedmiu miesięcy) i na zakres potencjalnych zainteresowanych (III Rzesza Niemiecka była w stanie wojny z 86 państwami) oraz konieczność uzyskania w tym czasie rozstrzygnięć (wspomnianych wyżej) o fundamentalnym znaczeniu dla geopolityki Europy i jej bezpieczeństwa. Natomiast w ustaleniach paralelnych zobowiązano zjednoczone Niemcy do podjęcia dalszych świadczeń na rzecz ofiar zbrodni nazistowskich: znalazło to wyraz formalny w porozumieniu trzech mocarstw zachodnich z RFN z 27/28 września 1990 r. oraz w Traktacie zjednoczeniowym z 31 sierpnia 1990 r. (w art. 2 Porozumienia wykonawczego), który wszedł w życie 3 października 1990 r. Zjednoczone Niemcy zawarły w okresie późniejszym porozumienia z licznymi państwami i organizacjami żydowskimi, głównie w tzw. formule pragmatycznej (wypracowanej w negocjacjach polsko-niemieckich już na progu 1990 r.), na mocy których ofiarom zamieszkałym w Polsce przypadło ponad 6 mld złotych (największa część wypłaconej przez Niemcy po 1990 r. kwoty), nie wliczając w to świadczeń na rzecz obywatelski polskich narodowości żydowskiej – ofiar Holocaustu, rozsianych po całym

---

<sup>12</sup> Polecam ostatnią książkę mojego autorstwa. *Sprawy polskie podczas Konferencji „2 + 4”. Potwierdzenie granicy polsko-niemieckiej i reparacje od Niemiec*, Warszawa 2020.

świecie (niestety również za sprawą antysemickich akcji w Polsce powojennej).

Wykorzystanie tego politycznego *window of opportunity* jest do dzisiaj świętowane w zjednoczonych Niemczech, ale powinno być też docenione w Polsce. Niecały rok po podpisaniu Traktatu „2 + 4” wybuchł pucz przeciwko Gorbaczowowi, w następstwie którego został odsunięty od władzy, nieco później rozpadł się ZSRR (w końcu 1991 r.) i rozpoczęła się bezwzględna wojna domowa na Bałkanach. Polska w tym czasie miała już uzgodnione podstawy dla stabilnych i przyjaznych relacji ze zjednoczonymi Niemcami (17 czerwca 1991 r. podpisano bilateralny Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy) oraz otwartą drogę do Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej i NATO. Dzięki wewnętrznemu, politycznemu konsensusowi wokół kanonu „doktryny Skubiszewskiego” w 1998 r. Polska stała się członkiem NATO a w 2004 r. członkiem Unii Europejskiej, stając się poważnym partnerem politycznym w Europie.

3. Począwszy od pierwszych rządów PiS zaczęło narastać „rozkojarzenie” w polskiej polityce zagranicznej, mające swoje źródło w odchodzeniu od zasadniczych założeń „doktryny Skubiszewskiego”. Apogeum osiągnęło po 2015 r., gdy PiS ponownie objął władzę, opanowując wszystkie jej ośrodki: zakwestionowano co do zasady wiodące znaczenie integracyjnej opcji w polityce Polski, biurokratyczne rozgrywki unijne i zabiegi wewnątrzpolityczne wokół populistycznego elektoratu zaczęły przysłaniać zasadniczą wartość członkostwa Polski w Unii Europejskiej, przynależność Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego, podobnie jak znaczenie samego Sojuszu dla bezpieczeństwa państwa i kontynentu europejskiego zaczęto deprecjonować, poszukując rozwiązań alternatywnych w „strategicznym, bilateralnym partnerstwie” z prezydentem Donaldem Trumpem, traktującym politykę jak grę biznesową, poważnie zaczęto rozważać rewitalizację koncepcji Międzymorza/Trójmorza jako „podmiotu politycznego”, mającego równoważyć wpływy Niemiec i UE.

Ten pierwszy okres rządów PiS lapidarnie podsumował Zbigniew Brzeziński, stwierdzając, że „niepotrzebne drażnienie sąsiadów” nie ma nic wspólnego z prowadzeniem polityki zagranicznej<sup>13</sup>. Przy „drugim podejściu” sprawy zaszły znacznie dalej, sięgając strategii Państwa Polskiego w środowisku międzynarodowym. Na temat degrengolady statusu międzynarodowego Polski, jaki jest następstwem takich działań napisano już dużo, więc nie jest moim zamiarem duplikowanie tych gorzkich analiz<sup>14</sup>. Mając na uwadze wymiar polityczny stosunków Polski z Niemcami chciałbym zwrócić uwagę jedynie na skutki tej degrengolady w odniesieniu do koncepcji o fundamentalnym znaczeniu: budowania polsko-niemieckiej wspólnoty interesów.

Koncepcję tę wprowadził minister Krzysztof Skubiszewski do słownika politycznego w lutym 1990 r.<sup>15</sup>, w celu opisanie fundamentu, na którym powinny być budowane stosunki polsko-niemieckie, w czasie gdy rodziły się relacje demokratycznej Polski z jednoczącymi się Niemcami. Stwierdził wówczas:

„Polsko-niemiecka wspólnota interesów – jak ją widzę – jest i będzie ważnym składnikiem porządku międzynarodowego w jednoczącej się Europie. Bez współdziałania polsko-niemieckiego takiej Europy nie będzie.”.

Wyżej już wspomniano, że realizacja „doktryny Skubiszewskiego” w latach 90. otworzyła nowy rozdział w historii Polski i jej znaczenia na mapie Europy. Umieszczenie stosunków polsko-niemieckich w kontekście europejskim otworzyło drogę do sukcesu. Adam Daniel

---

<sup>13</sup> Z. Brzeziński w wywiadzie dla Polityki z dnia 7 czerwca 2008 r., s. 55.

<sup>14</sup> Zob. na przykład oceny zawarte w stanowiskach Konferencji Ambasadorów RP:  
<https://ambasadorowie.org/>

<sup>15</sup> Przemówienie ministra spraw zagranicznych RP Krzysztofa Skubiszewskiego wygłoszone podczas VI Forum polsko-niemieckiego. Poznań, 22 lutego 1990 r.

Rotfeld odnosząc się po kilkunastu latach (w 2012 r.) do koncepcji „wspólnoty interesów” konstatował:

„Interesy Polski i Niemiec mogą być i będą w różnych konkretnych sprawach rozbieżne. Ale strategiczną stawką Skubiszewskiego było budowanie wspólnoty interesów. Oznaczało to, że trzeba kłaść nacisk na to, co łączy. W interesie Niemiec było posiadanie na wschodniej granicy sąsiada życzliwego i demokratycznego. W interesie Polski – by Niemcy były dla nas promotorem i bramą do Europy. Tak się też stało. Nigdy Polska i Niemcy nie miały tak dobrych wzajemnych stosunków jak w ostatnich latach – mimo że w sprawach konkretnych mają często różne, a nawet sprzeczne interesy.”<sup>16</sup>.

Jak sprawy wyglądają obecnie. Polsko-niemiecka „wspólnota interesów” w dwóch najważniejszych kwestiach – współdziałania w ramach Unii Europejskiej i w polityce bezpieczeństwa poszła w zapomnienie, przyczyniając się do głębokiej marginalizacji Polski w procesie decyzyjnym dotyczącym kontynentu europejskiego. Podam przykład symboliczny dla takiego stanu, mało w Polsce znany, ponieważ dyskretnie przemilczany przez rządowe, pisowskie media.

22 stycznia 2019 r. Niemcy i Francja podpisały w Akwizgranie Traktat o współpracy niemiecko-francuskiej i integracji<sup>17</sup>, który „uzupełnił” Traktat elizejski podpisany 56 lat wcześniej (22 stycznia 1963 r.) i który był wyrazem nowego otwarcia w stosunkach bilateralnych po tragedii II wojny światowej. W traktacie tym Niemcy i Francja podnoszą na najwyższy szczebel ścisłą koordynację współpracy w sprawach UE, polityki bezpieczeństwa, relacji społecznych (kultury, nauki, badań), współpracy regionalnej, ochrony

---

<sup>16</sup> A.D. Rotfeld, *W cieniu. 12 rozmów z Marcinem Wojciechowskim*, Warszawa 2012, s. 165.

<sup>17</sup> Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration. BGBl. 2019 Teil II Nr. 19, s. 898 i nast.

środowiska i konsekwencji zmian klimatycznych<sup>18</sup>. Tak ścisła forma współdziałania w dziedzinach najważniejszych wyzwań z jakimi konfrontowana jest Europa (UE) musi skłaniać do pytań natury zasadniczej:

- Dlaczego Polska nie była w stanie dołączyć do takich negocjacji i uczynić z nich konstelacji trójstronnej? Pytanie to ma charakter retoryczny (trudno oprzeć się wrażeniu, że dyplomacja piłowska o tym wydarzeniu dowiedziała się *post factum*), niemniej głębsza odpowiedź na nie prowadzi do wniosku poważnego: w okresie rządów PiS skutecznie „utrącono” najważniejszą chyba dla Polski polityczną „strukturę geometryczną” – ustanowiony 28/29 sierpnia 1991 r. przez ministrów spraw zagranicznych Polski, Niemiec i Francji - K. Skubiszewskiego, H.-D. Genschera i R. Dumasa - Trójkąt Weimarski. W intencji swojej ta platforma współdziałania miała świadczyć o uznaniu Polski jako poważnego, równoprawnego partnera w procesie decyzyjnym w najważniejszych sprawach, a zarazem miała służyć do wyważania interesów i zapobiegania napięciom w tej niezmiernie delikatnej konstelacji politycznej, obejmującej dwa najważniejsze państwa UE. Pominięcie Polski w tym kontekście świadczy o utracie statusu poważnego, liczącego się i godnego zaufania partnera, z którym nie tylko można ale i trzeba o takich najważniejszych sprawach rozmawiać. Jeśli dodamy do tego, że Polska została wyłączona z rozmów na tematy o zasadniczym znaczeniu dla jej wschodniego sąsiada (Ukrainy) – z tzw. czwórki normandzkiej (Francja, Niemcy, Rosja i Ukraina), to otrzymamy obraz głębokości degrengolady statusu Polski w środowisku międzynarodowym.
- Polska zawarła ze zjednoczonymi Niemcami Traktat na miarę niemiecko-francuskiego Traktatu elizejskiego – Traktat o

---

<sup>18</sup> Zob. A. Kuźnar, J. Menkes, *Unia Europejska między Brexitem a nowym Traktatem Elizejskim*, Przegląd Zachodni 2020, nr 1, s. 41 i nast.

dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy (podpisany 17 czerwca 1991 r.). Wraz z rozległą siecią innych porozumień z lat 1989-1993 stworzył on podstawę dla dobrego sąsiedztwa polsko-niemieckiego. Obecnie Traktat zmienił się w symbol takiego dobrego sąsiedztwa, natomiast większość jego postanowień (w czasie podpisywania o znaczeniu przełomowym) została „skonsumowana” przede wszystkim wraz z uzyskaniem przez Polskę członkostwa w UE i w NATO. Od pierwszych rządów PiS „duży” Traktat był solą w oku funkcjonariuszy tej partii: a to wytykano rzekome błędy podczas negocjacji, a to żądano jego rewizji, a to zapowiadano nawet jego wypowiedzenie. PiS łącznie sprawuje władzę przez bez mała dziesięć lat. Samo narzuca się więc pytanie drugie: dlaczego w tym czasie nie był w stanie przemysleć konstruktywnej koncepcji stosunków polsko-niemieckich i wystąpić z inicjatywą uzupełnienia<sup>19</sup> „dużego” Traktatu z 1991 r.? Dlaczego odpowiednio wcześniej nie miały miejsca konsultacje na temat negocjacji francusko-niemieckich o zamiarze zawarcia Traktatu z Akwizgranu i nie skorzystano z tych doświadczeń, aby wspólnie z Niemcami nie zastanowić się nad podniesieniem współpracy na wyższy szczebel, uzupełniając „duży” Traktat (treść Traktatu z Akwizgranu stanowi gotowy wzorzec). Jeśli ochrona polskiej mniejszości w Niemczech stwarza problemy, a od 1991 r. zawarto szereg wielostronnych międzynarodowych konwencji pogłębiających ochronę mniejszości narodowych, etnicznych, językowych czy kulturowych, to czemu nie zdołano odnieść się do takich problemów w „uzupełnieniu” Traktatu, reakcje sprowadzając do mniejszych lub większych „awantur”, nie prowadzących do niczego. Wszystko to razem wskazuje jak nikłe stało się zaufanie w stosunkach politycznych polsko-niemieckich i jak

---

<sup>19</sup> Zob. Prof. Miszczak: *W 80. rocznicę wybuchu drugiej wojny światowej konieczny jest nowy traktat polsko-niemiecki*. Opublikowano: 1 września 2019 · aktualizacja: 1 września 2019 <https://wpolityce.pl/polityka/461866-prof-miszczak-konieczny-jest-nowy-traktat-polsko-niemiecki> (dostęp: 16.02.2020 r.).

bardzo upadła pozycja Polski w tych relacjach. Czasami aż trudno oprzeć się wrażeniu, że jedynie wyjątkowa wrażliwość kanclerz Angeli Merkel wobec tragicznej przeszłości niemiecko-polskiej, jej sympatia dla Polski oraz zrozumienie wagi Polski dla polityki Niemiec i w Unii Europejskiej sprawia, że relacje polityczne utrzymywane są (jeszcze) na podstawowym poziomie.

Uzupełnić trzeba powyższy obraz aberracyjnym podejściem funkcjonariuszy PiS do Unii Europejskiej, w której upatrywany jest głównie wehikuł, mający umożliwić Niemcom zdominowanie Europy oraz nieprzemysłanymi pomysłami reformy Unii. Zupełnie pomijana jest przy tym sprawa zasadnicza, o której mowa już była, że Wspólnoty a następnie Unia pomyślana była od początku jako projekt polityczny, mający wiązać Niemcy z innymi państwami europejskimi – początkowo przede wszystkim z Francją, a po latach przełomu 1989/1990 również (przede wszystkim) z Polską. Temu służy również tzw. metoda wspólnotowa, której jak ognia obawiają się funkcjonariusze PiS, postulując zastępowanie jej tzw. metodą międzyrządową – czyli „koncertem mocarstw”!?. Pomija się, że w unijnym procesie decyzyjnym (zwłaszcza po wystąpieniu Wielkiej Brytanii), tandem polsko-niemiecki mógłby być – w przypadku porządnej współpracy - wyjątkowo efektywny<sup>20</sup>.

Najmocniejszą formułą wiązania Niemiec w procesie integracji jest wspólny pieniądź (euro), wyrastający do rangi waluty światowej. Rząd PiS i jego funkcjonariusze chętnie sięgają do unijnych funduszy i wynagrodzeń w euro, ale Polski w strefie euro nie widzą. Tym samym nie widzą Polski w obszarze, gwarantującym maksymalne bezpieczeństwo finansowe, gospodarcze i polityczne oraz najmocniejszy wpływ na proces decyzyjny w Unii i jej przyszły kształt. Czy tylko z tego względu, aby zapewnić sobie swobodę w szastaniu

---

<sup>20</sup> Zob. A. Kirpsza, *Skazani na siebie? Możliwości i opłacalność współpracy Polski i Niemiec w procesie legislacyjnym Unii Europejskiej*, Kraków 2019, s. 90–91.



środkami publicznymi? Całości obrazu dopełniają problemy z praworządnością. Niepraworządność w państwie wyklucza jego udział w procesach integracyjnych, a w pierwszym etapie prowadzi do głębokiej marginalizacji.

4. Relacje między Polakami a Niemcami zawsze były funkcją wielkiej polityki. Przeważnie „wielka polityka” układała sprawy europejskiej kosztem Polski. Przełom 1989/1990 otworzył w historii politycznej Polski nową kartę: Polska stała się szybko poważnym partnerem współdecydującym o losach Europy. Paralelnie świetnie rozwijały się stosunki polsko-niemieckie. Na początku ubiegłego dziesięciolecia Polska zaczęła nawet grać w najwyższej lidze europejskiej, dołączając do „wielkiej piątki” w UE, czego wyrazem był wybór polskiego premiera, Donalda Tuska na przewodniczącego Rady Europejskiej i przewodniczącego Szczytu Euro. Obecnie reprezentanci rządzącej w Polsce partii siedzą w Parlamencie Europejskim w oślej ławce, a inne państwa członkowskie UE jak diabeł święconej wody unikają zawiązywania z rządem polskim koalicji, obawiając się, że następstwem będzie fiasko rozważanego projektu. Przeciwno Polsce toczy się degradujące politycznie postępowanie w procedurze art. 7 TUE – ze wskazaniem na poważne, systemowe naruszenia praworządności, a kolejne zapadające wyroki Trybunału Sprawiedliwości stwierdzają naruszenie prawa unijnego (czyli warunków członkostwa w UE) w następstwie niepraworządnych działań obecnych władz polskich. Polska znalazła się na głębokim marginesie integracji europejskiej. W podobnym stanie znalazły się polityczne stosunki polsko-niemieckie.

Redaktor naukowy niniejszej książki namawia autorów poszczególnych rozdziałów do nakreślenia drogi wyjścia z tego *shithole* (aby odwołać się do narracji stosowanej przez prezydenta D. Trumpa). Niestety, nie ma prostego powrotu do przeszłości, ale pewne imponderabilia pozostają trwałym punktem odniesienia: tu musimy ponownie odwołać się do kanonu „doktryny Skubiszewskiego”, której główny cel nakierowany był na umocowanie

Polski we wspólnocie państw demokratycznych. Podstawowym zadaniem jest więc przywrócenie w Polsce praworządności – to jest zasadniczym warunkiem odzyskania przez Polskę godnego miejsca w Unii Europejskiej i paralelne przywrócenie stosunkom ze zjednoczonymi Niemcami odpowiedniej rangi. Dalszym etapem będzie mozolne odzyskiwanie zaufania w Unii, w NATO i szacunku wśród najważniejszych partnerów oraz wśród państw, z którymi relacje są trudne.

Przyszłość stosunków polsko-niemieckich podobnie jak i członkostwa Polski w Unii Europejskiej pozostaje wielką niewiadomą. Pisał Stanisław Jerzy Lec – „Kiedy znalazłem się na dnie, usłyszałem pukanie od spodu”<sup>21</sup>. Może się więc zdarzyć, że pewnego dnia obudzimy się w Polsce autorytarnej, poza Unią Europejską, włączonej do łańcucha alternatywnej do Unii Europejskiej „osi politycznej” Północ-Południe (Białoruś-Polska-Węgry-Turcja), może nawet połączonej „wspólnym rynkiem” z organizacją integracyjną zwaną Unią Euroazjatycką. Może być jednak również inaczej. Na Polskę czeka w Unii Europejskiej miejsce opróżnione przez Wielką Brytanię, miejsce w „wielkiej piątce”, która nadaje ton rozwojowi Europy. Minister Krzysztof Skubiszewski w trudnych chwilach (a tych nie brakowało) negocjacji polsko-niemieckich, pytany przez dziennikarzy o ich dalsze losy, zwykł był mawiać – „Ja muszę być optymistą”. To było kłamra spinająca „doktrynę Skubiszewskiego”. I tego się trzymajmy.

---

<sup>21</sup> *Myśli nieuczesane Leca*. <https://culture.pl/pl/dzielo/wciaz-aktualne-mysli-nieuczesane-leca> (dostęp: 11.06.2020 r.).

## 52. 30 rocznica podpisania Traktatu „2+4”

Przegląd Prawa Międzynarodowego (12 września 2020 r.)

<http://przegladpm.blogspot.com/2020/09/guest-post-30-rocznica-podpisania.html> (dostęp: 12 września 2020 r.).

1. Trzydzieści lat temu, 12 września 1990 r., podpisany został Traktat o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec, zwany Traktatem „2+4” (wszedł w życie 15 marca 1991 r.). Został on wynegocjowany podczas konferencji, w której brały udział Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Francja i ZSRR oraz dwa państwa niemieckiej (Konferencja „2+4”), które – realizując prawo do samostanowienia - przywracały „jedność państwową Niemiec”. Udział wspomnianych wyżej czterech państw był niezbędny, ponieważ – jako sprzymierzone mocarstwa sojusznicze z okresu II wojny światowej – dysponowały one „prawami i odpowiedzialnościami za Berlin i Niemcy jako całość”, wynikającymi z bezwarunkowej kapitulacji III Rzeszy i objęcia przez nie władzy najwyższej w Niemczech. Zakres tych „praw i odpowiedzialności” był co prawda sporny między ZSRR i trzema mocarstwami zachodnimi, niemniej ich istnienie w przededniu zjednoczenia Niemiec nie było kwestionowane.

2. Stosownie do komunikatu z Ottawy z 13 lutego 1990 r. przedmiotem Konferencji „2 + 4” miały być „zewnątrzne aspekty ustanowienia jedności niemieckiej, łącznie z kwestiami bezpieczeństwa państw sąsiedzkich”. W istocie jednak Konferencja była przysłowiowym „wierzchołkiem góry lodowej”, bowiem dyskutowane w jej ramach problemy znajdowały się w centrum debaty dotyczącej geopolitycznej przyszłości kontynentu europejskiego, a Traktatowi „2 + 4” towarzyszyła sieć wielostronnych i bilateralnych umów międzynarodowych, które stały się osnową nowej „architektury politycznej” Europy. Nie trzeba dodawać, że

osiągnięte wówczas ustalenia miały bezpośredni wpływ na miejsce „nowych demokracji” Europy Środkowej i Wschodniej w tworzącej się „architekturze politycznej”, a dla Polski miały znaczenie egzystencjalne.

3. Formalnym celem Konferencji „2+4” było co prawda zakończenie „praw i odpowiedzialności czterech mocarstw za Berlin i Niemcy jako całość”, niemniej wiązała się z tym konieczność uregulowania przynależności zjednoczonych Niemiec do sojuszu (polityczno-wojskowego), uregulowania pobytu obcych wojsk na terytorium zjednoczonych Niemiec, uregulowania statusu Berlina. Celem politycznym trzech mocarstw zachodnich i RFN (a w końcowej fazie również NRD) było zapewnienie członkostwa zjednoczonych Niemiec w NATO i Wspólnocie Europejskiej. Wynegocjowanie zgody ZSRR na taki scenariusz zjednoczenia Niemiec wymagało również uregulowania zasad wycofania wojsk radzieckich z terytorium ówczesnego NRD oraz wystąpienia NRD z Układu Warszawskiego i RWPG. Niekwestionowanym warunkiem osiągnięcia porozumienia było położenie kresu wszelkich wątpliwości podnoszonym uprzednio w RFN wobec ostatecznego charakteru granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej oraz (o czym się z reguły zapomina) granic ZSRR na terytorium byłych Prus Wschodnich).

4. Postanowienia Traktatu „2+4” potwierdzały, że granice zjednoczonych Niemiec są ostateczne w świetle prawa międzynarodowego, znosiły „prawa i odpowiedzialności” czterech mocarstw (z chwilą zjednoczenia 3 października 1990 r. Niemcy stały się państwem w pełni suwerennym – do czasu wejścia w życie Traktatu „2+4” cztery mocarstwa zawiesiły swoje „prawa i odpowiedzialności”), regulowały status polityczno-militarny zjednoczonych Niemiec, w tym przede wszystkim otwierały drogę dla ich członkostwa w NATO i ówczesnych Wspólnotach Europejskich oraz ustalały wycofanie wojsk radzieckich z terytorium (byłego) NRD do końca 1994 r. (co zostało dotrzymane, mimo rozwiązania ZSRR). Te przełomowe decyzje były następstwem ustaleń podjętych

zwłaszcza podczas spotkania M. Gorbaczowa i G. Busha w Waszyngtonie (31 maj – 3 czerwiec 1990 r.), a przede wszystkim podczas wizyty kanclerza H. Kohla w ZSRR (w Moskwie i na Kaukazie) (14-16 lipca 1990 r.).

5. Wspólnym mianownikiem dla podejmowanych wówczas decyzji było tempo zjednoczenia Niemiec. Analizując przebieg i wyniki Konferencji „2+4” trzeba mieć świadomość, że między upadkiem muru berlińskiego w nocy z czwartku 9 listopada na piątek 10 listopada 1989 r. a podpisaniem Traktatu „2 + 4” (12 września 1990 r.) i formalnym zjednoczeniem Niemiec (3 października 1990 r.) minął niecały rok. Sama natomiast Konferencja „2 + 4”, której formalnym początkiem był opublikowany 13 lutego 1990 r. komunikat ottawski a zakończeniem podpisanie 12 września 1990 r. Traktatu „2 + 4”, trwała prawie dokładnie siedem miesięcy. W tym czasie zadecydowały się polityczne losy Europy. Dla Polski Traktat „2+4” oznaczał bezpośrednie sąsiedztwo z zjednoczonymi Niemcami i zarazem położenie kresu (wraz z podpisanym wkrótce potem, 14 listopada 1990 r., bilateralnym traktatem o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej) zastrzeżeniom wysuwanych uprzednio w RFN wobec statusu granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej. Tym samym zlikwidowany został fundamentalny problem statusowy, otwierając drogę do budowy polsko-niemieckiej „wspólnoty interesów” (Minister Krzysztof Skubiszewski). Decyzja o wycofaniu wojsk radzieckich z terytorium (byłego) NRD ułatwiła wycofanie wojsk radzieckich również z Polski, a bezpośrednie sąsiedztwo z państwem członkowskim NATO i Wspólnoty Europejskiej stworzyło dogodne warunki dla negocjacji Polski w sprawie członkostwa w obu tych organizacjach, czyli dla dołączenia Polski do grupy europejskich państw demokratycznych.

6. Jak wspomniano, Konferencja „2+4” była jedynie przysłowiowym wierzchołkiem góry lodowej złożonego układu negocjacji wielostronnych i bilateralnych, również Traktat „2 + 4” był rodzajem „rozkładu jazdy” sieci wielostronnych i bilateralnych umów

międzynarodowych o zasadniczym znaczeniu dla europejskiej architektury politycznej. Umowy te objęły trzy główne obszary:

- **po pierwsze** – ustrojowe aspekty zjednoczenia Niemiec: chodziło zwłaszcza o formę ustanowienia „jedności państwowej” Niemiec; uzgodniono ostatecznie formę przystąpienia NRD do RFN, co oznaczało, że zachowana została podmiotowość prawnomiędzynarodowa RFN, a podmiotowość NRD zanikła z chwilą przystąpienia (3 października 1990 r.); było to równoznacznie z pozostaniem tak zjednoczonych Niemiec (RFN) w NATO i Wspólnocie Europejskiej; formalny wyraz znalazło to w Traktacie zjednoczeniowym, podpisanym przez NRD i RFN 31 sierpnia 1990 r. (konstytucyjną natomiast podstawą był art. 23 UZ RFN);
- **po drugie** – uzgodnienia z ZSRR co do statusu polityczno-militarnego zjednoczonych Niemiec znalazły wyraz w samym Traktacie „2+4” i sprecyzowane zostały w kilku bilateralnych umowach ZSRR-RFN, których sfinalizowanie było warunkiem – po części – podpisania Traktatu „2+4”, a po części - jego wejścia w życie: chodziło o tzw. układ przejściowy (głównie świadczenia finansowe RFN na rzecz ZSRR – bez mała 20 mld DM), układ o wycofaniu wojsk radzieckich, układ o partnerstwie, układ o współpracy gospodarczej i układ o współpracy w dziedzinie pracy i spraw socjalnych;
- **po trzecie** – pakiet umów RFN z trzema mocarstwami zachodnimi i innymi państwami zachodnimi w sprawie stacjonowania ich wojsk w zjednoczonych Niemczech oraz niezmiernie istotne Porozumienie z 27/28 września 1990 r. między RFN a mocarstwami zachodnimi, na mocy którego uchylono pakiet tzw. umów paryskich z pierwszej połowy lat 50. Powrócimy jeszcze do tego Porozumienia ze względu na jego znaczenie w kontekście sprawy granicy i odszkodowań od Niemiec z tytułu zbrodni nazistowskich.

7. Polska była jedynym państwem spoza kręgu „2+4”, które brało udział w niektórych spotkaniach Konferencji „2+4” w sprawach „dotyczących jej bezpieczeństwa, a zwłaszcza granicy”, państwem, które zostało wymienione w Traktacie „2+4”, któremu Traktat ten został notyfikowany, a do treści notyfikacji Polska ustosunkowała się. Poza zasadniczymi aspektami polityki bezpieczeństwa, dwie kwestie były szczególnie istotne z polskiego punktu widzenia: położenie kresu wątpliwościom wysuwanym po stronie niemieckiej wobec statusu granicy polsko-niemieckiej oraz problem odszkodowań ze strony Niemiec dla ofiar zbrodni nazistowskich.

- **Sprawa pierwsza**, o egzystencjalnym, statusowym znaczeniu dla Polski, stała się jednym z czterech głównych tematów Konferencji „2+4”. Dzięki zdecydowanemu wsparciu czterech sprzymierzonych mocarstw z okresu II wojny światowej (oraz NRD) przezwyciężono różnego rodzaju opory Kanclerza H. Kohla i osiągnięto satysfakcjonujące uzgodnienia: Traktat „2 + 4” bezpośrednio nawiązywał do granic zjednoczonych Niemiec i wraz z postanowieniami tzw. Protokołu paryskiego kładł kres uprzednio podnoszonym w RFN wątpliwościom co do granicy polsko-niemieckiej. Poza tym sprawa ta była przedmiotem „dopełniającej” regulacji w Porozumieniu z 27-28 września 1990 r., na mocy którego uchylono m.in. art. 7 ust. 1 tzw. *Deutschlandvertrag*, do którego odwoływała się uprzednio RFN konstruując tzw. zastrzeżenie związane z traktatem pokoju (*Friedensvertragvorbehalt*). W końcu, granica Polski ze zjednoczonymi Niemcami została potwierdzona w traktacie podpisanym 14 listopada 1990 r.
- **Druga sprawa** – odszkodowań od Niemiec, została inaczej rozwiązana. Cztery mocarstwa, jako strony Umowy poczdamskiej miały legitymacje do powrócenia do sprawy roszczeń międzypaństwowych (tylko takich dotyczyła formuła poczdamska). Ze względu jednak na tempo procesu

zjednoczeniowego, potencjalną liczbę wchodzących w grę państw (III Rzesza były w stanie wojny z około stu państwami) oraz wagę wyzwań politycznych związanych ze zjednoczeniem Niemiec, mocarstwa zachodnie zdecydowanie od początku, a ZSRR po pewnych taktycznych wahaniach w pierwszym etapie Konferencji „2+4”, odrzuciły opcję włączenia tej kwestii do „ostatecznej regulacji”. Polska mogłaby skutecznie powrócić do roszczeń międzypaństwowych (w formule poczdamskiej - przypomnijmy, że zaspakajała swoje roszczenia z części przypadającej ZSRR) jedynie w sytuacji, gdyby cztery mocarstwa włączyły tę sprawę do agendy Konferencji. Tak się jednak nie stało.

Niemniej pozostawała jeszcze sprawa roszczeń indywidualnych ofiar zbrodni nazistowskich, która była przedmiotem wnikliwej uwagi i ważnym kontekstem obrad Konferencji i Traktatu „2+4” (głównie za sprawą Polski, organizacji żydowskich, USA i ZSRR). Paralelnie do Konferencji „2+4” toczyły się rozmowy bilateralne w sprawie „rozwiązania pragmatycznego” (dla których impuls dały rozmowy Premiera T. Mazowieckiego z Kanclerzem Kohlem podczas wizyty Kohla w Warszawie w listopadzie 1989 r.). Zjednoczone Niemcy zostały zobowiązane (w kontekście Traktatu „2+4”) do kontynuowania dotychczas płaconych świadczeń oraz podjęcia negocjacji w sprawie świadczeń dla ofiar uprzednio pominiętych (art. 2 porozumienia wykonawczego do Traktatu zjednoczeniowego oraz Porozumienie z 27/28 września 1990 r.). Doprowadziło to do zawarcia w kolejnych latach sieci umów z państwami EŚiW, z organizacjami żydowskimi i USA. Należało do tego bloku porozumienie z Polską z 1991 r. i udział Polski w porozumieniu z 2000 r., na mocy których ofiary zbrodni nazistowskich w Polsce otrzymały około 6 mld złotych (suma największa, jaką otrzymały państwa EŚiW). Świadczenia te były skromne w porównaniu z ogromem krzywd, niemniej udzielały konkretnego wsparcia żyjącym jeszcze ofiarom. „Rozwiązanie pragmatyczne” do dzisiaj umożliwia udzielanie różnego rodzaju wsparcia ofiarom zbrodni



nazistowskich, które koordynowane jest przez Fundację Pojednania Polsko-Niemieckiego (ustanowioną na mocy porozumienia z 1991 r.)

8. Obecnie większość dokumentów związanych z Konferencją „2+4” i zjednoczeniem Niemiec jest dostępna. Można więc wiarygodnie weryfikować różnego rodzaju oceny. Na trzy sprawy chciałbym zwrócić uwagę, które są charakterystyczne dla „polskiego stanu ducha”.

**Po pierwsze** – nawet w poważnych pracach z dziedziny historii politycznej stawiane jest pytanie, czy należało tyle zabiegów poświęcać sprawie granicy. Dla prawnika zajmującego się prawem międzynarodowym jest to pytanie więcej niż retoryczne. Krzysztof Skubiszewski w swojej fundamentalnej pracy – *Zachodnia granica polski w świetle traktatów* – podkreślał, że jeżeli kwestionowana jest granica państwa, to kwestionowany jest jeden z filarów państwowości. Zjednoczenie Niemiec było tym momentem, kiedy różnym zastrzeżeniom ze strony niemieckiej w stosunku do granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej można było położyć kres. I skutecznie to osiągnięto, wyciągając wnioski zarówno z okresu międzywojennego, jak i po 1945 r.

**Po drugie** – czasami odnotowywane jest (złośliwie?), że Polska brała co prawda udział w pewnych częściach Konferencji „2+4”, ale nie była „dopuszczona” do najważniejszych uzgodnień. Jak można takie opinie skomentować? Wyżej już wskazano, że Polska była jedynym państwem spoza grona uczestników Konferencji, które brało udział w niektórych jej częściach i jedynym państwem, które miało bezpośredni wpływ na treść postanowień Traktatu „2+4”. Zarazem dawało to możliwość przedstawiania polskiego stanowisko na najwyższym szczeblu w gronie najważniejszych ówczesnych graczy międzynarodowych. Wystarczy obecnie zajrzeć do dokumentacji.

**Po trzecie** - pojawiły się również zarzuty, w kontekście powrotu przez obecną formację rządzącą do „sprawy reparacji od Niemiec”, że podczas Konferencji „2+4” zaniedbano sprawę i była „okazja” skutecznego dochodzenia „reparacji”. Postawienie takich zarzutów wymaga dużego stopnia ignorancji i złej woli. Wobec zdecydowanego stanowiska czterech mocarstw szans na powrót do roszczeń międzypaństwowych (w formule poczdamskiej) nie było żadnych, a forsowanie sprawy wbrew stanowisku mocarstw mogłoby jedynie osłabić pozycję Polski w sprawie fundamentalnej – położenia kresu wątpliwościom co do granicy polsko-niemieckiej. Następnie – jak zaznaczono – w kontekście Traktatu „2+4,, zjednoczone Niemcy zostały zobowiązane do wypłat na rzecz również pominiętych ofiar zbrodni nazistowskich. Przyjęta, głównie za sprawą Polski, „formuła pragmatyczna” umożliwiła (i nadal umożliwia) udzielanie konkretnego wsparcia żyjącym jeszcze ofiarom zbrodni nazistowskich. Na tym właśnie powinny koncentrować się działania podejmowane obecnie, a nie na roztaczaniu nierealistycznych mirażów.

\*\*\*

Z perspektywy 30 lat można stwierdzić, że Konferencja „2+4” oraz zawarty w jej wyniku Traktat miały fundamentalne znaczenie dla nowej „architektury politycznej” Europy, a dla Polski znaczenie egzystencjalne. Dzięki wiarygodności i konsekwencji Premiera Tadeusza Mazowieckiego interesy Polski zostały zrozumiane i uwzględnione, a Minister Krzysztof Skubiszewski, dzięki fachowości, wielkiej kulturze osobistej, znajomości języków obcych i uprzednim kontaktom brał udział w dyskusjach nad najważniejszymi sprawami kontynentu europejskiego na równi z najbardziej znaczącymi ministrami spraw zagranicznych świata – Stanów Zjednoczonych, Zjednoczonego Królestwa, Francji, ZSRR i RFN. O interesy Polski dobrze wówczas zadbane.

**53. Podsumowanie.** Monografia – *Sprawy polskie podczas Konferencji „2 + 4”. Potwierdzenie granicy polsko-niemieckiej i odszkodowania od Niemiec. Studium z historii dyplomacji i prawa międzynarodowego*, Warszawa 2021 (strony 463-471)

Tekst całej książki dostępny bezpłatnie online: <http://janbarcz.prv.pl>

1. Traktat o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec, zwany Traktatem „2+4”, został podpisany w Moskwie 12 września 1990 r. (wszedł w życie 15 marca 1991 r.). Został on wynegocjowany podczas konferencji, w której brały udział Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Francja i ZSRR oraz dwa państwa niemieckiej (Konferencja „2+4”), które – realizując prawo do samostanowienia - przywracały „jedność państwową Niemiec”. Udział wspomnianych wyżej czterech państw był niezbędny, ponieważ – jako sprzymierzone mocarstwa sojusznicze z okresu II wojny światowej – dysponowały one „prawami i odpowiedzialnościami za Berlin i Niemcy jako całość”, wynikającymi z bezwarunkowej kapitulacji III Rzeszy Niemieckiej i objęcia przez nie władzy najwyższej w Niemczech. Zakres tych „praw i odpowiedzialności” był co prawda sporny między ZSRR i trzema mocarstwami zachodnimi, niemniej ich istnienie w przededniu zjednoczenia Niemiec nie było kwestionowane.

2. Stosownie do komunikatu z Ottawy z 13 lutego 1990 r. przedmiotem Konferencji „2 + 4” miały być „zewnętrzne aspekty ustanowienia jedności niemieckiej, łącznie z kwestiami bezpieczeństwa państw sąsiedzkich”. W istocie jednak Konferencja była przysłowiowym „wierzchołkiem góry lodowej”, bowiem dyskutowane w jej ramach problemy znajdowały się w centrum debaty dotyczącej geopolitycznej przyszłości kontynentu europejskiego, a Traktatowi „2 + 4” towarzyszyła sieć wielostronnych i bilateralnych umów międzynarodowych, które stały się osnową nowej „architektury politycznej” Europy. Nie trzeba dodawać, że osiągnięte wówczas ustalenia miały bezpośredni wpływ na miejsce

„nowych demokracji” Europy Środkowej i Wschodniej w tworzącej się „architekturze politycznej”, a dla Polski miały znaczenie egzystencjalne.

3. Formalnym celem Konferencji „2+4” było co prawda zakończenie „praw i odpowiedzialności czterech mocarstw za Berlin i Niemcy jako całość”, niemniej wiązała się z tym konieczność uregulowania przynależności zjednoczonych Niemiec do sojuszu polityczno-wojskowego, uregulowania pobytu obcych wojsk na terytorium zjednoczonych Niemiec, uregulowania statusu Berlina. Celem politycznym trzech mocarstw zachodnich i RFN (a w końcowej fazie również NRD) było zapewnienie członkostwa zjednoczonych Niemiec w NATO i Wspólnocie Europejskiej. Wynegocjowanie zgody ZSRR na taki scenariusz zjednoczenia Niemiec wymagało również uregulowania zasad wycofania wojsk radzieckich z terytorium ówczesnego NRD oraz wystąpienia NRD z Układu Warszawskiego i Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej. Niekwestionowanym warunkiem osiągnięcia porozumienia było położenie kresu wszelkich wątpliwościom podnoszonym uprzednio w RFN wobec ostatecznego charakteru granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej oraz (o czym się z reguły zapomina) granic ZSRR na terytorium byłych Prus Wschodnich.

4. Postanowienia Traktatu „2+4” potwierdzały, że granice zjednoczonych Niemiec są ostateczne w świetle prawa międzynarodowego, znosiły „prawa i odpowiedzialności” czterech mocarstw (z chwilą zjednoczenia 3 października 1990 r. Niemcy stały się państwem w pełni suwerennym – do czasu wejścia w życie Traktatu „2+4” cztery mocarstwa zawiesiły swoje „prawa i odpowiedzialności”), regulowały status polityczno-militarny zjednoczonych Niemiec, w tym przede wszystkim otwierały drogę dla ich członkostwa w NATO i ówczesnych Wspólnotach Europejskich oraz ustalały wycofanie wojsk radzieckich z terytorium (byłego) NRD do końca 1994 r. (co zostało dotrzymane, mimo rozwiązania ZSRR). Te przełomowe decyzje były następstwem ustaleń podjętych zwłaszcza podczas spotkania M. Gorbaczowa i G. Busha w

Waszyngtonie (31 maj – 3 czerwiec 1990 r.), a przede wszystkim podczas wizyty Kanclerza H. Kohla w ZSRR (w Moskwie i na Kaukazie) (14-16 lipca 1990 r.).

5. Wspólnym mianownikiem dla podejmowanych wówczas decyzji było tempo zjednoczenia Niemiec. Analizując przebieg i wyniki Konferencji „2+4” trzeba mieć świadomość, że między upadkiem muru berlińskiego w nocy z czwartku 9 listopada na piątek 10 listopada 1989 r. a podpisaniem Traktatu „2+4” (12 września 1990 r.) i formalnym zjednoczeniem Niemiec (3 października 1990 r.) minął niecały rok. Sama natomiast Konferencja „2+4”, której formalnym początkiem był opublikowany 13 lutego 1990 r. komunikat ottawski a zakończeniem podpisanie 12 września 1990 r. Traktatu „2+4”, trwała prawie dokładnie siedem miesięcy. W tym czasie zadecydowały się polityczne losy Europy. Dla Polski Traktat „2+4” oznaczał bezpośrednie sąsiedztwo z zjednoczonymi Niemcami i zarazem położenie kresu (wraz z podpisanym wkrótce potem, 14 listopada 1990 r., bilateralnym traktatem o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej) zastrzeżeniom wysuwanych uprzednio w RFN wobec statusu granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej. Tym samym zlikwidowany został fundamentalny problem statusowy w relacjach polsko-niemieckich, otwierając drogę do budowy polsko-niemieckiej „wspólnoty interesów” (Minister Krzysztof Skubiszewski). Decyzja o wycofaniu wojsk radzieckich z terytorium (byłego) NRD ułatwiła wycofanie wojsk radzieckich również z Polski, a bezpośrednie sąsiedztwo z państwem członkowskim NATO i Wspólnoty Europejskiej stworzyło dogodne warunki dla negocjacji Polski w sprawie członkostwa w obu tych organizacjach, czyli dla dołączenia Polski do grupy europejskich państw demokratycznych.

6. Jak wspomniano, Konferencja „2+4” była jedynie przystawowym „wierzchołkiem góry lodowej” złożonego układu negocjacji wielostronnych i bilateralnych, również Traktat „2+4” był rodzajem „rozkładu jazdy” sieci wielostronnych i bilateralnych umów

międzynarodowych o zasadniczym znaczeniu dla europejskiej „architektury politycznej”. Umowy te objęły trzy główne obszary:

- **po pierwsze** – ustrojowe aspekty zjednoczenia Niemiec: chodziło zwłaszcza o formę ustanowienia „jedności państwowej” Niemiec; uzgodniono ostatecznie formę przystąpienia NRD do RFN, co oznaczało, że zachowana została podmiotowość prawnomiędzynarodowa RFN, a podmiotowość NRD zanikła z chwilą przystąpienia (3 października 1990 r.); było to równoznacznie z pozostaniem tak zjednoczonych Niemiec (RFN) w NATO i Wspólnocie Europejskiej; formalny wyraz znalazło to w Traktacie zjednoczeniowym, podpisanym przez NRD i RFN 31 sierpnia 1990 r. (konstytucyjną natomiast podstawą był art. 23 UZ RFN);
- **po drugie** – uzgodnienia z ZSRR co do statusu polityczno-militarnego zjednoczonych Niemiec znalazły wyraz w samym Traktacie „2+4” i sprecyzowane zostały w kilku bilateralnych umowach ZSRR-RFN, których sfinalizowanie było warunkiem – po części – podpisania Traktatu „2+4”, a po części - jego wejścia w życie: chodziło o tzw. układ przejściowy (głównie świadczenia finansowe RFN na rzecz ZSRR – bez mała 20 mld DM), układ o wycofaniu wojsk radzieckich, układ o partnerstwie, układ o współpracy gospodarczej i układ o współpracy w dziedzinie pracy i spraw socjalnych;
- **po trzecie** – umowy RFN z trzema mocarstwami zachodnimi i innymi państwami zachodnimi w sprawie stacjonowania ich wojsk w zjednoczonych Niemczech oraz niezmiernie istotne Porozumienie z 27/28 września 1990 r. między RFN a mocarstwami zachodnimi, na mocy którego uchylono pakiet tzw. umów paryskich z pierwszej połowy lat 50.; powrócimy jeszcze do tego Porozumienia ze względu na jego znaczenie w kontekście sprawy granicy i odszkodowań od Niemiec z tytułu zbrodni nazistowskich.

7. Polska była jedynym państwem spoza kręgu „2+4”, które brało udział w niektórych spotkaniach Konferencji „2+4” w sprawach „dotyczących jej bezpieczeństwa, a zwłaszcza granicy”, państwem, które zostało wymienione w Traktacie „2+4”, któremu Traktat ten został formalnie notyfikowany, a do treści notyfikacji Polska ustosunkowała się. Poza zasadniczymi aspektami polityki bezpieczeństwa, dwie kwestie były szczególnie istotne z polskiego punktu widzenia: położenie kresu wątpliwościom wysuwanym po stronie niemieckiej wobec statusu granicy polsko-niemieckiej oraz problem odszkodowań ze strony Niemiec dla ofiar zbrodni nazistowskich.

- **Sprawa pierwsza**, o egzystencjalnym, statusowym znaczeniu dla Polski, stała się jednym z czterech głównych tematów Konferencji „2+4”. Dzięki zdecydowanemu wsparciu czterech sprzymierzonych mocarstw z okresu II wojny światowej (oraz NRD) przezwyciężono różnego rodzaju opory Kanclerza H. Kohla i osiągnięto satysfakcjonujące uzgodnienia: Traktat „2 + 4” bezpośrednio nawiązywał do granic zjednoczonych Niemiec i wraz z postanowieniami tzw. Protokołu paryskiego kładł kres uprzednio podnoszonym w RFN zastrzeżeniom co do granicy polsko-niemieckiej. Poza tym sprawa ta była przedmiotem „dopełniającej” regulacji w Porozumieniu z 27-28 września 1990 r., na mocy którego uchylono m.in. art. 7 ust. 1 tzw. *Deutschlandvertrag*, do którego odwoływała się uprzednio RFN konstruując tzw. zastrzeżenie związane z traktatem pokoju (*Friedensvertragvorbehalt*). W końcu, granica Polski ze zjednoczonymi Niemcami została potwierdzona w traktacie bilateralnym, podpisanym 14 listopada 1990 r.
- **Druga sprawa** – odszkodowań od Niemiec, została inaczej rozwiązana. Cztery mocarstwa, jako strony Umowy poczdamskiej miały legitymacje do powrócenia do sprawy roszczeń międzypaństwowych (tylko takich dotyczyła formuła

poczdamska). Ze względu jednak na tempo procesu zjednoczeniowego, potencjalną liczbę wchodzących w grę państw (III Rzesza były w stanie wojny z około stu państwami) oraz wagę wyzwań politycznych związanych ze zjednoczeniem Niemiec, mocarstwa zachodnie zdecydowanie od początku, a ZSRR po pewnych taktycznych wahaniach w pierwszym etapie Konferencji „2+4”, odrzuciły opcję włączenia tej kwestii do „ostatecznej regulacji”. Polska mogłaby skutecznie powrócić do roszczeń międzypaństwowych (w formule poczdamskiej - przypomnijmy, że zaspakajała swoje roszczenia z części przypadającej ZSRR) jedynie w sytuacji, gdyby cztery mocarstwa włączyły tę sprawę do agendy Konferencji. Tak się jednak nie stało.

Niemniej pozostawała jeszcze sprawa roszczeń indywidualnych ofiar zbrodni nazistowskich, która była przedmiotem wnikliwej uwagi i ważnym kontekstem obrad Konferencji i Traktatu „2+4” (głównie za sprawą Polski, organizacji żydowskich, USA i ZSRR). Paralelnie do Konferencji „2+4” toczyły się rozmowy bilateralne w sprawie „rozwiązania pragmatycznego” (dla których impuls dały rozmowy Premiera T. Mazowieckiego z Kanclerzem H. Kohlem podczas wizyty Kohla w Warszawie w listopadzie 1989 r.). Zjednoczone Niemcy zostały zobowiązane (w kontekście Traktatu „2+4”) do kontynuowania dotychczas płaconych świadczeń oraz podjęcia negocjacji w sprawie świadczeń dla ofiar uprzednio pominiętych (art. 2 porozumienia wykonawczego do Traktatu zjednoczeniowego oraz Porozumienie z 27/28 września 1990 r.). Doprowadziło to do zawarcia w kolejnych latach sieci umów z państwami EŚiW, z organizacjami żydowskimi i USA. Należało do tego bloku porozumienie z Polską z 1991 r. i udział Polski w porozumieniu z 2000 r., na mocy których ofiary zbrodni nazistowskich zamieszkałe w Polsce otrzymały około 6 mld złotych (suma największa, jaką otrzymały państwa EŚiW). Świadczenia te były skromne w porównaniu z ogromem krzywd, niemniej udzielały konkretnego wsparcia żyjącym jeszcze ofiarom. „Rozwiązanie



pragmatyczne” do dzisiaj umożliwia udzielanie różnego rodzaju wsparcia ofiarom zbrodni nazistowskich, które koordynowane jest przez Fundację Pojednania Polsko-Niemieckiego (ustanowioną na mocy porozumienia z 1991 r.)

8. Obecnie większość dokumentów związanych z Konferencją „2+4” i zjednoczeniem Niemiec jest dostępna. Można więc wiarygodnie weryfikować różnego rodzaju oceny. Na dwie sprawy należy zwrócić uwagę, które są charakterystyczne dla „polskiego stanu ducha”.

- **Po pierwsze** – nawet w poważnych pracach z dziedziny historii politycznej stawiane jest pytanie, czy należało tyle zabiegów poświęcać wówczas sprawie granicy (tak na przykład A. Dudek)<sup>1</sup>. Dla prawnika zajmującego się prawem międzynarodowym jest to pytanie więcej niż retoryczne. Krzysztof Skubiszewski w swojej fundamentalnej pracy – *Zachodnia granica polski w świetle traktatów* – podkreślał, że jeżeli kwestionowana jest granica państwa, to kwestionowany jest jeden z filarów państwowości. Zjednoczenie Niemiec było tym momentem, kiedy różnym zastrzeżeniom ze strony niemieckiej w stosunku do granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej można było położyć kres. I skutecznie to osiągnięto, wyciągając wnioski zarówno z okresu międzywojennego, jak i okresu po 1945 r.<sup>2</sup>. Równie ostrożnie należy podchodzić do wniosku A.

---

<sup>1</sup> A. Dudek, *Od Mazowieckiego do Suchockiej. Pierwsze rządy wolnej Polski*, Kraków 2019, s. 95-96.

<sup>2</sup> Krzysztof Skubiszewski pytany po kilku latach (w 1994 r.), czy przypadkiem sprawy granicy nie podnoszono jedynie ze względów wewnętrznych, z uwagi na opinię publiczną w Polsce, stwierdził zdecydowanie: „Nie. To mylny i uproszczony pogląd. Regulację międzynarodową uważałem za konieczną. Sądziłem, że teraz przyszedł moment ostatniego ogniwa tej dokonującej się od dawna w Poczdamie zapowiedzianej regulacji pokojowej. Okazało się, że układ z 1970 r. był rozmaicie interpretowany przez nas i przez Niemców. Moim zdaniem układ wyraził zgodę Niemiec zachodnich na granicę poczdamską. Niemcy nie zaprzeczały, ale mówiły, że zostało jeszcze ‘peace settlement’; ja mówiłem, owszem, może być, ale tylko jako potwierdzenie granicy. Wróciłem do tego w końcu 1989 r. Oczywiście potwierdzenie nastąpiło, bo w traktacie z 14 listopada 1990 r., który minister Genscher podpisał w

Dudka<sup>3</sup>, że w warunkach lat 1989/90, po zmianach ustrojowych, zagrożenie „przez niemiecki rewizjonizm ... było mocno wątpliwe”. Nie chodziło to o żadne „zagrożenie” w rozumieniu dosłownym, lecz o destabilizacyjną rolę oficjalnego stanowiska państwa, podważającą status prawny granicy. Doświadczenia stosunków międzynarodowych wskazują na to, że nawet wśród państw przynależnych do wspólnych kręgów kulturowych, politycznych i bezpieczeństwa konflikty statusowe (a do takich należą konflikty graniczne) są bardzo niebezpieczne, a w każdym razie mogą poważnie destabilizować bilateralne stosunki polityczne. Premierowi T. Mazowieckiemu i Ministrowi K. Skubiszewskiemu chodziło o stworzenie solidnych podstaw dla porządných relacji między demokratyczną Polską a zjednoczonymi Niemcami, słusznie bowiem zakładali, że ma to zasadnicze znaczenie dla powrotu Polski do grona demokratycznych państw europejskich. Położenie kresu wcześniejszym zastrzeżeniom, wysuwanym przez RFN wobec granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej (w momencie zjednoczenia Niemiec) miało w tym kontekście znaczenie zasadnicze. Ostrożnie należy podchodzić też to opinii A. Dudka<sup>4</sup>, że aktywny udział polskiej dyplomacji w Konferencji „2+4” (sprawa granicy) miałby opóźnić działania na rzecz wycofania wojsk radzieckich z Polski. Jeśli wystąpiły jakieś opóźnienia, to były one spowodowane czym innym, natomiast podczas Konferencji „2+4” zapadły fundamentalne decyzje, które stworzyły

---

Warszawie, znajduje się potwierdzenie granicy. To był moment – to trzeba było załatwić, aby usunąć wszelkie wątpliwości. Żadnych tak zwanych względów wewnętrznych nie brałem pod uwagę.”. Na dodatkowe pytanie, czy nie przeceniano znaczenia potwierdzenia granicy? – równie stanowczo odpowiedział: „Ja nie przeceniałem. (...) To trzeba było załatwić. Błędem dyplomacji byłoby nie wykorzystać okazji i problem zostawić wyłącznie czterem mocarstwom. My byliśmy państwem zainteresowanym.”. Dziennik Bałtycki z 7 stycznia 1994 r. Cyt. za: *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu ...*, s. 464.

<sup>3</sup> *Od Mazowieckiego do Suchockiej. Pierwsze rządy wolnej Polski*, Kraków 2019, s. 98.

<sup>4</sup> Tamże, s. 97/98.

podstawy nowej „politycznej architektury” Europy, w tym dotyczące członkostwa zjednoczonych Niemiec w NATO i Wspólnocie Europejskiej oraz wycofania wojsk radzieckich z terytorium (byłej) NRD. Ze względów geopolitycznych miały one istotny wpływ na możliwości działania polskiej dyplomacji w stosunkach z ZSRR, a udział nawet w częściach Konferencji umożliwiał bezpośredni wpływ na proces decyzyjny w tych fundamentalnych sprawach.

- **Po drugie** – w ramach „polityki historycznej” PiS i powrotu w tym kontekście do „sprawy reparacji od Niemiec” pojawiły się oceny, że podczas Konferencji „2+4” zaniedbano sprawę, a była „okazja” skutecznego dochodzenia „reparacji”, czy wręcz ze „reparacji” takich Polska się wówczas zrzekała<sup>5</sup>. Opowiadanie takich głupstw wymaga wielkiego stopnia ignorancji i złej woli. Wobec zdecydowanego stanowiska czterech mocarstw szans na powrót do roszczeń międzypaństwowych (w formule poczdamskiej) nie było żadnych, a forsowanie sprawy wbrew stanowisku mocarstw mogłoby jedynie osłabić pozycję Polski w sprawie fundamentalnej – położenia kresu wątpliwościom co do granicy polsko-niemieckiej<sup>6</sup>. Następnie – jak zaznaczono już

---

<sup>5</sup> Tak zwłaszcza A. Mularczyk, przewodniczący parlamentarnego zespołu ds. reparacji (zespół przestał nie został rewitalizowany w kadencji Sejmu od 2019 r.). Zob. źródła podane m.in. w: A. Leszczyński, *Jak Mazowiecki ugiął się przed Niemcami, czyli baśń o straconych reparacjach. Pamięć Mularczyka wymaga reparacji*, oko.press z 17 października 2017 r. <https://oko.press/mazowiecki-ugial-sie-niemcami-czyli-basn-o-straconych-reparacjach-pamiec-mularczyka-wymaga-reparacji/> (dostęp: 15.09.2020 r.); *Mularczyk o nowych tropach w sprawie reparacji, niemieckiej kontrakcji i konieczności jedności w tej sprawie* (12.10.2017 r.)

<https://wpolityce.pl/polityka/362014-nasz-wywiad-mularczyk-polskie-panstwo-i-jego-instytucje-powinny-prowadzic-jednolita-polityke-w-sprawie-reparacji?strona=1> (dostęp: 15.10.2019 r.).

<sup>6</sup> W tym miejscu ponownie należy powrócić do ocen zawartych w książce A. Dudka (*Od Mazowieckiego do Suchockiej. Pierwsze rządy wolnej Polski ...*, s. 96), że podczas Konferencji „2’4” „... Polska, podobnie jak inne kraje będące ofiarami III Rzeszy, straciły najlepszy moment dla wyegzekwowania odszkodowań wojennych”. W poważnych pracach odnoszących się do historii dyplomacji należy bardzo ważyć słowa. A. Dudek słusznie wskazuje wcześniej na to, że cztery mocarstwa nie miały najmniejszego zamiaru powracać

wyżej – w kontekście Traktatu „2+4„ zjednoczone Niemcy zostały zobowiązane do wypłat na rzecz również pominiętych ofiar zbrodni nazistowskich. Przyjęta, głównie za sprawą Polski, „formuła pragmatyczna” umożliwiła (i nadal umożliwia) udzielanie konkretnego wsparcia żyjącym jeszcze ofiarom zbrodni nazistowskich. Na tym właśnie powinny koncentrować się działania podejmowane obecnie, a nie na roztaczaniu nierealistycznych miraży o możliwości otrzymania astronomicznych sum od Niemiec w ramach odszkodowań między państwowych.

Przypomnijmy, że ze strony funkcjonariuszy PiS zaczęto występować z bliżej niesprecyzowanymi „roszczeniami reparacyjnymi” wobec RFN już w 2004 r. Od tego czasu PiS sprawował rządy łącznie przez prawie osiem lat. Wysuwane od czasu do czasu „roszczenia reparacyjne” odgrywają rolę jedynie w rozkręcaniu antyniemieckich emocji i fobii, wykorzystywanych do „scalania szeregów” zwolenników politycznych. W okresie tym natomiast ani nie sprecyzowano o jakie roszczenia chodzi, ani nie wszczęto oficjalnych negocjacji z Niemcami, ani nie podjęto działań na rzecz zwiększenia konkretnej pomocy dla żyjących jeszcze ofiar zbrodni nazistowskich. Zignorowano bowiem możliwości, jakie otworzyło w tej mierze tzw. rozwiązanie pragmatyczne,

---

do sprawy „reparacji” podczas Konferencji „2+4”, a jedynie one miały taką legitymację. „Polska i inne kraje będące ofiarami III Rzeszy” nic więc nie „straciły”, bowiem nie miały żadnych realnych możliwości na dochodzenie wówczas „reparacji”, przy czym należy podkreślić, że mogło chodzić w tym przypadku jedynie o roszczenia między państwowe (formuła poczdamska). Natomiast sprawa w żadnym wypadku nie została pominięta podczas Konferencji „2+4” jeśli chodzi o roszczenia indywidualne ofiar zbrodni nazistowskich, czego dowodem jest pakiet umów zawieranych przez RFN (zjednoczone Niemcy) od 1991 r. (o czym była mowa wyżej). Nie stracono więc żadnego „momentu”, natomiast wykorzystano wszelkie możliwości, aby zagwarantować ofiarom zbrodni nazistowskich konkretne świadczenia od Niemiec. Jeśli na początku tych uwag wzywałem do „ważenia słów”, to m.in. z tego względu, że pochopne oceny w poważnych pracach historycznych są bez żenady i jakiegokolwiek refleksji oraz analizy kontekstu wykorzystywane przez populistycznych polityków.

zapoczątkowane porozumieniem z 1991 r.<sup>7</sup>. Dlaczego na przykład do tej pory rząd PiS nie wystąpił o rozszerzenie możliwości wypłaty rent niemieckich nie tylko dla osób, które pracowały w gettach (umowa Polska-RFN z 2014 r.), lecz również generalnie - przynajmniej dla byłych więźniów obozów koncentracyjnych?!

\*\*\*

Z perspektywy 30 lat można stwierdzić, że Konferencja „2+4” oraz zawarty w jej wyniku Traktat „2+4” oraz powiązane z nim umowy międzynarodowe miały fundamentalne znaczenie dla nowej „architektury politycznej” Europy, a dla Polski znaczenie egzystencjalne. Dzięki wiarygodności i konsekwencji Premiera Tadeusza Mazowieckiego interesy Polski zostały zrozumiane i uwzględnione, a Minister Krzysztof Skubiszewski, dzięki fachowości, wielkiej kulturze osobistej, znajomości języków obcych i uprzednim kontaktom brał udział w dyskusjach nad najważniejszymi sprawami kontynentu europejskiego na równi z najbardziej znaczącymi ministrami spraw zagranicznych świata – Stanów Zjednoczonych, Zjednoczonego Królestwa, Francji, ZSRR i RFN. O interesy Polski dobrze wówczas zadbano.

---

<sup>7</sup> „Otwarte są możliwości współpracy polsko-niemieckiej w ramach tzw. formuły pragmatycznej. Mogą one obejmować różne formy wsparcia dla żyjących jeszcze ofiar narodowosocjalistycznych zbrodni. Niezbędny jest jednak do tego odpowiedni poziom politycznej współpracy Polski i Niemiec. Formuła ta wymaga bowiem porozumienia i współpracy obu stron.”. Jeden z wniosków zawartych w pracy: J. Barcza i J. Kranza, *Reparacje od Niemiec po drugiej wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego ...*, s. 374-375.

## 54. 30 lat Traktatu o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej

Monitor Konstytucyjny (13 listopada 2020 r.):  
<http://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/16096>  
(dostęp: 25 sierpnia 2022 r.)

1. Trzydzieści lat temu, 14 listopada 1990 r. o godz. 12.00 w budynku ówczesnego Urzędu Rady Ministrów w Warszawie, ministrowie spraw zagranicznych Polski (Krzysztof Skubiszewski) i zjednoczonych Niemiec (Hans-Dietrich Genscher) podpisali Traktat o „potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy”. Wszedł on w życie 16 stycznia 1992 r. w dniu wymiany dokumentów ratyfikacyjnych. Traktat ten nie bez przyczyny określany jest jako „akt historyczny” nie tylko w skali stosunków polsko-niemieckich, ale również europejskich. Położył on bowiem kres poważnemu problemowi statusowemu między Polską a Niemcami w okresie powojennym, powodowanemu kwestionowaniem przez RFN ostatecznego charakteru granicy na Odrze i Nysie łużyckiej w świetle prawa międzynarodowego.

2. Istota tego konfliktu sięgała postanowień Umowy poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r., w których mocarstwa sprzymierzone, korzystając ze swoich kompetencji po przejęciu władzy najwyższej w Niemczech po ich bezwarunkowej kapitulacji, przekazały wschodnie obszary niemieckie Polsce (i ZSRR – część Prus Wschodnich), ustalając zarazem „zachodnią granicę Polski” na Odrze i Nysie łużyckiej; miała ona przy tym podlegać ostatecznej „delimitacji” czy „określeniu” w przyszłej „regulacji pokojowej” (*peace settlement*) – pojęcie wykraczające poza tradycyjne pojmowanie traktatu pokoju. Ze względu na pogłębiający się konflikt polityczny w Europie, do takiej „regulacji” z państwem niemieckim nigdy nie doszło (od 1949 r. istniały dwa państwa niemieckie – RFN i NRD). Stanowisko polskie było od początku jednoznaczne: granica na Odrze i Nysie łużyckiej została ustanowiona w rozumieniu prawa międzynarodowego w

Umowie poczdamskiej, natomiast późniejsze działania podejmowane w ramach owego *peace settlement* mogły mieć jedynie dopełniające, wykonawcze znaczenie (sprawa ta była przedmiotem prac wszystkich czołowych znawców prawa międzynarodowego, m.in.: A. Klafkowskiego, J. Kokota, M. Lachsa, B. Wiewióry, L. Gelberga, K. Skubiszewskiego, J. Tyranowskiego, L. Janickiego).

3. Natomiast w RFN wykształciła się oficjalna „pozycja prawna”, stosownie do której wschodnie obszary niemieckie zostały Polsce (i ZSRR) oddane jedynie „w administrację”, a ostateczna decyzja w sprawie granicy miała być podjęta przez przyszłe zjednoczone Niemcy w traktacie pokoju. Takiego stanowiska nie zmienił Układ normalizacyjny PRL-RFN z 7 grudnia 1970 r., bowiem interpretowany on był w RFN jedynie jako „układ o wyrzeczeniu się siły”, element *modus vivendi* do czasu zjednoczenia Niemiec. Układ zgorzelecki z 6 lipca 1950 r. z NRD był natomiast w RFN początkowo w ogóle ignorowany (podobnie jak i NRD), a po nawiązaniu stosunków dyplomatycznych RFN-NRD na początku lat 70. interpretowany jako nie wiążący przyszłych zjednoczonych Niemiec. Stanowisko takie głęboko destabilizowało stosunki polityczne z Polską w okresie powojennym oraz miało znaczenie konfliktogenne w szeregu dziedzinach - obywatelstwa, stosunków własnościowych, obrotu prawnego, nazewnictwa, etc.

4. Jesienią 1989 r., u progu procesu zjednoczenia Niemnie, takie było „stanowisko prawne” RFN. Opozycja demokratyczna w Polsce, a następnie rząd Tadeusza Mazowieckiego jednoznacznie popierał prawo narodu niemieckiego do samostanowienia, oczekując jednoznacznego stanowiska w sprawie granicy. Podczas wizyty w Polsce w listopadzie 1989 r. (podczas której w nocy z 9 na 10 listopada upadł mur berliński) kanclerz Helmut Kohl powoływał się jednak na „pozycję prawną” RFN i unikał zajęcia jednoznacznego stanowiska w sprawie statusu granicy polsko-niemieckiej, a ogłoszony przez niego 28 listopada 1989 r. dziesięciopunktowy plan zjednoczenia Niemiec nie zawierał żadnych odniesień do granicy z

Polską. W obliczu takich okoliczności rząd Tadeusza Mazowieckiego podjął działania na rzecz włączenia Polski do odpowiednich części Konferencji „2+4” (która – przy udziale czterech mocarstw zajmowała się „zewnątrznymi aspektami” zjednoczenia Niemiec) oraz w relacjach bilateralnych z RFN i relacjach trilateralnych Polska-RFN-NRD. Działania te nakierowane były na to, aby wraz ze zjednoczeniem Niemiec położyć kres wszelkim, wysuwanym uprzednio w RFN zastrzeżeniom w stosunku do granicy polsko-niemieckiej. Było to tym istotne, że w tym przypadku – wobec argumentacji wynikającej z „pozycji prawnej” RFN – zasady sukcesji państw w traktaty ustalające granice (które z mocy prawa powinny przechodzić na sukcesora) mogły okazać się niewystarczające, tym bardziej że zjednoczenie przyjęło formę przystąpienia NRD do RFN.

5. Działania te zakończyły się pełnym powodzeniem. Podpisany 12 września 1990 r. Traktat „2+4” potwierdzał w art. 1 ostateczny charakter granic zjednoczonych Niemiec, zobowiązywał zjednoczone Niemcy do zawarcia z Polską traktatu bilateralnego potwierdzającego granicę polsko-niemiecką, a co najważniejsze – zamykał sprawę „uregulowania pokojowego”, podkreślając (zob. również oświadczenie zawarte w tzw. Protokole paryskim z 17 lipca 1990 r., które stanowią „kontekst” Traktatu „2+4” w rozumieniu Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów), że żaden „traktat pokoju” czy „uregulowanie pokojowe” nie wchodzi w rachubę - więcej na temat Traktatu „2+4” w odrębnym poście -

<http://przeglادp.m.blogspot.com/2020/09/guest-post-30-rocznica-podpisania.html>.

Tym samym bezprzedmiotowy stał się podstawowy argument, który powoływany był w „pozycji prawnej” RFN, aby podważać ostateczny charakter decyzji Umowy poczdamskiej w sprawie granicy na Odrze i Nysie łużyckiej. Udział czterech mocarstw w doprowadzeniu do takiej konkluzji generalnej był konieczny (zapewnił to Traktat „2+4”), wraz z wygaśnięciem ich „praw i odpowiedzialności” utraciły one również w tym kontekście wszelkie



kompetencje, a granica polsko-niemiecka stała się normalną granicę międzypaństwową, nie obciążoną żadnymi zastrzeżeniami lub gwarancjami.

6. Podpisany 14 listopada 1990 r. Traktat jest zwięzły (Dz.U. 1992, nr 14 poz. 54). Składa się z preambuły i czterech artykułów. Z prawnego punktu widzenia Traktat nie ustanawia granicy Polski ze zjednoczonymi Niemcami, lecz potwierdza granicę „istniejącą”. Ma więc znaczenie deklaratoryjne. Odpowiada to – jak wspomniano – konsekwentnemu stanowisku polskiemu, że aktem konstytucyjnym, ustanawiającym granicę była Umowa poczdamska. Na deklaratorywny charakter postanowień Traktatu wskazuje jednoznacznie jego nazwa oraz postanowienia art. 1, w których „potwierdzono istniejącą granicę” w odwołaniu do jej przebiegu określonego w traktatach zawartych uprzednio przez Polskę z NRD i RFN. Nie odwoływano się już do Umowy poczdamskiej, bowiem jej postanowienia dotyczące „uregulowania pokojowego” stały się bezprzedmiotowe. Postanowienia art. 2 zawierają na pierwszy rzut oka tradycyjną formułą dotyczącą nienaruszalności granicy „teraz i w przyszłości”, niemniej obok zobowiązania do bezwzględnego poszanowania integralności terytorialnej zawierają one również zobowiązanie do bezwzględnego poszanowania także „suwerenności” obu stron. Zobowiązania takiego nie było w postanowieniach Układu normalizacyjnego z 7 grudnia 1970 r., a jest ono szczególnie istotne w związku z tym, że w przeszłości w „pozycji prawnej” RFN wynikało kwestionowanie suwerenności Polski na Ziemiach Zachodnich i Północnych. Postanowienia art. 3 stwierdzają, że oba państwa „nie mają wobec siebie żadnych roszczeń terytorialnych i że roszczeń takich nie będą wysuwać również w przyszłości”. Natomiast art. 4 zawiera tzw. klauzule końcowe. Traktat nie zawiera zastrzeżenia o nienaruszaniu zawartych przez strony lub je dotyczących innych umów międzynarodowych. Zastrzeżenia takie, zawarte w art. IV Układu normalizacyjnego z 7 grudnia 1970 r., otworzyło drogę do interpretacji Układu w RFN stosownie do jej „pozycji prawnej”.

7. W RFN ostateczny w rozumieniu prawa międzynarodowego charakter granicy między Polską a zjednoczonymi Niemcami jest w pełni szanowany. Nie oznacza to jednak odstępstwa od wspomnianej wyżej „pozycji prawnej” w odniesieniu do przeszłości, tj. okresu powojennego. W RFN dominuje nadal stanowisko odmawiające Umowie poczdamskiej charakteru konstytutywnego jeśli chodzi o ustanowienie granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej (incydentalnie skutek taki wiązany jest z Układem z 7 grudnia 1970 r.). Następstwem tego są spory w doktrynie prawa międzynarodowego co do aktu, na mocy którego tego rodzaju konstytutywna decyzja została podjęta w stosunku do zjednoczonych Niemiec: część przedstawicieli doktryny widzi akt konstytutywny w Traktacie „2+4”, część w traktacie bilateralnym potwierdzającym granicę polsko-niemiecką. Wyciągany jest w tej dyskusji generalny wniosek, nawiązujący do „pozycji prawnej” RFN z przeszłości, że spór odnoszący się do podstawy prawnej (i momentu podjęcia stosownej decyzji) przejście przez Polskę i ZSRR suwerenności nad niemieckimi obszarami wschodnimi nie został rozstrzygnięty przez Traktat „2+4” i Traktat bilateralny o potwierdzeniu granicy. W przeciwieństwie jednak do okresu powojennego, gdy „pozycja prawna” RFN wywoływała wyjątkowo destabilizujące następstwa w dziedzinie politycznej i stosunków prawnych, po zawarciu Traktatu „2+4” i Traktatu bilateralnego potwierdzającego granicę następstwa tego rodzaju „wymarły”. Dobrym przykładem jest położenie kresu roszczeniom byłych niemieckich właścicieli mienia na Ziemiach Zachodnich i Północnych, które w ekspertyzie Barcz-Frowein z 2004 r. zostały uznane za nieistniejące (głównie z tego względu, że niemieckie mienie prywatne zostało przejęte na rzecz reparacji). Konstatacja taka została zaakceptowana przez oba rządy, a przysłowiową kropkę nad „i” postawił Europejski Trybunał Praw Człowieka odrzucając w orzeczeniu 7 października 2008 r. roszczenia Powiernictwa Pruskiego.

8. Kwalifikowanie Traktatu z 14 listopada 1990 r. jako „aktu historycznego” jest w pełni zasadne. Położył on kres – wraz z Traktatem „2+4” – uprzednim zastrzeżeniom RFN, tyczącym się

ostateczności granicy polsko-niemieckiej, a więc jednego z podstawowych atrybutów państwowości. Zarazem otworzył on drogę do budowania – postulowanej przez ministra Krzysztofa Skubiszewskiego polsko-niemieckiej „wspólnoty interesów” w zjednoczonej Europie. Przypomnieć przy tej okazji należy, że negocjacje nad Traktatem o potwierdzeniu granicy przyczyniły się do wypracowania koncepcji „dużego” Traktatu – o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, który został podpisany 17 czerwca 1991 r. i który wytyczył kierunki dla takiej „wspólnoty interesów”, torując drogę Polski do Unii Europejskiej. Przypomnieć w końcu należy, że dokładnie rok przed podpisaniem Traktatu o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej, przyjęte zostało – 14 listopada 1989 r. – Wspólne oświadczenie Mazowiecki-Kohl.

## **55. Granica polsko-niemiecka w świetle Konferencji „2+4” i postanowień Traktatu o potwierdzeniu granicy**

(w:) *Akt historyczny. 30 lat Traktatu o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej na Odrze i Nysie Łużyckiej* (red. naukowa J. Barcz i K. Ruchniewicz), Warszawa 2021 (strony 72-86).

Tekst całej książki dostępny bezpłatnie online: <http://janbarcz.prv.pl>

### **1. Uwagi wstępne**

Podpisany 14 listopada 1990 r. Traktat o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej nie bez przyczyny określany jest jako „akt historyczny” nie tylko w skali stosunków polsko-niemieckich, ale również europejskich. Położył on bowiem kres poważnemu problemowi statusowemu między Polską a Niemcami w okresie powojennym, powodowanemu kwestionowaniem przez RFN ostatecznego charakteru granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej w świetle prawa międzynarodowego.

Istota tego konfliktu sięgała postanowień Umowy poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r., w których mocarstwa sprzymierzone, korzystając ze swoich kompetencji po przejęciu władzy najwyższej w Niemczech po ich bezwarunkowej kapitulacji, przekazały wschodnie obszary niemieckie Polsce (i ZSRR – część Prus Wschodnich), ustalając zarazem „zachodnią granicę Polski” na Odrze i Nysie Łużyckiej; miała ona przy tym podlegać ostatecznej „delimitacji” czy „określeniu” w przyszłej „regulacji pokojowej” (*peace settlement*) – pojęcie wykraczające poza tradycyjne pojmowanie traktatu pokoju.

Ze względu na pogłębiający się konflikt polityczny w Europie, do takiej „regulacji” z państwem niemieckim nigdy nie doszło (od 1949 r. istniały dwa państwa niemieckie – RFN i NRD). Stanowisko polskie było od początku jednoznaczne: granica na Odrze i Nysie Łużyckiej

została ustanowiona w rozumieniu prawa międzynarodowego w Umowie poczdamskiej, natomiast późniejsze działania podejmowane w ramach owego *peace settlement* mogły mieć jedynie dopełniające, wykonawcze znaczenie (sprawa ta była w okresie powojennym przedmiotem prac wszystkich czołowych znawców prawa międzynarodowego, m.in.: A. Klafkowskiego, J. Kokota, M. Lachsa, B. Wiewióry, L. Gelberga, K. Skubiszewskiego, J. Tyranowskiego, L. Janickiego).

Natomiast w RFN wykształciła się oficjalna „pozycja prawna”<sup>1</sup>, stosownie do której wschodnie obszary niemieckie zostały Polsce (i ZSRR) oddane jedynie „w administrację”, a ostateczna decyzja w sprawie granicy miała być podjęta przez przyszłe zjednoczone Niemcy w traktacie pokoju względnie „uregulowaniu pokojowym”. Takiego stanowiska nie zmienił Układ normalizacyjny PRL-RFN z 7 grudnia 1970 r., bowiem interpretowany on był w RFN jedynie jako „układ o wyrzeczeniu się siły”, element *modus vivendi* do czasu zjednoczenia Niemiec. Układ zgorzelecki z 6 lipca 1950 r. z NRD był natomiast w RFN początkowo w ogóle ignorowany (podobnie jak i NRD), a po nawiązaniu stosunków dyplomatycznych RFN-NRD na początku lat 70. interpretowany jako nie wiążący przyszłych zjednoczonych Niemiec. Stanowisko takie głęboko destabilizowało stosunki polityczne z Polską w okresie powojennym oraz miało znaczenie konfliktogenne w szeregu dziedzinach - obywatelstwa, stosunków własnościowych, obrotu prawnego, nazewnictwa, etc.

Jesienią 1989 r., u progu procesu zjednoczenia Niemnie, takie było „stanowisko prawne” RFN. Opozycja demokratyczna w Polsce, a następnie rząd Tadeusza Mazowieckiego jednoznacznie popierał prawo narodu niemieckiego do samostanowienia, oczekując jednoznacznego stanowiska w sprawie granicy. Podczas wizyty w Polsce w listopadzie 1989 r. (podczas której w nocy z 9 na 10 listopada upadł mur berliński) kanclerz Helmut Kohl powoływał się

---

<sup>1</sup> Zob. rozdział trzeci autorstwa J. Kranza (*Kilka uwag o tzw. pozycjach prawnych RFN w kontekście polsko-niemieckiego traktatu granicznego z 14 listopada 1990 roku*).

jednak na „pozycję prawną” RFN i unikał zajęcia jednoznacznego stanowiska w sprawie statusu granicy polsko-niemieckiej, a ogłoszony przez niego 28 listopada 1989 r. dziesięciopunktowy plan zjednoczenia Niemiec nie zawierał żadnych odniesień do granicy z Polską. W obliczu takich okoliczności rząd Tadeusza Mazowieckiego podjął działania na rzecz włączenia Polski do odpowiednich części Konferencji „2+4” (która – przy udziale czterech mocarstw – zajmowała się „zewnętrznymi aspektami” zjednoczenia Niemiec) oraz w relacjach bilateralnych z RFN i relacjach trilateralnych Polska-RFN-NRD. Działania te nakierowane były na to, aby wraz ze zjednoczeniem Niemiec położyć kres wszelkim, wysuwanym uprzednio w RFN zastrzeżeniom w stosunku do granicy polsko-niemieckiej<sup>2</sup>. Było to tym istotne, że w tym przypadku – wobec argumentacji wynikającej z „pozycji prawnej” RFN – zasady sukcesji państw w traktaty ustalające granice (które z mocy prawa powinny przechodzić na sukcesora) mogły okazać się niewystarczające, tym bardziej że zjednoczenie przyjęło formę przystąpienia NRD do RFN.

## **2. Granica polsko-niemiecka w świetle Konferencji „2+4”**

Dla potwierdzenia granicy polsko-niemieckiej jako granicy ostatecznej w rozumieniu prawa międzynarodowego zasadnicze znaczenie miał Traktat o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec, zwany Traktatem „2+4”, podpisany 12 września 1990 r. (wszedł w życie 15 marca 1991 r.)<sup>3</sup>. Został on wynegocjowany podczas konferencji, w której brały udział Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Francja i ZSRR oraz dwa państwa niemieckiej (Konferencja „2+4”), które – realizując prawo do samostanowienia - przywracały „jedność państwową Niemiec”. Udział wspomnianych wyżej czterech

---

<sup>2</sup> Zob. rozdział drugi autorstwa J. Sułka (*Dyplomatyczna historia powstania Traktatu z 14 listopada 1990 roku*).

<sup>3</sup> Generalny zarys znaczenia Traktatu i jego głównych postanowień: zob. J. Barcz, *30 rocznica podpisania Traktatu „2+4”*, <http://przegladpm.blogspot.com/2020/09/guest-post-30-rocznica-podpisania.html> (dostęp: 12.09.2020 r.).

państw był niezbędny, ponieważ – jako sprzymierzone mocarstwa sojusznicze z okresu II wojny światowej – dysponowały one „prawami i odpowiedzialnościami za Berlin i Niemcy jako całość”, wynikającymi z bezwarunkowej kapitulacji III Rzeszy i objęcia przez nie władzy najwyższej w Niemczech. Zakres tych „praw i odpowiedzialności” był co prawda sporny między ZSRR i trzema mocarstwami zachodnimi, niemniej ich istnienie w przededniu zjednoczenia Niemiec nie było kwestionowane.

Stosownie do komunikatu z Ottawy z 13 lutego 1990 r. przedmiotem Konferencji „2 + 4” miały być „zewnątrzne aspekty ustanowienia jedności niemieckiej, łącznie z kwestiami bezpieczeństwa państw sąsiedzkich”. W istocie jednak Konferencja była przysłowiowym „wierzchołkiem góry lodowej”, bowiem dyskutowane w jej ramach problemy znajdowały się w centrum debaty dotyczącej geopolitycznej przyszłości kontynentu europejskiego, a Traktatowi „2 + 4” towarzyszyła sieć wielostronnych i bilateralnych umów międzynarodowych, które stały się osnową nowej „architektury politycznej” Europy. Nie trzeba dodawać, że osiągnięte wówczas ustalenia miały bezpośredni wpływ na miejsce „nowych demokracji” Europy Środkowej i Wschodniej w tworzącej się „architekturze politycznej”, a dla Polski miały znaczenie egzystencjalne.

Formalnym celem Konferencji „2+4” było co prawda zakończenie „praw i odpowiedzialności czterech mocarstw za Berlin i Niemcy jako całość”, niemniej wiązała się z tym konieczność uregulowania przynależności zjednoczonych Niemiec do sojuszu (polityczno-wojskowego), uregulowania pobytu obcych wojsk na terytorium zjednoczonych Niemiec, uregulowania statusu Berlina. Celem politycznym trzech mocarstw zachodnich i RFN (a w końcowej fazie również NRD) było zapewnienie członkostwa zjednoczonych Niemiec w NATO i Wspólnocie Europejskiej. Wynegocjowanie zgody ZSRR na taki scenariusz zjednoczenia Niemiec wymagało również uregulowania zasad wycofania wojsk radzieckich z terytorium

ówczesnego NRD oraz wystąpienia NRD z Układu Warszawskiego i RWPG. Niekwestionowanym warunkiem osiągnięcia porozumienia było położenie kresu wszelkich wątpliwości podnoszonym uprzednio w RFN wobec ostatecznego charakteru granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej oraz (o czym się z reguły zapomina) granic ZSRR na terytorium byłych Prus Wschodnich). Sprawa ta została włączona w następstwie działań dyplomatycznych Polski do głównej agendy Konferencji „2+4”.

Postanowienia Traktatu „2+4” potwierdzały, że granice zjednoczonych Niemiec są ostateczne w świetle prawa międzynarodowego, znosiły „prawa i odpowiedzialności” czterech mocarstw (z chwilą zjednoczenia 3 października 1990 r. Niemcy stały się państwem w pełni suwerennym – do czasu wejścia w życie Traktatu „2+4” cztery mocarstwa zawiesiły swoje „prawa i odpowiedzialności”), regulowały status polityczno-militarny zjednoczonych Niemiec, w tym przede wszystkim otwierały drogę dla ich członkostwa w NATO i ówczesnych Wspólnotach Europejskich oraz ustalały wycofanie wojsk radzieckich z terytorium (byłego) NRD do końca 1994 r. (co zostało dotrzymane, mimo rozwiązania ZSRR). Te przełomowe decyzje były następstwem ustaleń podjętych zwłaszcza podczas spotkania M. Gorbaczowa i G. Busha w Waszyngtonie (31 maj – 3 czerwiec 1990 r.), a przede wszystkim podczas wizyty kanclerza H. Kohla w ZSRR (w Moskwie i na Kaukazie) (14-16 lipca 1990 r.).

Wspólnym mianownikiem dla podejmowanych wówczas decyzji było tempo zjednoczenia Niemiec. Analizując przebieg i wyniki Konferencji „2+4” trzeba mieć świadomość, że między upadkiem muru berlińskiego w nocy z czwartku 9 listopada na piątek 10 listopada 1989 r. a podpisaniem Traktatu „2 + 4” (12 września 1990 r.) i formalnym zjednoczeniem Niemiec (3 października 1990 r.) minął niecały rok. Sama natomiast Konferencja „2 + 4”, której formalnym początkiem był opublikowany 13 lutego 1990 r. komunikat ottawski a zakończeniem podpisanie 12 września 1990 r.



Traktatu „2 + 4”, trwała prawie dokładnie siedem miesięcy. W tym czasie zadecydowały się polityczne losy Europy. Dla Polski Traktat „2+4” oznaczał bezpośrednie sąsiedztwo z zjednoczonymi Niemcami i zarazem położenie kresu (wraz z podpisanym wkrótce potem, 14 listopada 1990 r., bilateralnym traktatem o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej) zastrzeżeniom wysuwanych uprzednio w RFN wobec statusu granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej. Tym samym zlikwidowany został fundamentalny problem statusowy, otwierając drogę do budowy polsko-niemieckiej „wspólnoty interesów” (Minister Krzysztof Skubiszewski). Decyzja o wycofaniu wojsk radzieckich z terytorium (byłego) NRD ułatwiła wycofanie wojsk radzieckich również z Polski, a bezpośrednie sąsiedztwo z państwem członkowskim NATO i Wspólnoty Europejskiej stworzyło dogodne warunki dla negocjacji Polski w sprawie członkostwa w obu tych organizacjach, czyli dla dołączenia Polski do grupy europejskich państw demokratycznych.

Jak wspomniano, Konferencja „2+4” była jedynie przystawowym wierzchołkiem góry lodowej złożonego układu negocjacji wielostronnych i bilateralnych, również Traktat „2 + 4” był rodzajem „rozkładu jazdy” sieci wielostronnych i bilateralnych umów międzynarodowych o zasadniczym znaczeniu dla europejskiej architektury politycznej. Umowy te objęły trzy główne obszary:

- **po pierwsze** – ustrojowe aspekty zjednoczenia Niemiec: chodziło zwłaszcza o formę ustanowienia „jedności państwowej” Niemiec; uzgodniono ostatecznie formę przystąpienia NRD do RFN, co oznaczało, że zachowana została podmiotowość prawnomiędzynarodowa RFN, a podmiotowość NRD znikła z chwilą przystąpienia (3 października 1990 r.); było to równoznacznie z pozostaniem tak zjednoczonych Niemiec (RFN) w NATO i Wspólnocie Europejskiej; formalny wyraz znalazło to w Traktacie zjednoczeniowym, podpisanym przez NRD i RFN 31 sierpnia 1990 r. (konstytucyjną natomiast podstawą był art. 23 UZ RFN);

- **po drugie** – uzgodnienia z ZSRR co do statusu polityczno-militarnego zjednoczonych Niemiec znalazły wyraz w samym Traktacie „2+4” i sprecyzowane zostały w kilku bilateralnych umowach ZSRR-RFN, których sfinalizowanie było warunkiem – po części – podpisania Traktatu „2+4”, a po części - jego wejścia w życie: chodziło o tzw. układ przejściowy (głównie świadczenia finansowe RFN na rzecz ZSRR – bez mała 20 mld DM), układ o wycofaniu wojsk radzieckich, układ o partnerstwie, układ o współpracy gospodarczej i układ o współpracy w dziedzinie pracy i spraw socjalnych;
- **po trzecie** – pakiet umów RFN z trzema mocarstwami zachodnimi i innymi państwami zachodnimi w sprawie stacjonowania ich wojsk w zjednoczonych Niemczech oraz niezmiernie istotne Porozumienie z 27/28 września 1990 r. między RFN a mocarstwami zachodnimi, na mocy którego uchylono pakiet tzw. umów paryskich z pierwszej połowy lat 50. Powrócimy jeszcze do tego Porozumienia ze względu na jego znaczenie w kontekście sprawy granicy i odszkodowań od Niemiec z tytułu zbrodni nazistowskich.

Polska była jedynym państwem spoza kręgu „2+4”, które brało udział w niektórych spotkaniach Konferencji „2+4” w sprawach „dotyczących jej bezpieczeństwa, a zwłaszcza granicy”, państwem, które zostało wymienione w Traktacie „2+4”, któremu Traktat ten został notyfikowany, a do treści notyfikacji Polska ustosunkowała się. Poza zasadniczymi aspektami polityki bezpieczeństwa, dwie kwestie były szczególnie istotne z polskiego punktu widzenia: położenie kresu wątpliwościom wysuwanych po stronie niemieckiej wobec statusu granicy polsko-niemieckiej oraz problem odszkodowań ze strony Niemiec dla ofiar zbrodni nazistowskich.

- **Sprawa pierwsza**, o egzystencjalnym, statusowym znaczeniu dla Polski, stała się jednym z czterech głównych tematów

Konferencji „2+4”. Dzięki zdecydowanemu wsparciu czterech sprzymierzonych mocarstw z okresu II wojny światowej (oraz NRD) przezwyciężono różnego rodzaju opory Kanclerza H. Kohla i osiągnięto satysfakcjonujące uzgodnienia: Traktat „2 + 4” bezpośrednio nawiązywał do granic zjednoczonych Niemiec i wraz z postanowieniami tzw. Protokołu paryskiego kładł kres uprzednio podnoszonym w RFN wątpliwościom co do granicy polsko-niemieckiej. Poza tym sprawa ta była przedmiotem „dopełniającej” regulacji w Porozumieniu z 27-28 września 1990 r., na mocy którego uchylono m.in. art. 7 ust. 1 tzw. *Deutschlandvertrag*, do którego odwoływała się uprzednio RFN konstruując tzw. zastrzeżenie związane z traktatem pokoju (*Friedensvertragvorbehalt*). W końcu, granica Polski ze zjednoczonymi Niemcami została potwierdzona w traktacie podpisanym 14 listopada 1990 r.

- **Druga sprawa** – odszkodowań od Niemiec, została inaczej rozwiązana. Cztery mocarstwa, jako strony Umowy poczdamskiej miały legitymacje do powrócenia do sprawy roszczeń międzypaństwowych (tylko takich dotyczyła formuła poczdamska). Ze względu jednak na tempo procesu zjednoczeniowego, potencjalną liczbę wchodzących w grę państw (III Rzesza były w stanie wojny z około stu państwami) oraz wagę wyzwań politycznych związanych ze zjednoczeniem Niemiec, mocarstwa zachodnie zdecydowanie od początku, a ZSRR po pewnych taktycznych wahaniach w pierwszym etapie Konferencji „2+4”, odrzuciły opcję włączenia tej kwestii do „ostatecznej regulacji”. Polska mogłaby skutecznie powrócić do roszczeń międzypaństwowych (w formule poczdamskiej - przypomnijmy, że zaspakajała swoje roszczenia z części przypadającej ZSRR) jedynie w sytuacji, gdyby cztery mocarstwa włączyły tę sprawę do agendy Konferencji. Tak się jednak nie stało.

Niemniej pozostawała jeszcze sprawa roszczeń indywidualnych ofiar zbrodni nazistowskich, która była przedmiotem wnikliwej

uwagi i ważnym kontekstem obrad Konferencji i Traktatu „2+4” (głównie za sprawą Polski, organizacji żydowskich, USA i ZSRR). Paralelnie do Konferencji „2+4” toczyły się rozmowy bilateralne w sprawie „rozwiązania pragmatycznego” (dla których impuls dały rozmowy Premiera T. Mazowieckiego z Kanclerzem Kohlem podczas wizyty Kohla w Warszawie w listopadzie 1989 r.). Zjednoczone Niemcy zostały zobowiązane (w kontekście Traktatu „2+4”) do kontynuowania dotychczas płaconych świadczeń oraz podjęcia negocjacji w sprawie świadczeń dla ofiar uprzednio pominiętych (art. 2 porozumienia wykonawczego do Traktatu zjednoczeniowego oraz Porozumienie z 27/28 września 1990 r.). Doprowadziło to do zawarcia w kolejnych latach sieci umów z państwami EŚiW, z organizacjami żydowskimi i USA. Należało do tego bloku porozumienie z Polską z 1991 r. i udział Polski w porozumieniu z 2000 r., na mocy których ofiary zbrodni nazistowskich w Polsce otrzymały około 6 mld złotych (suma największa, jaką otrzymały państwa EŚiW). Świadczenia te były skromne w porównaniu z ogromem krzywd, niemniej udzielały konkretnego wsparcia żyjącym jeszcze ofiarom. „Rozwiązanie pragmatyczne” do dzisiaj umożliwia udzielanie różnego rodzaju wsparcia ofiarom zbrodni nazistowskich, które koordynowane jest przez Fundację Pojednania Polsko-Niemieckiego (ustanowioną na mocy porozumienia z 1991 r.)

Sumując działania dyplomacji polskiej z okresu Konferencji „2+4” można stwierdzić, że zakończyły się one pełnym powodzeniem. Podpisany 12 września 1990 r. Traktat „2+4” potwierdzał w art. 1 ostateczny charakter granic zjednoczonych Niemiec, zobowiązywał zjednoczone Niemcy do zawarcia z Polską traktatu bilateralnego potwierdzającego granicę polsko-niemiecką, a co najważniejsze – zamykał sprawę „uregulowania pokojowego”, podkreślając (zob. również oświadczenie zawarte w tzw. Protokole paryskim z 17 lipca 1990 r., które stanowią „kontekst” Traktatu „2+4” w rozumieniu

Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów), że żaden „traktat pokoju” czy „uregulowanie pokojowe” nie wchodzi w rachubę.

Tym samym bezprzedmiotowy stał się podstawowy argument, który powoływany był w „pozycji prawnej” RFN, aby podważać ostateczny charakter decyzji Umowy poczdamskiej w sprawie granicy na Odrze i Nysie łużyckiej. Udział czterech mocarstw w doprowadzeniu do takiej konkluzji generalnej był konieczny (zapewnił to Traktat „2+4”), wraz z wygaśnięciem ich „praw i odpowiedzialności” utraciły one również w tym kontekście wszelkie kompetencje, a granica polsko-niemiecka stała się normalną granicą międzypaństwową, nie obciążoną żadnymi zastrzeżeniami lub gwarancjami.

### **3. Postanowienia Traktatu podpisanego 14 listopada 1990 roku**

Podpisany 14 listopada 1990 r. Traktat jest zwięzły<sup>4</sup>. Składa się z preambuły i czterech artykułów. Z prawnego punktu widzenia Traktat nie ustanawia on granicy Polski ze zjednoczonymi Niemcami, lecz potwierdza granicę „istniejącą”. Ma więc znaczenie deklaratoryjne. Odpowiada to – jak wspomniano – konsekwentnemu stanowisku polskiemu, że aktem konstytucyjnym, ustanawiającym granicę była Umowa poczdamska. Na deklaracyjny charakter postanowień Traktatu wskazuje jednoznacznie jego nazwa oraz postanowienia art. 1, w których „potwierdzono istniejącą granicę” w odwołaniu do jej przebiegu określonego w traktatach zawartych uprzednio przez Polskę z NRD i RFN.

W Traktacie nie odwoływano się już do Umowy poczdamskiej, bowiem jej postanowienia dotyczące „uregulowania pokojowego” stały się bezprzedmiotowe, co należało uwzględnić i podkreślić. Postanowienia art. 2 zawierają na pierwszy rzut oka tradycyjną formułą dotyczącą nienaruszalności granicy „teraz i w przyszłości”, niemniej obok zobowiązania do bezwzględnego poszanowania

---

<sup>4</sup> Dz.U. 1992, nr 14 poz. 54.

integralności terytorialnej zawierają one również zobowiązanie do bezwzględnego poszanowania także „suwerenności” obu stron. Zobowiązania takiego nie było w postanowieniach Układu normalizacyjnego z 7 grudnia 1970 r., a jest ono szczególnie istotne w związku z tym, że w przeszłości w „pozycji prawnej” RFN wynikało kwestionowanie suwerenności Polski na Ziemiach Zachodnich i Północnych.

Postanowienia art. 3 stwierdzają, że oba państwa „nie mają wobec siebie żadnych roszczeń terytorialnych i że roszczeń takich nie będą wysuwać również w przyszłości”. Natomiast art. 4 zawiera tzw. klauzule końcowe. Traktat nie zawiera zastrzeżenia o nienaruszaniu zawartych przez strony lub je dotyczących innych umów międzynarodowych. Zastrzeżenia takie, zawarte w art. IV Układu normalizacyjnego z 7 grudnia 1970 r., otworzyło drogę do interpretacji Układu w RFN stosownie do jej „pozycji prawnej”.

W RFN ostateczny w rozumieniu prawa międzynarodowego charakter granicy między Polską a zjednoczonymi Niemcami jest w pełni szanowany. Nie oznacza to jednak odstępiania od wspomnianej wyżej „pozycji prawnej” w odniesieniu do przeszłości, tj. okresu powojennego. W RFN dominuje nadal stanowisko odmawiające Umowie poczdamskiej charakteru konstytutywnego jeśli chodzi o ustanowienie granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej (incydentalnie skutek taki wiązany jest z Układem z 7 grudnia 1970 r.). Następstwem tego są spory w doktrynie prawa międzynarodowego co do aktu, na mocy którego tego rodzaju konstytutywna decyzja została podjęta w stosunku do zjednoczonych Niemiec: część przedstawicieli doktryny widzi akt konstytutywny w Traktacie „2+4”, część w traktacie bilateralnym potwierdzającym granicę polsko-niemiecką. Wyciągany jest w tej dyskusji generalny wniosek, nawiązujący do „pozycji prawnej” RFN z przeszłości, że spór odnoszący się do podstawy prawnej (i momentu podjęcia stosownej decyzji) przejęcie przez Polskę i ZSRR suwerenności nad niemieckimi obszarami wschodnimi

nie został rozstrzygnięty przez Traktat „2+4” i Traktat bilateralny o potwierdzeniu granicy.

W przeciwieństwie jednak do okresu powojennego, gdy „pozycja prawna” RFN wywoływała wyjątkowo destabilizujące następstwa w dziedzinie politycznej i stosunków prawnych, po zawarciu Traktatu „2+4” i Traktatu bilateralnego potwierdzającego granicę następstwa tego rodzaju „wymarły”, ponieważ status granicy w świetle prawa międzynarodowego nie jest już przez Niemcy kwestionowany. Dobrym przykładem jest położenie kresu roszczeniom byłych niemieckich właścicieli mienia na Ziemiach Zachodnich i Północnych, które w ekspertyzie Barcz-Frowein z 2004 r. zostały uznane za nieistniejące (głównie z tego względu, że niemieckie mienie prywatne zostało przejęte na rzecz reparacji). Konstatacja taka została zaakceptowana przez oba rządy, a przysłowiową kropkę nad „i” postawił Europejski Trybunał Praw Człowieka odrzucając w orzeczeniu 7 października 2008 r. roszczenia Powiernictwa Pruskiego.

Na konie należy zwrócić uwagę również na moralny i emocjonalny aspekt Traktatu. Zdawać sobie sprawę należy z tego, że z niemieckiego punktu widzenia Traktat ostatecznie zamykał „sprawę granicy” z Polską, ustaloną w 1945 r. i tym samym potwierdzał przynależność byłych niemieckich obszarów wschodnich do Polski. Wiązały się z tym emocje niemieckiej ludności wysiedlonej z tych terytoriów<sup>5</sup>, tym bardziej że w okresie powojennym w RFN podtrzymywano świadomość prowizoryczności regulacji terytorialnych ustalonych w Poczdamie. Znalazło to wyraz w negocjacjach i w tekście Traktatu (zob. motyw piąty preambuły). W swoim przemówieniu bezpośrednio po podpisaniu w dniu 14 listopada 1990 r. Traktatu Minister Krzysztof Skubiszewski mówił w tym kontekście:

---

<sup>5</sup> Zob. refleksie Ministra H.-D. Genschera na ten temat. *Erinnerungen*, Berlin 1995, s. 890 i nast.

„W swoich wielce konstruktywnych przemówieniach w ostatnich miesiącach kanclerze federalnym pan Kohl niejednokrotnie wskazywał na ciężki los ludzi, którzy na skutek zmian granic w tej części Europy utracili swoje ogniska domowe i swe strony ojczyste. Oto do czego doprowadziły agresja i zniszczenie porządku europejskiego, który istniał do 1939 r. Dzisiaj jednak Polacy i Niemcy potrzebują pokoju w sercach i umysłach. Musimy patrzeć nie wstecz, lecz w przyszłość. Musimy ze sobą współżyć.”.

Do problemu tego odniósł się również w swoim przemówieniu Premier Tadeusz Mazowiecki:

„Cierpienia naszego narodu w czasie wojny były ogromne, niewymieralne. Nawet liczba ofiar nie zda z nich sprawy. Jakżeż monstrualne były cierpienia doznane na naszej ziemi, jeśli dodamy do ofiar Polski ofiary narodu żydowskiego. W następstwie wojny, na skutek decyzji wielkich mocarstw, Polska pozbawiona swych przedwojennych wschodnich terytoriów, otrzymała jako rekompensatę ziemie na zachodzie. Uznaliśmy tę decyzję za sprawiedliwą. Uznajemy ją za nieuchronną, niepodważalną. Dzisiaj, razem z ministrem Skubiszewskim podpisał pan w imieniu Niemiec akt nieodwracalności tej decyzji. Ale przywołując słowa biskupów „prosimy o wybaczenie” trzeba też mówić o cierpieniach narodu niemieckiego, które były związane z przesunięciem Polski ze Wschodu na Zachód. Pamiętamy o tym, że w rachunku ofiar nie obowiązuje arytmetyka. Każda krzywda pozostaje krzywdą, każde nieszczęście – nieszczęściem, niezależnie od tego, jakich krzywd, jakich nieszczęść doznaliśmy my sami.”<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Tekst obu przemówień w: Zeszyty Niemcoznawcze PISM 1991 V(5), s. 15 i nast.



## 4. Podsumowanie

Od trzydziestu lat „problem granicy” zszedł z agendy dyskusji politycznych w stosunkach polsko-niemieckich, co świadczy o skuteczności i trwałości osiągniętego porozumienia, które znalazło wyraz w Traktacie „2+4” i w Traktacie z 14 listopada 1990 r. Na dwie sprawy chciałbym zwrócić uwagę, które mają pewne znaczenie obecnie i są charakterystyczne dla „polskiego stanu ducha”.

**Po pierwsze** – nawet w poważnych pracach z dziedziny historii politycznej Polski stawiane jest pytanie, czy należało tyle zabiegów poświęcać sprawie granicy. Dla prawnika zajmującego się prawem międzynarodowym jest to pytanie więcej niż retoryczne. Krzysztof Skubiszewski w swojej fundamentalnej pracy – *Zachodnia granica polski w świetle traktatów*<sup>7</sup> – podkreślał, że jeżeli kwestionowana jest granica państwa, to kwestionowany jest jeden z filarów państwowości. Zjednoczenie Niemiec było tym momentem, kiedy różnym zastrzeżeniom ze strony niemieckiej w stosunku do granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej można było położyć kres. I skutecznie to osiągnięto, wyciągając wnioski zarówno z okresu międzywojennego, jak i po 1945 r.

**Po drugie** - pojawiły się również zarzuty<sup>8</sup>, w kontekście powrotu przez obecną rządzącą formację PiS do „sprawy reparacji od Niemiec”, że podczas Konferencji „2+4” zaniedbano sprawę a była „okazja” skutecznego dochodzenia „reparacji”, czy wręcz ze „reparacji” takich Polska się wówczas zrzekła. Postawienie takich zarzutów wymaga dużego stopnia ignorancji i złej woli. Wobec

---

<sup>7</sup> Poznań 1975, s. 325.

<sup>8</sup> Tak zwłaszcza A. Mularczyk, przewodniczący parlamentarnego zespołu ds. reparacji (zespół przestał nie został rewitalizowany w kadencji Sejmu od 2019 r.). Zob. źródła podane m.in. w: A. Leszczyński, *Jak Mazowiecki ugiął się przed Niemcami, czyli baśń o straconych reparacjach. Pamięć Mularczyka wymaga reparacji*, oko.press z 17 października 2017 r. <https://oko.press/mazowiecki-ugial-sie-niemcami-czyli-basn-o-straconych-reparacjach-pamiec-mularczyka-wymaga-reparacji/> (dostęp. 15.09.2020 r.).

zdecydowanego stanowiska czterech mocarstw szans na powrót do roszczeń międzypaństwowych (w formule poczdamskiej) nie było żadnych, a forsowanie sprawy wbrew stanowisku mocarstw mogłoby jedynie osłabić pozycję Polski w sprawie fundamentalnej – położenia kresu wątpliwościom co do granicy polsko-niemieckiej. Następnie – jak zaznaczono – w kontekście Traktatu „2+4„ zjednoczone Niemcy zostały zobowiązane do wypłat na rzecz również pominiętych ofiar zbrodni nazistowskich. Przyjęta, głównie za sprawą Polski, „formuła pragmatyczna” umożliwiła (i nadal umożliwia) udzielanie konkretnego wsparcia żyjącym jeszcze ofiarom zbrodni nazistowskich. Na tym właśnie powinny koncentrować się działania podejmowane obecnie, a nie na roztaczaniu nierealistycznych miraży o możliwości otrzymania astronomicznych sum od Niemiec w bez mała 80 lat po zakończeniu II wojny światowej.

Określanie Traktatu z 14 listopada 1990 r. mianem „aktu historycznego” jest w pełni zasadne. Położył on kres – wraz z Traktatem „2+4” – uprzednim zastrzeżeniom RFN, dotyczącym się ostateczności granicy polsko-niemieckiej, a więc jednego z podstawowych atrybutów państwowości. Zarazem otworzył on drogę do budowania – postulowanej przez Ministra Krzysztofa Skubiszewskiego polsko-niemieckiej „wspólnoty interesów” w zjednoczonej Europie. Przypomnieć przy tej okazji należy, że negocjacje nad Traktatem o potwierdzeniu granicy przyczyniły się do wypracowania koncepcji „dużego” Traktatu – o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, który został podpisany 17 czerwca 1991 r. i który wytyczył kierunki dla takiej „wspólnoty interesów”, torując drogę Polski do Unii Europejskiej.

## Literatura

- Barcz J., *Sprawy polskie podczas Konferencji „2 + 4”. Potwierdzenie granicy polsko-niemieckiej i odszkodowania od Niemiec. Studium z historii dyplomacji i prawa międzynarodowego*, Warszawa 2021.

- Barcz J., Kranz J., *Reparacje od Niemiec po drugiej wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego. Aspekty prawa i praktyki*, Warszawa 2019.
- Czapliński Wł., Janicki L., *Ważniejsze problemy prawne zjednoczenia Niemiec (z polskiego punktu widzenia)*, Przegląd Zachodni 1991, nr 1
- *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu* (red. R. Kuźniar), Warszawa 2011.
- *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne* (red. Wł. Borodziej), Warszawa 2006.
- *Polska-Niemcy. Dobre sąsiedztwo i przyjazna współpraca*, pod redakcją J. Barcza i M. Tomali, Warszawa 1992.
- *Polska-Niemcy 1945-2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie. Studia i dokumenty* (red. W.M. Góralski), Warszawa 2007.
- Sułek J., *Na drodze do porozumienia i pojednania z Niemcami. Wybór tekstów z lat 1989-2009*, Warszawa 2009.
- *Zjednoczenie Niemiec. Studia politologiczno-ekonomiczno-prawne* (red. L. Janicki, B. Koszel, W. Wilczyński), Poznań 1996.

## 56. Interpretacja Układu z 7 grudnia 1970 roku w Polsce

(w:) *Akt normalizacyjny. 50 lat Układu o podstawach normalizacji stosunków PRL-RFN z 7 grudnia 1970 roku* (red. naukowa J. Barcz i K. Ruchniewicz), Warszawa 2021 (strony 75-89).

Tekst całej książki dostępny bezpłatnie online: <http://janbarcz.prv.pl>

### 1. Uwagi wstępne

W drugiej połowie 2020 r. obchodzono trzydziestą rocznicę podpisania Traktatu „2+4” (12 września 1990 r.) oraz Traktatu Polska-RFN (zjednoczone Niemcy) o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej (14 listopada 1990 r.). Wspólnym ich mianownikiem były obchody trzydziestolecia zjednoczenia Niemiec (3 października 1990 r.). Z punktu widzenia stosunków polsko-niemieckich trzydzieści lat temu zapadły zasadnicze decyzje, które umożliwiły realizację zaprogramowanej przez ówczesnego Ministra Spraw Zagranicznych, Krzysztofa Skubiszewskiego, „polsko-niemieckiej wspólnoty interesów”:

- granica polsko-niemiecka stała się uznaną w świetle prawa międzynarodowego granicą państwową,
- włączenie zjednoczonych Niemiec do ówczesnych Wspólnot Europejskich oraz do Sojuszu Północnoatlantyckiego, przy jednoczesnym wycofaniu wojsk radzieckich z terytorium byłego NRD, otworzyło Polsce drogę do członkostwa w Unii Europejskiej i w Sojuszu, na trwale określając o miejscu Polski na mapie Europy,

- „duży” Traktat o dobrym sąsiedztwie stworzył podstawy do rozwoju polsko-niemieckich relacji bilateralnych we wszystkich zasadniczych dziedzinach<sup>1</sup>.

Już wówczas siłą rzeczy stawiano pytanie o rolę i znaczenie Układu z 7 grudnia 1970 r. w doprowadzeniu do tych zasadniczych decyzji o historycznym znaczeniu. Nie było w zasadzie wątpliwości w ocenie, że Układ z 7 grudnia 1970 t. stanowił w tej mierze „ważny etap przygotowawczy”, przy czym „przygotowanie” to odnosiło się do różnych sfer: miało swój wymiar prawny, miało również znaczenie polityczne, przede wszystkim jednak miało znaczenie dla zmiany w mentalności społecznej po obu stronach.

Obecnie, powracając do przypomnianego we *Wstępie* do niniejszej książki pytania Stanisława Stommy sprzed pięćdziesięciu lat, możemy ocenić znaczenie Układu z 7 grudnia 1970 r. z perspektywy półwiecza, „operując dużym doświadczeniem” i ferując „sądy ... wyważone i dojrzałe”<sup>2</sup>.

## 2. Treść Układu

Treść Układu z 7 grudnia 1970 r. jest zwięzła. Jego postanowienia mieszczą się na jednej stronie A-4 Dziennika Ustaw. Niemniej wówczas, 25 lat po zakończeniu II wojny światowej, budził on zarówno w Polsce jak i w RFN olbrzymie emocje polityczne i społeczne. Wzmagane one były głębokim konfliktem „statusowym” odnoszącym się do uzasadnienia i legalności przekazania Polsce „niemieckich obszarów wschodnich”, które w Polsce określano jako „Ziemie Odzyskane”.

---

<sup>1</sup> *Akty historyczne. 30 lat Traktatu o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej na Odrze i Nysie Łużyckiej*. Pod redakcją J. Barcza i K. Ruchniewicza, Warszawa 2021.

<sup>2</sup> Wypowiedź Stanisława Stommy podczas dyskusji nad ratyfikacją Układu z 7 grudnia 1970 r. w Polsce. *Ratyfikacja Układu między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec*. Kancelaria Sejmu, Warszawa 1972, s. 93.

Przesunięcie przez cztery mocarstwa koalicji antyhitlerowskiej Polski na Zachód (na mocy postanowień konferencji w Teheranie, Jałcie i Poczdamie - Umowa poczdamska) budziło wśród Polaków głębokie kontrowersje polityczne, społeczne i ludzkie. Przekazanie Polsce „Ziem Odzyskanych”, jako rodzaju rekompensaty za utracone na rzecz ZSRR na Wschodzie terytoria, jeszcze długo po zakończeniu wojny traktowane było jako rozwiązanie prowizoryczne. Niemniej jednak przekazanie „niemieckich obszarów wschodnich” Polsce w ostatecznym rozrachunku powszechnie oceniane było jako akt sprawiedliwy, będący następstwem rozpętanej przez III Rzeszę Niemiecką wojny, prowadzonej w sposób wyjątkowo zbrodniczy. Za akt ustanawiający polską granicę zachodnią na Odrze i Nysie Łużyckiej (akt konstytutywny w rozumieniu prawa międzynarodowego) uznawano Umowę poczdamską z 2 sierpnia 1945 r. W tej sprawie istniała w Polsce pełna zgoda między władzami komunistycznymi a kościołem katolickim oraz różnymi orientacjami politycznymi<sup>3</sup>.

Emocje społeczne występowały również w RFN, gdzie ludność wysiedlona z obszarów przekazanych Polsce (również z innych państw, zwłaszcza z Czechosłowacji) nie mogła pogodzić się z podjętymi przez mocarstwa zwycięskie decyzjami. Dodatkowo nałożył się na to podział Niemiec i powstanie dwóch państw niemieckich oraz głęboki podział ideologiczno-polityczny Europy przebiegający wzdłuż granicy między-niemieckiej. W RFN te emocje społeczne znalazły wsparcie w „doktrynie państwowej”, stosownie do której cel odzyskania jedności państwowej uzasadniany był argumentami odwołującymi się do ciągłości istnienia państwa niemieckiego w rozumieniu prawa międzynarodowego oraz - w tym kontekście - do granic Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r. (w więc sprzed *Anschlußu* Austrii): w takim ujęciu wszelkie decyzje podejmowane w stosunku do granic niemieckich rozumiane były jako jedynie elementy *modus vivendi* do czasu zjednoczenia Niemiec

---

<sup>3</sup> Dowodzi tego na przykład przebieg wspomnianej wyżej dyskusji nad ratyfikacją Układu z 7 grudnia 1970 r. Tamże.

(dopiero takie Niemcy mogłyby zaakceptować ostateczny charakter ich granic, w tym granicy na Odrze i Nysie łużyckiej)<sup>4</sup>.

O ile NRD – nie bez politycznego nacisku ze strony ZSRR – uznała w Układzie Zgorzeleckim (podpisanym 6 lipca 1950 r.)<sup>5</sup> granicę na Odrze i Nysie łużyckiej jako „granicę państwową między Polską a Niemcami” (art. 1 Układu), to zawarcie stosownej umowy międzynarodowej z RFN było - z względu na wspomniane wyżej okoliczności – niezmiernie trudne. Dodać jeszcze można, że w tym czasie nie istniały stosunki dyplomatyczne między RFN a Polską, bowiem – stosownie do tzw. doktryny Hallsteina – RFN nie nawiązywało stosunków dyplomatycznych z państwami, które utrzymywały takie stosunki z NRD. Wyjątkiem był ZSRR, z którym RFN miała stosunki dyplomatyczne od 1958 r. Nie może więc dziwić, że negocjacje nad Układem z 7 grudnia 1970 r. były trudne<sup>6</sup>.

Treść Układu jest – jak wspomniano – zwięzła. Poza tytułem, obejmuje ona preambułę oraz pięć artykułów (numerowanych cyframi rzymskimi), przy czym artykuł V zawiera tzw. klauzule końcowe, w tym wymóg ratyfikacji. Układ podpisany został po stronie polskiej przez ówczesnego Premiera Józefa Cyrankiewicza i Ministra Spraw Zagranicznych Stefana Jędrzychowskiego, a po stronie RFN przez ówczesnego Kanclerza Willy Brandta i Ministra Spraw Zagranicznych Waltera Scheela.

W preambule określono cel Układu, który nawiązywał do jego tytułu i koncentrował się na stworzeniu podstawy dla „pokojowego współżycia oraz rozwoju normalnych i dobrych stosunków między

---

<sup>4</sup> Zob. rozdział 5 autorstwa Jerzego Kranza (*Traktat normalizacyjny między Polską a RFN z 7 grudnia 1970 r. albo o znaczeniu odwagi w polityce*).

<sup>5</sup> Dz.U. 1950, nr 14 poz. 106.

<sup>6</sup> Zob. pamiętniki Józefa Winiewicza, który jako ówczesny wiceminister spraw zagranicznych, prowadził te negocjacje ze strony polskiej: J. Winiewicz, *Co pamiętam z długiej drogi życia*, Poznań 1985, s. 640 i nast.

PRL a RFN (motyw trzeci preambuły) oraz wskazano na okoliczności, które warunkują osiągnięcie tego celu:

- z jednej strony przypomniano, że „ponad 25 lat minęło od zakończenia drugiej wojny światowej, której pierwszą ofiarą padła Polska i która przyniosła ciężkie cierpienia narodom Europy„ (motyw pierwszy preambuły) oraz podkreślono, że podstawowym warunkiem pokoju jest nienaruszalność granic oraz respektowanie „integralności terytorialnej i suwerenności wszystkich państw w Europie w ich obecnych granicach”,
- z drugiej strony zwrócono się ku przyszłości: podkreślono, że „w obu krajach wyrosło nowe pokolenie, któremu należy zapewnić pokojową przyszłość” (motyw drugi preambuły) oraz podkreślono wspólny cel, nakierowany na „umocnienie pokoju i bezpieczeństwa w Europie” (motyw czwarty preambuły).

Artykuł I Układu dotyczył sprawy zasadniczej – statusu polskiej granicy zachodniej. Stwierdzono w nim (w ust. 1), że „istniejąca linia graniczna (tu przytoczony został jej opis zawarty w Układzie poczdamskim) stanowi zachodnią granicę państwową Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. Następnie w ust. 2 potwierdzono nienaruszalność istniejących granic i poszanowanie integralności terytorialnej, a w ust. 3 oświadczone, że oba państwa nie mają wobec siebie „żadnych roszczeń terytorialnych”.

Artykuł II Układu odwoływał się do celów i zasad Karty NZ, jako przesłanek określających wzajemne stosunki między PRL a RFN (ust. 1) i potwierdzał zobowiązanie do pokojowego rozstrzygnięcia sporów (ust. 2).

Artykuł III, przyjmując Układ jako podstawę, zapowiadał „dalsze kroki zmierzające do pełnej normalizacji i wszechstronnego rozwoju stosunków” między PRL a RFN (ust. 1), zwłaszcza zaś w dziedzinach



stosunków gospodarczych, naukowych, naukowo-technicznych i kulturalnych oraz „innych” (ust. 2).

Stosownie do postanowień art. IV Układ nie dotyczył „wcześniej zawartych przez Strony lub ich dotyczących dwustronnych lub wielostronnych umów międzynarodowych.”.

### **3. Uznanie w Układzie przez RFN polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej**

Jak wspomniano wyżej, negocjacje w sprawie Układu były bardzo trudne, ponieważ obie strony wychodziły z odmiennych założeń<sup>7</sup>. Dla RFN negocjacje miały doprowadzić do zawarcia układu o wyrzeczeniu się siły, tj. potwierdzenia, że nie będzie ona stosowała siły w celu zmiany granicy, co nie przesądzałoby ostatecznego charakteru tej granicy w świetle prawa międzynarodowego. Dla Polski natomiast celem zawarcia układu było uznanie przez RFN granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej jako polsko-niemieckiej granicy państwowej, ustanowionej w Umowie poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r. Zgłaszając propozycję podjęcia negocjacji z RFN, Władysław Gomułka stwierdził w przemówieniu z dnia 17 maja 1969 r.:

„Nie ma przeszkód natury prawnej, aby NRF nie mogła uznać istniejącej zachodniej granicy Polski za ostateczną. W każdej chwili gotowi jesteśmy zawrzeć z NRF taki układ międzynarodowy, podobnie jak 19 lat temu zawarliśmy w tej sprawie układ z NRD. (...)

Polska nigdy nie zawrze z NRF układu w sprawie granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej, który odbiegałby od układu zgorzeleckiego zawartego z Niemiecką Republiką Demokratyczną. Byłby to bowiem krok wstecz, uderzenie w

---

<sup>7</sup> Zob. J. Winiewicz, *Co pamiętam z długiej drogi życia ...*, s. 642/643.

siebie i wszystkich naszych sojuszników i przyjaciół oraz w te państwa i siły polityczne na Zachodzie, które podzielają nasze stanowisko, że granica jest ostateczna. (...) Na prowizorkę graniczną, którą proponuje Bonn, Polska nigdy nie pójdzie. Taki układ z NRF godziły w żywotne interesy narodu polskiego.”<sup>8</sup>.

Interpretacja postanowień art. I Układu w Polsce zmierzała więc do wykazania dwóch zasadniczych wniosków, jakie miałyby z nich wypływać:

- **po pierwsze** – że postanowienia te zawierają znanie przez RFN granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej jako granicy zachodniej Polski,
- **po drugie** – że uznanie takie ma charakter deklaratoryjny, granica bowiem została ustanowiona na mocy Umowy poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r. (która miał w tym zakresie znaczenie konstytutywne, ustanawiające granicę w rozumieniu prawa międzynarodowego).

Na rzecz pierwszego z tych wniosków przytaczano postanowienia ust. 1 art. I Układu, w których stwierdzano, że „istniejąca linia graniczna” (opisana w postanowieniach Układu poczdamskiego) „stanowi zachodnią granicę państwową Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. Podkreślano, że określony stan terytorialny można uznać nie tylko posługując się terminem „uznanie” oraz że potwierdzenie „nienaruszalności istniejących granic” oznacza nie tylko, iż granica korzysta z ochrony przed zmianą w drodze użycia siły, lecz wyklucza również możliwość kwestionowania legalności granicy w istniejącym przebiegu. Stosownie do tego w uzasadnieniu wniosku z 20 kwietnia 1972 r. o ratyfikację Układu stwierdzono:

---

<sup>8</sup> Cytat według: *Układ PRL-RFN z grudnia 1970 roku a proces normalizacji. Aspekty prawne i polityczne*, PISM-Warszawa 1985, s. 16/17.

„Tak więc postanowienia artykułu I wykluczają ponad wszelką wątpliwość możliwość teraz i w przyszłości kwestionowania przez Republikę Federalną Niemiec naszych granic lub zgłaszania roszczeń terytorialnych wobec obszarów znajdujących się w obrębie obecnych granic Polski.”<sup>9</sup>.

Jeśli chodzi natomiast o drugi z tych wniosków, tj. stwierdzenie, że uznanie przez RFN granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej ma znaczenie deklaratoryjne, co oznacza, że Układ nie ustanawia tej granicy, ani nie jest podstawą prawną przejęcie przez Polskę Ziemi Zachodnich i Północnych, bowiem znaczenie takie ma Umowa poczdamska, przytaczano przede wszystkim następujące argumenty:

- w ustępie 1 art. I Układu odwołano się bezpośrednio do konstytucyjnego aktu prawnego w odniesieniu do granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej, tj. do Umowy poczdamskiej,
- w postanowieniach tego ustępu art. I Układu stosowane są sformułowania – „istniejąca linia graniczna”, „stanowi zachodnią granicę państwową”, co potwierdza, iż chodzi o granicę już istniejącą i wcześniej ustanowioną,
- w końcu nawiązywano do ustępu 2 i ustępu 3 art. I, w którym mowa była odpowiednio o potwierdzeniu nienaruszalności „istniejących granic” oraz o tym, że oba państwa „nie mają” wobec siebie żadnych roszczeń terytorialnych.

Punktem wyjścia do takiej interpretacji postanowień art. I Układu było stanowisko reprezentowane konsekwentnie w polskiej doktrynie prawa międzynarodowego, że decyzję ustanawiającą granicę polsko-niemiecką podjęły mocarstwa zwycięskie w Umowie poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r., korzystając ze swoich kompetencji jakie nabyły w konsekwencji bezwarunkowej kapitulacji Niemiec oraz przejęcia w Niemczech „władzy najwyższej”. O ostatecznym charakterze tego

---

<sup>9</sup> Tamże, s. 20.

rozstrzygnięcia świadczyła paralelna decyzja o wyłączeniu terytoriów przekazanych Polsce z radzieckiej strefy okupacyjnej oraz wysiedlenia z tych terytoriów ludności niemieckiej<sup>10</sup>. Natomiast wszelkie dalsze działania związane z polską granicą zachodnią, podejmowane w ramach poczdamskiego *peace settlement*, miały jedynie dopełniające znaczenie.

W toku interpretacji postanowień Układu z 7 grudnia 1970 r. w Polsce odnoszono się również do pierwszych próby reinterpretacji jego znaczenia w RFN<sup>11</sup>. Zwłaszcza odnoszono się do trzech kwestii:

- próby ograniczenia znaczenia Układu do porozumienia o wyrzeczeniu się siły wobec zmiany granic; wskazywano, że wyraźne wymienienie w ustępie 2 art. II Układu zasady zakazu użycia siły lub groźby jej użycia nie świadczy o tym, że chodzi o układ, w którym strony uznają tę zasadę za jedyną podstawę swoich stosunków, zasada ta jest bowiem jedną z ważnych podstawą tych stosunków, ale nie jedyną; w uzasadnieniu wniosku z 20 kwietnia 1972 r. o ratyfikację Układu stwierdzono:

„Postanowienia artykułu II są logiczną konsekwencją artykułu I, gdyż jedynie w oparciu o uznanie nienaruszalności istniejących granic i poszanowanie integralności terytorialnej, wyrzeczenie się siły posiada właściwą treść i znaczenie.”.

---

<sup>10</sup> Miarodajnie dla polskiej doktryny prawa międzynarodowego są zwłaszcza następujące prace: A. Klafkowski, *Umowa poczdamska z dnia 2 VIII 1945. Podstawy prawne likwidacji skutków wojny polsko-niemieckiej z lat 1939-1945*, Warszawa 1960; J. Kokot, *Logika Poczdamu*, Katowice 1961; A. Klafkowski, *Umowa poczdamska a sprawy polskie 1945-1970*, Poznań 1970; K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Poznań 1975. W kontekście Układu z 7 grudnia 1970 r.: A. D. Rotfeld i J. Sułek: *Układ PRL-NRF na tle Umowy Poczdamskiej Układu w Zgorzelcu i Układu ZSRR-NRF (Analiza porównawcza)*. PISM – Warszawa 1970.

<sup>11</sup> Zob. A.D. Rotfeld, *Wokół ratyfikacji Układu PRL-NRF. Problemy prawno-polityczne*, Sprawy Międzynarodowe 1972, nr 4.

- próby „transformacji” stanowiska RFN wyrażonego w jej „pozycji prawnej” na okres po zawarciu Układu za pośrednictwem postanowień art. IV Układu; chodziło zwłaszcza o odwoływanie się do oświadczeń trzech mocarstw zachodnich z 19 listopada 1970 r., że Układ nie narusza ich „praw i odpowiedzialności” za Niemcy jako całość oraz umowy RFN z tymi mocarstwami z pierwszej połowy lat 50., w których zastrzegano, że dopiero zjednoczone Niemcy będą kompetentne do podjęcia ostatecznej decyzji w sprawie ich granic w przyszłym traktacie pokoju; ze strony polskiej podkreślano, że w istocie o naruszeniu takim nie może być mowy, bowiem „prawa i odpowiedzialności” czterech mocarstw sojuszniczych odnosiły się jedynie do Niemiec „w granicach poczdamskich”; z tych też względów porozumienia RFN z trzema mocarstwami zachodnimi nie mogą podważać decyzji poczdamskich;
- odrzucano również jednoznacznie jednostronną interpretację Układu zawartą w rezolucji Bundestagu z 17 maja 1972 r., przyjętej podczas procedury ratyfikacyjnej; w rezolucji tej zawężano znaczenie Układu do wyrzeczenia się siły wobec zmiany granic oraz określano Układ jako „element *modus vivendi*”, nie wykluczający „uregulowania problemu Niemiec w traktacie pokojowym i nie stwarzający żadnej podstawy prawnej dla istniejących dziś granic.”<sup>12</sup>; rezolucje odrzucano jako akt jednostronny, nie mający znaczenie dla interpretacji Układu<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Tekst w tłumaczeniu na język polski: *Układ PRL-RFN z grudnia 1970 roku a proces normalizacji. Aspekty prawne i polityczne ...*, s. 47/48.

<sup>13</sup> Zob. szerzej na ten temat: rozdział 5 autorstwa Jerzego Kranza (*Traktat normalizacyjny między Polską a RFN z 7 grudnia 1970 r. albo o znaczeniu odwagi w polityce*) i rozdział 6 autorstwa W.M. Góralskiego (*Układy normalizacyjne z PRL i ZSRR oraz NRD w świetle orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN 1973-1975. Skutki polityczne, prawne i epilog*).

#### 4. Wpływ na rozwój stosunków bilateralnych

Układ z 7 grudnia 1970 r. zapowiadał w ustępie 1 art. III podejmowanie przez oba państwa działań na rzecz „pełnej normalizacji” stosunków między nimi. W ustępie 2 art. III Układu wskazywano na dwie grupy obszarów, które miały być objęte „pełną normalizacją”.

**Po pierwsze** - chodziło o dziedziny wyraźnie określone: stosunki gospodarcze, naukowe, naukowo-techniczne i kulturalne. Klamrą spinającą potencjalny rozwój współpracy w tych dziedzinach była istotna poprawa stanu stosunków politycznych, począwszy od nawiązania w dniu 15 września 1972 r. (po ratyfikacji Układu) stosunków dyplomatycznych. Ustanowiono również niezbędną infrastrukturę traktatową: 15 października 1970 r. podpisano umowę o współpracy gospodarczej, 9 października 1975 r. umowę o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowych oraz protokół w sprawie łączenia rodzin, 11 kwietnia 1976 r. umowę kulturalną, podpisano też szereg umów i porozumień gospodarczych. Nastąpił rozwój kontaktów gospodarczych, społecznych, naukowych, partnerstwa miast. Ważny wkład w przewyciężenie stereotypów wniosły obrady wspólnej komisji podręcznikowej oraz przyjęte przez komisję 7 kwietnia 1976 r. zalecenia w sprawie historii i geografii.

**Po drugie** – chodziło również o sprawy „inne”. Kryły się pod tym pojęcie różne trudne problemy związane z następstwami II wojny światowej raz generalnie „zaszłościami” stosunków polsko-niemieckich, przy czym dwie kwestie miały centralne znaczenie.

- Dla strony polskiej sprawą taką były odszkodowania dla ofiar zbrodni nazistowskich. Nie kwestionowano co prawda zrzeczenia się przez Polskę reparacji w 1953 r., podtrzymywano jednak tzw. roszczenia cywilno-prawne, czyli roszczenia indywidualne ofiar zbrodni nazistowskich. Sprawa ta poruszana

była podczas rozmowy Gomułki z Brandtem w dniu 7 grudnia 1970 r. – Gomułka proponował pauszalną rekompensatę w postaci długoterminowego i niskoprocentowanego kredytu dla PRL<sup>14</sup>, ale Gomułka zszedł w niesławie kilka dni po podpisaniu Układu ze sceny politycznej. W kolejnych latach doszło do wrywkowych uregulowań - jak porozumienie z 1972 r. w sprawie wypłat odszkodowań dla ofiar eksperymentów pseudo-medycznych, porozumienia z 1975 r. w sprawie przekazywania przez RFN rent dla byłych robotników przymusowych, którzy ulegli wypadkom w toku pracy oraz rozliczenia roszczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego; nie do końca jednoznaczne było tło udzielenia Gierkowi korzystnych kredytów w ramach pakietu z 1975 r.<sup>15</sup>. Niemniej do rodzaju globalnego porozumienia nie doszło. W latach 80. ze strony polskiej kilkakrotnie słano noty dyplomatyczne do niemieckiego MSZ. W których podtrzymywano aktualność roszczeń ofiar zbrodni nazistowskich.

- Z kolei dla RFN istotną sprawą było umożliwienie wyjazdu z PRL osób zabiegających o zgodę na wyjazd z Ziemi Zachodnich i Północnych (z byłych niemieckich obszarów wschodnich) ze wskazaniem na połączenie się z rodzinami (wysiedlonymi po 1945 r. na mocy decyzji poczdamskich). Kolejnym decyzjom władz PRL w tej sprawie (informacja rządu PRL z 18 listopada 1970 r., a następnie zapis protokolarny z 9 października 1975 r.) towarzyszyły korzystne kredyty ze strony niemieckiej, co wywoływało fatalne wrażenie, szybko też władze PRL straciły nad emigracją do RFN wszelką kontrolę (zwłaszcza w latach 80.). Związane z tymi procesami uwarunkowania były

---

<sup>14</sup> Zob. Protokół z rozmowy I sekretarza KC PZPR Władysława Gomułki i kanclerzem NRF Willym Brandtem. 7 grudnia 1970 r., Warszawa (w:) *Układ polsko-niemiecki z 7 grudnia 1970 roku. Dokumenty i materiały*. Opracowanie, wybór i przygotowanie do druku M. Jabłonowski, W. Janowski, G. Sołtysiak, Warszawa 2016, s. 256.

<sup>15</sup> Zob. szerzej na ten temat: K. Ruchniewicz, *Polskie zabiegi o odszkodowania niemieckie w latach 1944/45 – 1977*, Wrocław 2007.

skomplikowane, z jednej strony chodziło o duże grupy ludności rodzimej Ziemi Zachodnich i Północnych, które pod wpływem warunków życia w PRL powróciły do niemieckich korzeni i dążyły do emigracji do RFN (gdzie zwykle miały rodziny), z drugiej strony związane u „pozycją prawną” RFN niemieckie przepisy krajowe (na czele ze słynnym art. 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN) traktowały jako „Niemca”, każdego, kto mógł wykazać się obywatelstwem niemieckim i zamieszkiwał w granicach Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r. To z kolei umożliwiało emigrację do RFN w zasadzie wszystkim członkom ludności rodzimej Ziemi Zachodnich i Północnych, niezależnie od opcji narodowościowej. Tak więc na opresję państwa niedemokratycznego (PRL) nakładały się regulacje prawa krajowego po stronie RFN, wprowadzające w ten delikatny obszar substancję konfliktogenną o charakterze politycznym i statusowym. Miało to również istotne znaczenie w drugiej połowie lat 80., gdy osoby przyznające się do niemieckiego pochodzenia, które zamieszkiwały w Polsce, zaczęły coraz mocniej artykułować dążenie do statusu mniejszości narodowej: przesłanką przynależności do mniejszości narodowej jest narodowość osób ją tworzących, a nie posiadane obywatelstwo (w tym przypadku „niemiecka przynależność państwowa”), które dodatkowo wywodzone było z konstrukcji krajowych RFN kwestionujących ostateczny charakter granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej w świetle prawa międzynarodowego. W każdym razie oba te czynniki tworzyły stałą substancję konfliktogenną, przede wszystkim na poziomie politycznym.

Odnosząc się obecnie, z perspektywy kilkudziesięciu lat, do skali ówczesnych problemów oraz ich uwarunkowań politycznych, prawnych i społecznych, odnotować przede wszystkim należy, że zamiar „normalizacji” napotkał bariery, które były wówczas trudne do przewyciężenia: z jednej strony wynikały one z niedemokratycznego charakteru PRL, z drugiej zaś z wiązaniem w RFN postulatu



zjednoczenia Niemiec z prowizorycznym charakterem uregulowań terytorialnych (polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej). Wynikające z tego konflikty polityczne siłą rzeczy rzutowały na pozostałe sfery objęte pojęciem „normalizacji”. Trzeba było dopiero radykalnej zmiany w obu tych obszarach, aby można było mówić o zupełnie nowym rozdziale w historii stosunków polsko-niemieckich. Ten nowy rozdział został otwarty w latach 1989-1991.

### **5. Układ jako ważny element normalizacji stosunków RFN z ówczesnymi państwami socjalistycznymi - podstawa polityki odprężenia**

Należy przypomnieć, że Układ z 7 grudnia 1970 r. PRL-RFN był ważnym elementem całego pakietu tzw. umów normalizacyjnych jakie RFN zawarło z państwami ówczesnego bloku wschodniego. Wszystkie one wychodziły z założenia, iż punktem wyjścia dla „normalizacji” jest uznanie przez RFN tzw. polityczno-terytorialnego *status quo*. Jeśli chodzi o uznanie „terytorialnego *status quo*”, to chodziło głównie o uznanie polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej, jeśli natomiast chodzi o „polityczne *status quo*”, to wiodącym problemem było uznanie odrębności państwowej NRD (w tym samym granicy między NRD i RFN) oraz szczególnego statusu Berlina Zachodniego.

Przypomnijmy, że RFN kwestionowała charakter NRD jako podmiotu prawa międzynarodowego i stosownie do tzw. doktryny Hallsteina nie utrzymywała stosunków dyplomatycznych z państwami, które takie stosunki utrzymywały z NRD (z wyjątkiem ZSRR). RFN podejmowała również próby traktowania Berlina Zachodniego jako części RFN, natomiast między czterema mocarstwami istniały różnice co do statusu prawnego tzw. Wielkiego Berlina (chodziło w istocie o status wschodniej części Berlina, noszącej w NRD nazwę „Berlin- stolica NRD”).

Do problemów tych, poza Układem z 7 grudnia 1970 r., odnosiły się zawarte przez RFN umowy międzynarodowe z ZSRR (układ podpisany 12 sierpnia 1970 r.), z NRD (układ o podstawach stosunków, podpisany 21 grudnia 1972 r.) i z Czechosłowacją (układ podpisany 11 grudnia 1973 r.). Natomiast cztery mocarstwa potwierdziły szczególny status Berlina (Zachodniego) w tzw. układzie czterostronnym, podpisanym 3 września 1971 r. Korelacja między tymi układami, a Układem z 7 grudnia 1970 r. był kwestią wrażliwą politycznie, bowiem Gomułce chodziło o to (i słusznie), aby polska granica zachodnia na Odrze i Nysie Łużyckiej została uznana przez RFN w umowie z Polską, a nie „pośrednio” w umowach z innymi państwami.

Szczególnie delikatna była ta sprawa w kontekście paralelnie toczonych negocjacji między RFN a ZSRR, które zakończyły się podpisaniem układu 12 sierpnia 1970 r. Zawierał on w art. 3 również klauzule terytorialne, w których stwierdzano m.in., że oba państwa „uważają za nienaruszalne – obecnie i w przyszłości – granice wszystkich państw w Europie, tak jak one przebiegają w dniu podpisania niniejszego układu, w tym linię Odry-Nysy, która stanowi zachodnią granicę Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz granicę między Republiką Federalną Niemiec i Niemiecką Republiką Demokratyczną.”. Co prawda klauzule powyższe były na bieżąco konsultowane z Polską, niemniej Gomułka obawiał się, aby wcześniejsze podpisanie układu RFN-ZSRR nie odbiło się negatywnie na negocjacjach z Polską<sup>16</sup>. Miało to w istocie miejsce: Józef Winiewicz pisał w swoich wspomnieniach, że po podpisaniu układu z ZSRR strona zachodnioniemiecka zaczęła odkładać negocjacje z PRL („nie ma powodu się śpieszyć”), a planowana na początek października 1970 r. runda negocjacyjna została bez mała zerwana<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Zob. J. Winiewicz, *Co pamiętam z długiej drogi życia ...*, s. 648.

<sup>17</sup> Tamże.

Abstrahując od tych problemów, wspomniany pakiet umów normalizacyjnych miał zasadnicze znaczenie dla otwarcia drogi dla tzw. polityki odprężenia, której wyrazem było rozpoczęcie procesu Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE), a kulminacyjnym wydarzeniem podpisanie 1 sierpnia 1975 r. Aktu końcowego z Helsinek. Dokument ten zawierał również zobowiązania do otwarcia relacji w obszarze kontaktów społecznych (tzw. ludzki wymiar KBWE)<sup>18</sup>, co okazało się niezmiernie istotnym czynnikiem, który wpłynął na zmiany polityczne i społeczne (zwłaszcza w Polsce) w kolejnym dziesięcioleciu, a w konsekwencji na zwrot 1989/1990.

## **6. Układ z 7 grudnia 1970 r. jako „ważny etap przygotowania” decyzji z lat 1989/1990/1991**

Układ z 7 grudnia 1970 r. wymieniany jest w dwóch dokumentach wyznaczających „ramy” polityczno-prawne przełomu w stosunkach polsko-niemieckich 1989-1990. Wymieniany jest w części I Wspólnego Oświadczenia Mazowiecki-Kohl z 14 listopada 1989 r., a więc w dokumencie, który zaprogramował zasadnicze zmiany w relacjach między rozpoczynającą budowę demokracji Polską a RFN (a w zasadzie rozpoczynającymi się jednoczyć Niemcami). We wspomnianej części I Wspólnego oświadczenia (w punkcie 4) podkreślono, że Układ z 7 grudnia 1970 r. uznaje się za „trwały fundament stosunków”. Przypomnijmy okoliczności negocjacyjne powyższej formuły: Kanclerz Helmut Kohl, nawet w obliczu upadku muru berlińskiego, odmawiał jasnej deklaracji w sprawie granicy polsko-niemieckiej, a odwołanie do Układu z 7 grudnia 1970 r. rozumiał przede wszystkim jako „wehikuł” gwarantujący „pozycje prawne” RFN w tej sprawie<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Zob. *Od Helsinek do Madrytu. Dokumenty Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie 1973-1983*. Redakcja i wprowadzenie A.D. Rotfeld, PISM-Warszawa 1983; *20 Jahre KSZE 1973-1993. Eine Dokumentation*. Auswärtiges Amt 1993.

<sup>19</sup> Zob. J. Sułek, *Dyplomatyczna historia powstania Traktatu z 14 listopada 1990 roku (w:) Akt historyczny. 30 lat Traktatu o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej na Odrze i Nysie Łużyckiej*. Pod redakcją J. Barcza i K. Ruchniewicza), Warszawa 2020.

Drugim dokumentem o przełomowym znaczeniu jest podpisany 14 listopada 1990 r. Traktat o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej, w którego artykule 1 powołany jest Układ z 7 grudnia 1970 r. w kontekście potwierdzenia istniejącej między Polską a Niemcami granicy. Traktat z 14 listopada 1990 r. w powiązaniu z podpisanym wcześniej (12 września 1990 r.) Traktatem „2+4” zamknął raz na zawsze „sprawę granicy” w stosunkach polsko-niemieckich.

Jak się wydaje, Układ z 7 grudnia 1970 r. odegrał w „przygotowaniu” powyższej decyzji bardzo istotną rolę, niemniej miała ona inny zakres oddziaływania w Polsce, a inny po stronie niemieckiej. W RFN (oraz w NRD - wraz z Układem zgorzeleckim) Układ odegrał olbrzymią rolę w „przygotowaniu” społeczeństwa do „odnalezienia się” w nowym kształcie terytorialnym, powstałym po 1945 r. oraz w akceptacji politycznej dla takiego kształtu. Pamiętajmy jednak, że Kanclerz Helmut Kohl uzasadniał konieczność ostatecznej akceptacji dla granic zjednoczonych Niemiec nie tyle konsekwencjami rozpętanej przez Niemcy II wojny światowej, co raczej przedstawiał to jako „koszt” przyzwolenia na zjednoczenie Niemiec.

Dla opozycji demokratycznej w Polsce natomiast, która na długo przed utworzeniem rządu Tadeusza Mazowieckiego we wrześniu 1989 r. budowała wizję przyszłych stosunków z Niemcami na uznaniu prawa narodu niemieckiego do samostanowienia, przy założeniu jednak bezwarunkowego zaakceptowania ustalonej w 1945 r. granicy z Polską, zaprezentowana przez Kanclerza Helmuta Kohla interpretacja Układu z 7 grudnia 1970 r. odpowiednio do „pozycji prawnej” RFN stała się zimnym prysznicem *Realpolitik*. Następstwem tego było konsekwentne dążenie przez rząd Tadeusza Mazowieckiego do „zamknięcia sprawy granicy” i uzyskania potwierdzenia granicy polsko-niemieckiej wraz ze zjednoczeniem Niemiec.

Szczęśliwym zbiegiem okoliczności po stronie polskiej nad załatwienie tej sprawy czuwał Minister Spraw Zagranicznych, Krzysztof Skubiszewski, specjalista prawa międzynarodowego światowej renomy i znawca stosunków polsko-niemieckich. Wskazana przez niego koncepcja „polsko-niemieckiej wspólnoty interesów” w zjednoczonej Europie, której jednak zasadniczą przesłanką była pełna jasność w sprawie statusu granicy polsko-niemieckiej, zapewniła Polsce w kolejnym dziesięcioleciu trwałe miejsce wśród państw demokratycznych, członków Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego.

## **7. Podsumowanie**

Porozumienie zawarte w Układzie normalizacyjnym z 7 grudnia 1970 r. nie było w stanie przewyżżyć ograniczeń wynikających – z jednej strony – z niedemokratycznego charakteru PRL, z drugiej zaś z podziału Niemiec, w tym z „pozycji prawnej” RFN, z której wynikało kwestionowanie polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej. Niemniej umożliwiło ono rozwój (odpowiednio do ówczesnych możliwości) relacji gospodarczych i szeroko rozumianych społecznych. To z kolei ułatwiło znakomicie wykorzystanie nowych możliwości, jakie pojawiły się wraz ze zmianą ustrojową w 1989 r. w Polsce i zjednoczeniem Niemiec z 1990 r.

Dopiero jednak właśnie zmiany ustrojowe w Polsce oraz zjednoczenie Niemiec w niekwestionowanych granicach, umożliwiło solidne rozwiązanie szeregu „zaległych” spraw (wystarczy zajrzeć do Wspólnego Oświadczenia z 14 listopada 1898 r. oraz do „dużego” Traktatu z 1991 r.). Sprawa mniejszości narodowych przestała być w demokratycznej Polsce problemem, a potwierdzenie granicy polsko-niemieckiej sprawiło, że łącznik obywatelstwa stracił charakter konfliktogenny w kontekście niemieckiej mniejszości. W miarę możliwości uzgodniono również formułę udzielenia pomocy żyjącym jeszcze ofiarom zbrodni nazistowskich.

W innych dziedzinach otwarta została droga do – postulowanej przez Ministra Krzysztofa Skubiszewskiego – „polsko-niemieckiej wspólnoty interesów” w zjednoczonej Europie. Jeśli szansa ta zostanie zmarnowana, to będzie to już tylko „zasługą” głupoty i chciejstwa rodzimych polityków.

### **Zalecana literatura**

- Arndt C., *Die Verträge von Moskau und Warschau. Politische, verfassungsgesrechtliche und völkerrechtliche Aspekte*, Bonn 1982.
- Bingen D., *Die Polenpolitik der Bonner Republik von Adenauer bis Kohl 1949-1991*, Baden-Baden 1998.
- *Bonn-Warschau. 1945-1991. Die deutsch-polnische Beziehungen. Analyse und Dokumentation* (hrsg. von H.-A. Jacobsen und M. Tomala), Köln 1992.
- Gelberg L., *Normalizacja stosunków PRL-RFN. Problemy polityczno-prawne*, Warszawa 1978.
- Klafkowski A., *Układ Polska-RFN z 7 grudnia 1970 r. Podstawy interpretacji w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 1973.
- *Problemy normalizacji stosunków PRL-RFN* (red. J. Skibiński), Warszawa 1985.
- Rotfeld A.D., *Wokół ratyfikacji Układu PRL-NRF. Problemy prawno-polityczne*, *Sprawy Międzynarodowe* 1972, nr 4.
- Ruchniewicz K., *Polskie zabiegi o odszkodowania niemieckie w latach 1944/45 – 1977*, Wrocław 2007.

- Skubiszewski K., *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Poznań 1975.
- Tomala M., *Patrząc na Niemcy. Od wrogości do porozumienia 1945-1991*, Warszawa 1997.
- *Układ PRL-RFN z grudnia 1970 roku a proces normalizacji. Aspekty prawne i polityczne*, PISM-Warszawa 1985.
- *Układ polsko-niemiecki z 7 grudnia 1970 roku. Dokumenty i materiały*. Opracowanie, wybór i przygotowanie do druku M. Jabłonowski, W. Janowski, G. Sołtysiak, Warszawa 2016.

## **57. Wybrane aspekty uwarunkowań prawnych negocjacji i interpretacji Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy**

(w:) Akt dobrosąsiedzki. 30 lat Traktatu polsko-niemieckiego o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy (red. naukowa J. Barcz i K. Ruchniewicz), Warszawa 2021 (strony 107-119).

Tekst całej książki dostępny bezpłatnie online: <http://janbarcz.prv.pl>

### **1. Uwagi wstępne**

W poprzednim rozdziale Jerzy Sułek, szef polskich negocjatorów, przypomniał uwarunkowania negocjacyjne, w jakich powstawał Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy („duży” Traktat). Wywody natomiast zawarte w niniejszym rozdziale koncentrują się na politycznym i prawnym znaczeniu Traktatu jako symbolu przełomu w stosunkach polsko-niemieckich - jako „aktu dobrosąsiedzkiego”<sup>1</sup>. Przy czym znaczenie „symbolu” wskazuje na to, że „duży” Traktat z jednej strony scalił podstawy prawne i polityczne dla dobrego sąsiedztwa między demokratyczną Polską a zjednoczonymi Niemcami, z drugiej zaś strony otworzył drogę dla budowania postulowanej przez Ministra Krzysztofa Skubiszewskiego polsko-niemieckiej „wspólnoty interesów”<sup>2</sup> w jednoczącej się Europie.

---

<sup>1</sup> Zob. J. Barcz, *W XXV-lecie „dużego” Traktatu polsko-niemieckiego. Kilka refleksji*, Przegląd Zachodni 2016, nr 3.

<sup>2</sup> Przemówienie Ministra Spraw Zagranicznych RP, Krzysztofa Skubiszewskiego, wygłoszone podczas VI Forum polsko-niemieckiego, Poznań 22 luty 1990 r. J. Barcz, *Dwadzieścia lat stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami. Budowanie podstaw prawnych*, Warszawa 2011, s. 63 i nast.



Zwróćmy przy tym uwagę, że sam „duży” Traktat nie jest aktem międzynarodowym zbyt obszernym: liczy 38 artykułów, dołączona została do niego wymiana listów odnosząca się do pięciu problemów merytorycznych. Analizując obecnie – z perspektywy 30 lat – poszczególne postanowienia Traktatu, z łatwością można stwierdzić, że większość z nich została zrealizowana, a właściwie „skonsumowana” w kolejnych latach: istotne u progu budowania polityki zagranicznej niepodległej Polski klauzule bezpieczeństwa (zawarte w artykułach 6 i 7 Traktatu) stały się bezprzedmiotowe w związku z uzyskaniem przez Polskę członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim, podobnie większość postanowień (artykuły 11 do 36), odnoszących się do poszczególnych dziedzin współpracy straciło znaczenie praktyczne po zawarciu umów szczegółowych, a zwłaszcza Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie ze Wspólnotami Europejskimi a następnie po akcesie Polski do Unii Europejskiej.

Po 30 latach od wejścia Traktatu w życie znaczenie praktyczne mają jeszcze artykuły dotyczące regularnego przeprowadzania konsultacji politycznych (art. 3), współpracy parlamentarnej (art. 4), zobowiązanie do kontynuowania prac nad zwrotem dóbr kultury (art. 28), ustanowienia wspólnej nagrody (art. 35) „za szczególne zasługi dla stosunków polsko-niemieckich”. Nawet budzące kontrowersje postanowienia Traktatu odnoszące się do ochrony Niemców zamieszkałych w Polsce i Polaków zamieszkałych w Republice Federalnej Niemiec zostały rozszerzone i doprecyzowane poprzez rozwój międzynarodowego standardu dotyczącego ochrony mniejszości, który – stosownie do zawartej w jego art. 20 ust. 2 tzw. klauzuli dynamizującej – musi być przez oba państwa brany pod uwagę.

„Duży” Traktat polsko-niemiecki nie przypadkowo porównywany jest ze względu na jego znaczenie polityczne i społeczne do podpisanego 22 stycznia 1963 r. przez Prezydenta Republiki Francuskiej Charles’a de Gaulle’a i Kanclerza Republiki Federalnej

Niemiec Konrada Adenauera Traktatu Elizejskiego<sup>3</sup>. Przede wszystkim należy więc rozważyć, z czego wynika tak istotne symboliczne znaczenie „dużego” Traktatu. Następnie odniesiemy się do spraw, które były szczególnie trudne w negocjacjach i nadal wzbudzają kontrowersje, zwłaszcza sprawy braku kwalifikacji Polaków mieszkających w RFN jako mniejszości narodowej i sprawy odszkodowań dla zamieszkałych w Polsce ofiar zbrodni nazistowskich. Świadczenia dla tych ofiar uregulowane zostały co prawda w odrębnych umowach międzynarodowych, niemniej merytoryczne powiązanie z „dużym” Traktatem jest oczywiste.

*Last but not least*, mimo że zadaniem niniejszego rozdziału nie jest analiza realizacji „dużego” Traktatu, pewne odniesienia do jego aktualnego znaczenia zawarte zostaną w podsumowaniu.

## **2. „Duży” Traktat jako *Vetragswerk***

W dyplomatycznym języku niemieckim występuje pojęcie *Vetragswerk*, które nie ma ścisłego odpowiednika w języku polskim, a tłumaczone może być jako kompleksowe uregulowanie istotnego problemu w jednym obszernym lub sieci traktatów międzynarodowych. Bez wątplenia polsko-niemiecki Traktat „o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy” odpowiada takiemu ujęciu, choć z pewnością – ze względu na swoje znaczenie dla stosunków niepodległej Polski ze zjednoczonymi Niemcami oraz ze względu na symboliczną wagę dla kierunków zmian w polityce zagranicznej Polski po 1989 r. – ma wymiar znaczenia szerszy<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> BGBl. 1963, nr 19, s. 705 i nast.

[https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=//%5B@attr\\_id=%27bgbl263s0705.pdf%27%5D#\\_\\_bgbl\\_\\_%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl263s0705.pdf%27%5D\\_\\_1615115445275](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=//%5B@attr_id=%27bgbl263s0705.pdf%27%5D#__bgbl__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl263s0705.pdf%27%5D__1615115445275) (dostęp: 7.03.2021 r.).

<sup>4</sup> Por. artykuły zawarte w pracy zbiorowej – *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy 1991-2011* (red. W.M. Góralski), Warszawa 2011 (zwłaszcza artykuły J. Sułka).

Przed wszystkim przypomnieć należy, że „duży” Traktat przypieczętował okres ustanawiania podstaw polityczno-prawnych dla dobrosąsiedzkich stosunków między demokratyczną Polską a zjednoczonymi Niemcami. Krokiem otwierającym było Wspólne Oświadczenie Mazowiecki-Kohl<sup>5</sup>, finalizujące wizytę Kanclerza H. Kohla w Polsce w dniach 9 – 14 listopada 1989 r. (przerwaną ze względu na upadek muru berlińskiego w nocy z 9 na 10 listopada). W Oświadczeniu, które było obszernym dokumentem politycznym (składało się z 78 punktów) dokonano:

**po pierwsze** - przeglądu stosunków bilateralnych, wskazując w pierwszej kolejności na zasady, na których te stosunki mają się opierać oraz wyszczególniając kwestie o dużym znaczeniu społecznym wymagające szybkiego uregulowania;

**po drugie** - skonkretyzowania obszernego programu współpracy gospodarczej i finansowej w połączeniu z przyrzeczeniem wspierania polskich reform systemowych i restrukturyzacji zadłużenia wobec RFN i innych państw i instytucji finansowych;

**po trzecie** - uzgodnienia wspólnego stanowiska w sprawach międzynarodowych dotyczących pokoju i bezpieczeństwa europejskiego, ochrony praw człowieka oraz przewyższania podziału Europy.

Podczas wizyty podpisano również dwanaście umów międzynarodowych, protokołów i wymieniono noty w sprawie attachatów wojskowych<sup>6</sup>. Do wskazanych wyżej umów należały zwłaszcza umowy<sup>7</sup>: o wymiany młodzieży, o współpracy w dziedzinie

---

<sup>5</sup> Tekst Wspólnego Oświadczenia został dołączony do niniejszej książki.

<sup>6</sup> *Polska-Niemcy. Na drodze do porozumienia i pojednania. Zbiór dokumentów związanych z wizytą Kanclerza Federalnego Helmuta Kohla w Polsce w dniach 9-14 listopada 1989 r.* Wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz, Instytut Zachodni – Poznań 1990.

<sup>7</sup> Tamże, s. 36 i nast. Oficjalne dokumenty związane z tymi traktatami - zob. Zeszyty Niemcoznawcze PISM, 1991, nr V(5) oraz 1991, nr VI(3).

nauki i techniki, o współpracy w dziedzinie nauki i techniki, w sprawie popierania i wzajemnej ochrony inwestycji, o wzajemnym utworzenia i działalności instytutów kultury i informacji naukowo-technicznej, o współpracy w dziedzinie ochrony zdrowia i nauk medycznych, w dziedzinie ochrony środowiska oraz o popieraniu współpracy przedsiębiorstw w dziedzinie rolnictwa, leśnictwa i gospodarki żywnościowej. W 1990 r. podpisano jeszcze umowy o delegowaniu pracowników polskich przedsiębiorstw do realizacji umów o dzieło (31 stycznia 1990 r.) oraz o współpracy w zakresie kształcenia i doskonalenia zawodowego kadr fachowych i kierowniczych w gospodarce (2 maja 1990 r.)<sup>8</sup>. W listopadzie 1990 r. rząd niemiecki podjął wstępną decyzję w sprawie zniesienia obowiązku wizowego w stosunku do obywateli polskich, którą sfinalizowano podpisaniem 29 marca 1991 r. umowy o readmisji (obowiązek wizowy został zniesiony z dniem 8 kwietnia 1991 r.).

W 1990 r. doszło jednak przede wszystkim do „zamknięcia” zasadniczego problemu w stosunkach polsko-niemieckich: w następstwie podpisanego 12 września 1990 r. Traktatu „2+4” oraz podpisanego 14 listopada 1990 r. bilateralnego Traktatu o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej położono kres wysuwanym poprzednio ze strony RFN zastrzeżeniom co do ostatecznego charakteru tej granicy<sup>9</sup>.

W tym kontekście, podpisanie 17 czerwca 1991 r. „dużego” Traktatu, którego koncepcja została wypracowana paralelnie do obrad Konferencji „2+4”<sup>10</sup>, podsumowało okres ustanawiania podstaw polityczno-

---

<sup>8</sup> Tamże, s. 74 i nast.

<sup>9</sup> Zob. prace zamieszczone w: *Akt historyczny. 30 lat Traktatu o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej na Odrze i Nysie Łużyckiej* (red. J. Barcz i K. Ruchniewicz), Warszawa 2021; *Akt normalizacyjny. 50 lat Układu o podstawach normalizacji stosunków PRL-RFN z 7 grudnia 1970 roku* (red. J. Barcz i K. Ruchniewicz), Warszawa 2021.

<sup>10</sup> Zob. rozdział Jerzego Sułka (*O dyplomatycznej historii powstania Traktatu z 17 czerwca 1991 r. Ze wspomnień głównego negocjatora*).

prawnych stosunków demokratycznej Polski ze zjednoczonymi Niemcami Uwzględniać przy tym należy, że w tym czasie sfinalizowane już było w zasadzie porozumienie w sprawie świadczeń na rzecz żyjących w Polsce ofiar zbrodni nazistowskich (zawarte formalnie 16 października 1991 r. w formie wymiany not), a wraz z „dużym” Traktatem podpisano jeszcze trzy ważne umowy międzynarodowe: o Polsko-Niemieckiej Współpracy Młodzieży (*Jugendwerk*), o utworzeniu Polsko-Niemieckiej Rady Ochrony Środowiska (zawarta w formie wymiany not między ministrami spraw zagranicznych) oraz o utworzeniu Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej.

Jak wspomniano wyżej, symboliczne znaczenie „dużego” Traktatu znacznie wychodzi poza scalenie sieci decyzji podjętych w końcu roku 1989 a następnie w latach 1990 i 1991 w spójną koncepcję podstaw polityczno-prawnych dla dobrego sąsiedztwa niepodległej Polski ze zjednoczonymi Niemcami. Traktat bowiem przypieczętował kierunek w polityce zagranicznej niepodległej Polski, nastawiony na określenie nowego miejsca Polski na politycznej mapie Europ<sup>11</sup>. Przy czym punktem wyjścia dla realizacji takiego kierunku było zagwarantowanie stabilności terytorialnej Państwa Polskiego oraz podobnej stabilności w regionie otaczającym Polską – stosownie do zasad prawa międzynarodowego: poszanowania integralności terytorialnej, nienaruszalności granic, zakazu użycia siły, nielegalności aneksji. Osiągnięto to – jak wspomniano – podczas obrad Konferencji „2+4”, co znalazło wyraz w art. 1 Traktatu „2+4” oraz w bilateralnym Traktacie o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej. W traktatach bilateralnych z pozostałymi sąsiadami<sup>12</sup>, którzy wyłonili się w następstwie zmian politycznych na początku lat 90., potwierdzony

---

<sup>11</sup>Zob. mój artykuł - *Doktryna Skubiszewskiego* (w:) Krzysztof Skubiszewski. *Minister Spraw Zagranicznych RP 1989-1993*, Warszawa 2016.

<sup>12</sup> Zob. *Traktaty o przyjaźni i współpracy zawarte przez Polskę. Wybór dokumentów*. Wstęp i opracowanie A. Przyborowska-Klimczak, A. Sz. Staszewski, Lublin 2005.

zostało istniejące terytorialne *status quo* w regionie otaczającym Polskę.

Przede wszystkim więc „duży” Traktat potwierdzał dążenie niepodległej Polski do zakorzenienia się w społeczności państw demokratycznych, co oznaczało włączenie się Polski do sieci umów międzynarodowych gwarantujących prawa człowieka (przede wszystkim przystąpienie do Rady Europy i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka), podjęcie starań o stowarzyszenie a następnie o członkostwo w Unii Europejskiej oraz starań o członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim. Wszystkie te zamierzenia zostały spełnione, natomiast przypominać stale należy, że ich źródłem były fundamentalne ustalenia w sprawie formuły zjednoczenia Niemiec (zwłaszcza pozostanie zjednoczonych Niemiec we Wspólnocie Europejskiej i w NATO), uzgodnione podczas Konferencji „2+4”<sup>13</sup>.

### **3. Wybrane problemy**

Dla rozwiązania niektórych kontrowersyjnych problemów z przeszłości Traktat stworzył szczegółowe ramy prawny (ochrona mniejszości), w stosunku do niektórych zobowiązał oba państwa do prowadzenia negocjacji (zwrot dóbr kultury), w końcu do niektórych nie odnosił się wprost, natomiast z kontekstu politycznego wynikało zobowiązanie do ich rozwiązania (świadczenia dla ofiar zbrodni nazistowskich); dopatrywano się również w listach dołączonych do Traktatu „wehikułu”, który mógłby otworzyć drogę dla roszczeń ze strony byłych właścicieli nieruchomości położonych na obszarach przekazanych na mocy Umowy poczdamskiej Polsce.

---

<sup>13</sup> Zob. J. Barcz, *Sprawy polskie podczas Konferencji „2 + 4”. Potwierdzenie granicy polsko-niemieckiej i odszkodowania od Niemiec (Studium z historii dyplomacji i prawa międzynarodowego)*, Warszawa 2021.

### 3.1. Mniejszość niemiecka w Polsce i Polonia w Niemczech

W ówczesnych dyskusjach na plan pierwszy wysuwała się kwestia mniejszości niemieckiej w Polsce. Negocjacje o tyle były ułatwione, iż przełom w podejściu do problemu znalazł wyraz już we Wspólnym Oświadczeniu z 14 listopada 1989 r. Polscy negocjatorzy reprezentowano jasne stanowisko, że to, co stanowi standard międzynarodowy, może w Traktacie znaleźć odzwierciedlenie. Przyjęcie tego założenia jako wspólnej płaszczyzny negocjacyjnej umożliwiło pomyślnie przedyskutowanie odpowiednich postanowień Traktatu. Po stronie negocjatorów niemieckich nie nawiązano do skrajnych postulatów Związku Wypędzonych, wykraczających poza standardy międzynarodowe (uznanie podwójnego obywatelstwa, stworzenie niezależnego organu rozstrzygającego spory, autonomia Śląska).

Dwa obszerne artykuły (art. 20 i 21) określają prawa członków mniejszości i odnośne zobowiązania państw, przy czym te prawa i obowiązki mają być realizowane „zgodnie ze standardami międzynarodowymi dotyczącymi mniejszości”. Zasadniczą podstawą tych postanowień była deklaracja kopenhaska KBWE z 29 czerwca 1990 r. oraz zalecenia Rady Europy nr 1134 z 1990 r. Zarówno ze względu na uwarunkowania historyczne, jak i na aktywność Związku Wypędzonych w RFN dla Polski znaczenie istotne miało jasne określenie klauzuli lojalności obywatelskiej. Artykuł 22 określił klauzulę lojalności jednoznacznie, w sposób zgodny ze standardami międzynarodowymi<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Odnośne postanowienia art. 22 Traktatu odpowiadały punktowi 37 deklaracji kopenhaskiej KBWE oraz nawiązywały do dokumentów Rady Europy i NZ.

„Opis” wchodzących w grę grup ludności Niemiec i Polski był bez wątpienia problemem najtrudniejszym. Trudności w „opisie” Niemców zamieszkałych w Polsce wynikały z brzmienia art. 116 ust. 1 UZ RFN, w myśl którego „Niemcem” jest ten, kto ma obywatelstwo niemieckie, a to obywatelstwo z kolei zachowują wszystkie osoby, które je miały w 1945 r. i zamieszkują w granicach Rzeszy Niemieckiej według stanu z 31 grudnia 1937 r. oraz ich zstępni. Nie trzeba szerzej udowadniać, że w takim znaczeniu wyróżnikiem „Niemca” było nie kryterium stosowane przy określeniu mniejszości (narodowość, język, kultura, religia), lecz kryterium formalnoprawne i to wnoszące do dyskusji elementy polityczne dla Polski nie do zaakceptowania. Z tego względu pojęcie mniejszości niemieckiej, aby mogło znaleźć się w Traktacie, musiało zostać jednoznacznie „opisane”, zgodnie z praktyką międzynarodową. W art. 20 ust. 1 zd. 1 stwierdza się, że „członkowie mniejszości niemieckiej w Rzeczypospolitej Polskiej”, to „osoby posiadające polskie obywatelstwo, które są pochodzenia niemieckiego albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji niemieckiej”. W Traktacie wskazano więc jednoznacznie na powszechnie przyjęte kryteria wyróżniające mniejszość narodową. Uwzględnić przy tym należy, że uprzednio (na mocy Traktatu „2+4” i bilateralnego Traktatu o potwierdzeniu granicy położono kres uprzednim, niemieckim zastrzeżeniom w odniesieniu do ostatecznego charakteru tej granicy. Artykuł 116 ust. 1 UE stracił tym samym swoją substancję konfliktogenną.

Z kolei trudności przy „opisaniu” osób pochodzenia polskiego zamieszkałych w RFN wynikały nie tylko z tego, że strona niemiecka kategorycznie sprzeciwiała się wprowadzeniu do Traktatu pojęcia „polskiej mniejszości narodowej”<sup>15</sup>, lecz również z głębokiej niejednorodności tej grupy<sup>16</sup>: część z niej należała do starej emigracji,

---

<sup>15</sup> Zob. rozdział Jerzego Sułka (*O dyplomatycznej historii powstania Traktatu z 17 czerwca 1991 r. Ze wspomnień głównego negocjatora*).

<sup>16</sup> Szczegółowo: J. Barcz, *Polonia i mniejszość niemiecka: w sprawie dysparytetu pojęciowego w Traktacie RP-RFN z 17 czerwca 1991 r. Uwarunkowania negocjacyjne i konsekwencje prawne* (w:)



mającej obywatelstwo niemieckie (chodziło jednak o grupę stosunkowo nieliczną); część – wówczas ponad 200 tys. osób – należała do emigracji nowej, nie miała nie tylko obywatelstwa niemieckiego, ale nawet uregulowanego prawa pobytu w RFN, a więc z punktu widzenia prawa niemieckiego należała do kategorii cudzoziemców (po części przebywających w RFN nielegalnie); w końcu największą część stanowili emigranci z Polski, którzy skorzystali ze statusu „Niemca” w rozumieniu art. 116 UZ RFN (czyli z niemieckiego punktu widzenia emigrowali na podstawie opcji narodowościowej – przyznając się do niemieckiego pochodzenia). W tym przypadku sprawa była (i jest) szczególnie delikatna, osoby takie są bowiem traktowane przez stronę niemiecką jako Niemcy (nawet jeżeli zachowują poczucie przynależności do polskiej narodowości). Polscy negocjatorzy byli więc w bardzo złożonej sytuacji, tym bardziej że dążyli do ustabilizowania sytuacji prawnej i zagwarantowania maksymalnej ochrony wszystkim wyżej wymienionym grupom polskim. Wprowadzenie natomiast do Traktatu pojęcia „mniejszości narodowej” (czyli obywateli niemieckich narodowości polskiej, którzy od kilku pokoleń zamieszkują w Niemczech) ograniczyłoby ochronę do stosunkowo wąskiej grupy Polaków zamieszkujących w RFN.

Postanowienia jakie znalazły się ostatecznie w Traktacie uwzględniały tę skomplikowaną sytuację. W art. 20 ust. I Traktatu jest mowa o „osobach w Republice Federalnej Niemiec, posiadających niemieckie obywatelstwo, które są polskiego pochodzenia albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji polskiej”. Osobom takim przysługuje ochrona analogiczna do ochrony osób należących do mniejszości narodowej. Natomiast we wspomnianych wyżej listach, dołączonych do Traktatu zawarte jest (pkt 1) zobowiązanie rządu niemieckiego, iż „podejmie starania w celu stworzenia możliwości, aby także żyjące w Republice Federalnej Niemiec osoby polskiego

---

*Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy 1991-2011* (red. W.M. Góralski), Warszawa 2011, s. 603 i nast.

pochodzenia lub przyznające się do języka, kultury lub tradycji polskiej, nieobjęte postanowieniami art. 20 ust. 1 i mogły korzystać w daleko idącym zakresie z praw wymienionych w art. 20 i możliwości wymienionych w art. 21". Tym samym objęto ochroną osoby polskiego pochodzenia, zamieszkałe w RFN, lecz nie mające obywatelstwa niemieckiego oraz tzw. pracowników migrujących. Było to – jak na owe czasy – rozwiązanie nowatorskie<sup>17</sup>.

Jeśli chodzi natomiast o dalszy rozwój grupy osób pochodzenia polskiego w Niemczech, to istotne znaczenie ma tzw. klauzula dynamizująca (art. 20 ust. 2 Traktatu), stosownie do której należy brać pod uwagę dalszy rozwój standardu międzynarodowego dotyczącego ochrony mniejszości. Standard ten został istotnie wzmocniony, m.in. w 1992 r. w ramach NZ przyjęto Deklarację praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych, a w 1995 r. w ramach Rady Europy – Konwencją Ramową o ochronie mniejszości narodowych. Wraz z konsolidacją organizacyjną osób pochodzenia polskiego w RFN mają oni prawo do powoływania się na zawarty w tych dokumentach standard celem ochrony swej tożsamości.

### **3.2. Problem świadczeń dla byłych robotników niewolniczych i przymusowych**

W Traktacie nie znalazły się postanowienia dotyczące odszkodowań dla zamieszkałych w Polsce ofiar zbrodni nazistowskich<sup>18</sup>. Zasadnicze rozbieżności stanowisk prawnych w przeszłości sprawiły, że rozwiązanie problemu na płaszczyźnie prawnej nie było możliwe. Należało natomiast poszukać rozwiązania

---

<sup>17</sup> Por. J. Barcz, *Poland and its Bilateral Treaties [w:] Protection of Minority Rights through Bilateral Treaties. The Case of Central and Eastern Europe*. Red. A. Bloed, P. van Dijk, The Hague–London–Boston 1999, s. 101 i nast.

<sup>18</sup> Zob. rozdział Jerzego Sułka (*O dyplomatycznej historii powstania Traktatu z 17 czerwca 1991 r. Ze wspomnień głównego negocjatora*).

politycznego, na mocy którego zamieszkałe w Polsce ofiary zbrodni nazistowskich otrzymałyby pomoc finansową. Kształt takiego rozwiązania zarysował się podczas spotkań Premiera T. Mazowieckiego i Kanclerza H. Kohlem podczas wizyty w Polsce w listopadzie 1989 r., ustalenia polityczne trwały następnie paralelnie do Konferencji „2+4” i sfinalizowane zostały podczas spotkań Premiera J.K. Bieleckiego z Kanclerzem H. Kohlem 5 marca i 17 czerwca 1991 r. (podczas tego ostatniego spotkania uzgodniono przekazanie przez RFN 500 mln DM na rzecz ofiar zbrodni nazistowskich). Formalnym sfinalizowaniem tych ustaleń było zawarcie z 16 października 1991 r. porozumienia (w formie wymiany not) w sprawie pomocy dla ofiar prześladowań nazistowskich.

Porozumienie to stało się podstawą ustanowienia w Polsce Fundacji Pojednania Polsko-Niemieckiego, która przejęła wypłatę świadczeń dla osób poszkodowanych.<sup>19</sup> Taka sama formuła legła w późniejszych latach u podstaw uzyskania dodatkowych świadczeń m. in. od Niemiec oraz od Austrii.<sup>20</sup> Łącznie do Polski – dla ofiar zbrodni nazistowskich – wpłynęło na tej podstawie ponad 6 mld zł, co było największą sumą jaką zjednoczone Niemcy przekazały dla ofiar zamieszkałych w państwach Europy środkowej i Wschodniej, uprzednio prawie całkowicie pomijanych przez RFN<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Zob. J. Sułek, *Niemiecka pomoc humanitarna i finansowa w latach 1991 –2004 dla poszkodowanych przez III Rzeszę w Polsce. Problemy polityczno-prawne* (w:) *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944 – 2004* (pod red. W. Góralskiego). Tom I, Warszawa 2004, s. 337 i nast.

<sup>20</sup> Zob. J. Barcz, B. Jałowiecki, J. Kranz, *Między pamięcią a odpowiedzialnością. Rokowania w latach 1998 – 2000 w sprawie świadczeń za pracę przymusową*, Warszawa 2004.

<sup>21</sup> Szczegółowo: J. Barcz, J. Kranz, *Reparacje od Niemiec po drugiej wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego. Aspekty prawa i praktyki*, Warszawa 2019, zwłaszcza rozdziały 6 i 7.

### 3.3. Sprawa roszczeń byłych właścicieli niemieckich

Przedmiotem ostrej krytyki były również sformułowania zawarte w listach dołączonych do Traktatu, iż „nie zajmuje się” on sprawami majątkowymi. Ze sformułowań tych wyciągano wnioski, iż w ten sposób Polska zaakceptowała istnienie roszczeń ze strony niemieckiej z tytułu przywłaszczeń dokonanych na mocy Umowy poczdamskiej. Wnioski takie nie miały uzasadnienia. Z opublikowanej dokumentacji wynika,<sup>22</sup> że polskim negocjatorom znany był podtekst niemieckiej inicjatywy, mający na celu ułatwienie finalizacji ratyfikacji Traktatu w RFN, ale zarazem niosący groźbą powrotu do dyskusji na „roszczeniach niemieckimi”.

Powyższe sformułowania zostały uzgodnione, bowiem polscy negocjatorzy mieli pewność co do tego, że potencjalne roszczenia ze strony niemieckiej odnoszące się do mienia pozostawionego na byłych wschodnich obszarach Rzeszy Niemieckiej nie mają żadnego uzasadnienia prawnego i nie ma szans na ich skuteczne dochodzenie. Niemniej istotne było również to, istniały poważne roszczenia po stronie polskiej, które odnosiły się do świadczeń na rzecz byłych robotników niewolniczych i przymusowych oraz istniały i istnieją niezafatwione problemy dotyczące zwrotu dóbr kultury.

Ocena stanowiska polskich negocjatorów została w pełni potwierdzona. Porozumienie polityczne między rządami obu państwa (którego podstawą była przedłożona na ich zlecenie 2 listopada 2004 r. „Ekspertyza w sprawie roszczeń z Niemiec przeciwko Polsce w związku z drugą wojną światową”<sup>23</sup> (profesorowie J. Barcz i J.A. Frowein) jednoznacznie potwierdza, że roszczenia ze strony niemieckiej z tytułu przewłaszczonych majątków pozostawionych na

---

<sup>22</sup> Por. Notatka z wizyty ministra spraw zagranicznych RP, Krzysztofa Skubiszewskiego w RFN w dniach 25-28 kwietnia 1991 r. Dokument nr 91 zawarty w książce – *Polska wobec zjednoczenia Niemiec ...*, s. 501 i nast.

<sup>23</sup> Zamieszczona na przykład w: *Sprawy Międzynarodowe 2005*, nr 1, s. 110 i nast.

obszarach przekazanych Polsce „nie mają podstawy prawnej”, a rząd RFN nie będzie tego rodzaju działań popierać. Stanowisko polskie zostało w pełni potwierdzone na płaszczyźnie międzynarodowo prawnej, w orzeczeniu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 7 października 2008 r., odrzucającym jako nieuzasadnione skargi Powiernictwa Pruskiego skierowane do Polski<sup>24</sup>.

#### 4. Podsumowanie

W okresie *smuty* w stosunkach polsko-niemieckich podczas rządów PiS o „dużym” Traktacie najchętniej w ogóle by zapomniano. Jeżeli był on wspominany, to w kontekście jego rewizji lub nawet wypowiedzenia<sup>25</sup>. Tego rodzaju podejście do „dużego” Traktatu jest z gruntu błędne i skazane na porażkę. Traktat ten pozostanie w historii politycznej Europy symbolem porozumienia polsko-niemieckiego i nowego miejsca Polski w mapie Europy. Niemniej po odsunięciu PiS od władzy potrzebne będzie nowe otwarcie w stosunkach polsko-niemieckich, zharmonizowane z odzyskaniem przez Polskę właściwego miejsca w Unii Europejskiej.

Znaczenie „dużego” Traktatu oceniano było zasadnie w świetle przełomu w stosunkach francusko-niemieckich, którego symbolem stał się Traktat Elizejski. Może więc warto sięgnąć ponownie do tego wzorca. Aby podkreślić symboliczne znaczenie Traktatu Elizejskiego, a zarazem wyjść naprzeciw nowym wyzwaniom, Francja i Niemcy podpisały 22 stycznia 2019 r. w Akwizgranie Traktat o współpracy

---

<sup>24</sup>Szczegółowo na ten temat w rozdziale Witolda M. Góralskiego (*Epilog przełomu w stosunkach polsko-niemieckich. Ratyfikacja polsko-niemieckich traktatów o potwierdzeniu granicy i dobrosąsiedzkich stosunkach w 1991 r.*).

<sup>25</sup>Zob. J. Barcz, „*Miałeś chamie złoty róg ...*”. *Co dalej z politycznymi stosunkami Polska-Niemcy* (w:) *Dziedzictwo Krzysztofa Skubiszewskiego w polityce zagranicznej RP* (red. A. Bieńczyk-Missala, R. Kuźniar), Warszawa 2020.

francusko-niemieckiej i integracji<sup>26</sup>, koncentrujący się na umocnieniu koordynacji i współdziałania w dziedzinie polityki europejskiej, bezpieczeństwa i regionalnej.

Warto pomyśleć o podobnym traktacie, który zaznaczyłby owe nowe otwarcie w stosunkach polsko-niemieckich. Być może do traktatu takiego dołączony byłby protokół trójstronny (polsko-niemiecko-francuski), na mocy którego Polska stałaby się stroną tych postanowień Traktatu Akwizgrańskiego, które odnoszą się do współdziałania w dziedzinie polityki europejskiej i bezpieczeństwa. Stanowiłoby to zarazem rewitalizację Trójkąta Weimarskiego, jednej z najcenniejszych dla Polski „konstelacji politycznych”, powołanych 30 lat temu – 29 sierpnia 1991 r. – przez ministrów spraw zagranicznych Polski, Niemiec i Francji: Krzysztofa Skubiszewskiego, Hansa-Dietricha Genschera i Rolanda Dumas<sup>27</sup>.

Po trzydziestu latach od podpisania „dużego” Traktatu Polonia w Niemczech - z jednej strony - skonsolidowała się, z drugiej strony dołączyła do niej duża grupa obywateli polskich, korzystających po przystąpieniu Polski do UE – jako obywatele Unii – z prawa do przemieszczania się. Zmiany te mógłby wziąć po uwagę nowy traktat, odwołując się zwłaszcza do znacznie wyższego i zróżnicowanego standardu międzynarodowego ochrony różnych grup narodowych, etnicznych, językowych. Możliwość taką zapowiadał już „duży” Traktat w tzw. klauzuli dynamizującej.

Do lamusa historii przeszła sprawa „roszczeń niemieckich” wobec Polski. Podobny charakter ma również syreni głos pośła Mularczyka,

---

<sup>26</sup> Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration. BGBl. 2019 Teil II Nr. 19, s. 898 i nast.

<sup>27</sup> Wspólne oświadczenie ministrów spraw zagranicznych Francji, Niemiec i Polski w sprawie przyszłości Europy, Weimar, 29 sierpnia 1991 r., Zbiór Dokumentów 1992, nr 2.

roztaczającego od lat miraż wielkich sum reparacji od Niemiec<sup>28</sup> - roszczeń międzypaństwowych, które nie mają obecnie żadnych szans na powodzenie<sup>29</sup>, a których wysuwanie służy jedynie rozbudzaniu fobii antyniemieckich. Skupić się natomiast należy na zapewnieniu godnej starości żyjącym jeszcze ofiarom zbrodni nazistowskich (co umożliwi i do czego zobowiązuje „rozwiązanie pragmatyczne”) oraz na wspólnym upamiętnieniu tragicznych czasów II wojny światowej. „Pamięć i refleksja historyczna muszą towarzyszyć naszym stosunkom. Nie powinny jednak stanowić dla nich głównej motywacji, lecz torować drogę motywacjom współczesnym i skierowanym w przyszłość.”<sup>30</sup>.

## Zalecana literatura

- *Akt historyczny. 30 lat Traktatu o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej na Odrze i Nysie łużyckiej* (red. J. Barcz i K. Ruchniewicz), Warszawa 2021.
- *Akt normalizacyjny. 50 lat Układu o podstawach normalizacji stosunków PRL-RFN z 7 grudnia 1970 roku* (red. J. Barcz i K. Ruchniewicz), Warszawa 2021.
- Barcz J., *Sprawy polskie podczas Konferencji „2 + 4”. Potwierdzenie granicy polsko-niemieckiej i odszkodowania od Niemiec (Studium z historii dyplomacji i prawa międzynarodowego)*, Warszawa 2021.

---

<sup>28</sup> Zob. źródła podane m.in. w: A. Leszczyński, *Jak Mazowiecki ugiął się przed Niemcami, czyli baśń o straconych reparaacjach. Pamięć Mularczyka wymaga reparacji*, oko.press z 17 października 2017 r. <https://oko.press/mazowiecki-ugial-sie-niemcami-czyli-basn-o-straconych-reparacjach-pamiec-mularczyka-wymaga-reperacji/> Dostęp. 15.09.2020 r.

<sup>29</sup> J. Barcz, J. Kranz, *Reparacje od Niemiec po drugiej wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego ...*, s. 368 i nast.

<sup>30</sup> Przemówienie Ministra Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, Władysława Bartoszewskiego, podczas specjalnej sesji Bundestagu i Bundesratu, 28 kwietnia 1995 r. w Bonn. Tekst zamieszczony na końcu niniejszej książki.

- *Dziedzictwo Krzysztofa Skubiszewskiego w polityce zagranicznej RP* (red. A. Bieńczyk-Missala, R. Kuźniar), Warszawa 2020.
- *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989-1991. Dokumenty dyplomatyczne* (red. Wł. Borodziej), Warszawa 2006.
- *Polska-Niemcy. Dobre sąsiedztwo i przyjazna współpraca*, pod redakcją J. Barcza i M. Tomali, Warszawa 1992.
- *Polska-Niemcy 1945-2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie. Studia i dokumenty* (red. W.M. Góralski), Warszawa 2007.
- *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy 1991-2011* (red. W.M. Góralski), Warszawa 2011.
- Sułek J., *Na drodze do porozumienia i pojednania z Niemcami. Wybór tekstów z lat 1989-2009*, Warszawa 2009.



## **58. Polska–Niemcy. Czas na rekonstrukcję**

(w:) Polska w świecie. Reaktywacja (red. A. Jelonek, R. Schnepf),  
Kraków 2022 (strony 89-105)

### **Uwagi wstępne**

Odpowiedź na postawione w niniejszej książce zasadnicze pytanie – jakie działania należałoby podjąć na rzecz rekonstrukcji pozycji Polski w środowisku międzynarodowym po odsunięciu Prawa i Sprawiedliwości od władzy – nie jest prosta, zwłaszcza w odniesieniu do relacji politycznych z Niemcami.

Co prawda – z jednej strony – występuje szereg okoliczności, które proces rekonstrukcji ułatwi. Jak bowiem słusznie zostało odnotowane w stanowisku Konferencji Ambasadorów RP (opublikowanym z okazji 30. rocznicy podpisania traktatu dobrosąsiedzkiego) (Konferencja Ambasadorów RP, 15.06.2021), zmiany ustrojowe i zjednoczenie Niemiec w 1990 roku sprawiły,

„że sąsiedztwo polsko-niemieckie wypełnione zostało treścią intensywnych powiązań społecznych i gospodarczych. Powiązania te wspierane są członkostwem obu państw w Unii Europejskiej, prawa obywatela Unii są chronione mocno na szczeblu europejskim. Dobre sąsiedztwo polsko-niemieckie stało się odporne na próby wykorzystania starych resentymentów dla doraźnych celów politycznych. Niemcy jak żaden inny kraj wyciągnęli wnioski z własnej historii, stając się ważnym elementem demokracji i stabilności w skali europejskiej i globalnej.”.

Dość wskazać, że Niemcy są największym partnerem Polski w obrocie gospodarczym (około 30% eksportu), a Polska w 2019 roku wyprzedziła Włochy i stała się piątym największym partnerem

handlowym Niemiec, po Chinach, Holandii, Stanach Zjednoczonych i Francji (Szymanowski 2021). Mimo napięć politycznych w ostatnich latach, w 2020 roku 55% Niemców zadeklarowało sympatię do Polaków i 42% Polaków do Niemców, natomiast około 80% (po obu stronach) wyraziło aprobatę dla udziału obywateli drugiego kraju w różnych wymiarach życia społecznego – jako sąsiadów, pracowników czy przełożonych. Relacje polsko-niemieckie za dobre uznało 72% Polaków i 55% Niemców (Kucharczyk, Łada 2020). Istnieje więc solidna sieć powiązań gospodarczych i społecznych dla takiej rekonstrukcji.

Z drugiej strony trudno oszacować wymiar szkód wyrządzonych w stosunkach polsko-niemieckich przez rządy PiS w ostatnich latach, trudno jest bowiem wymierzyć polityczne koszty utraty zaufania i pozycji obliczalnego partnera (Szlajfer2021). Zmierzenie przez PiS do rządów autorytarnych oraz próby uprawiania transakcyjnej polityki w relacjach ze Stanami Zjednoczonymi zrujnowało wiarygodność Polski w Unii Europejskiej i zniszczyło delikatną materię wzajemnego zaufania z największymi unijnymi partnerami – Niemcami i Francją, co przypieczętowała błędna wizja wyboru – w przededniu brexitu – Zjednoczonego Królestwa jako strategicznego, europejskiego partnera. O jakiegokolwiek pozycji Polski we wschodnim wymiarze polityki w ogóle trudno mówić. Upadek praworządności w Polsce wpływa fatalnie na stan relacji z naszymi sojusznikami.

„Symbolem tej zapaści pozycji Polski i całkowitej degrengolady tzw. polityki zagranicznej PiS jest pominięcie Polski przez Niemcy i Stany Zjednoczone w toku podejmowania fundamentalnych ustaleń dotyczących *Nord Stream 2* i odwołanie przez Kanclerz Merkel spotkania obu rządów z okazji 30-lecia podpisania Traktatu dobrosąsiedzkiego (by przywołać przykłady z ostatnich tygodni).” (Konferencja Ambasadorów RP, 12.08.2021).

Odzyskanie wiarygodności politycznej i statusu partnerstwa będzie bardzo trudne i długotrwałe, tym bardziej że w tle pozostanie

groźba recydywy, a również formuła alternatywnego układu sił wobec PiS pozostaje niejasna.

Kolejną okolicznością o zasadniczym znaczeniu pozostają doświadczenia historyczne stosunków polsko-niemieckich, nadal odwołujące się do tragedii II wojny światowej, ogromu zbrodni nazistowskich popełnionych na terytorium Polski, wielkich przesunięć ludności, w tym wysiedlenia ludności niemieckiej zamieszkującej uprzednio terytoria przekazane Polsce na mocy umowy poczdamskiej. Co prawda w 2020 roku większość Polaków (52%) i Niemców (66%) uważało, że w stosunkach polsko-niemieckich należy koncentrować się na teraźniejszości i przyszłości, niemniej kwestia wypłaty przez Niemcy reparacji dla Polski określana była jako problem w tych stosunkach przez około 50% Polaków i Niemców, natomiast dla 46% Niemców problemem nadal pozostają odszkodowania za mienie pozostawione na terytoriach przekazanych Polsce (Kucharczyk, Łada 2020). Z perspektywy 30 lat można zdiagnozować, że błędem było ówczesne założenie o jednorazowym charakterze aktu porozumienia i pojednania. Jest to bowiem – jak się okazało – wyzwanie o charakterze stałym, wymagające odpowiedzi od kolejnych pokoleń. Zaniedbanie to sprawiło, że wspomniana wyżej „odporność” stosunków polsko-niemieckich na „zawierania polityczne” okazała się relatywna: PiS nie wahało się (z dużym powodzeniem) powrócić do dawnych resentymentów, uprzedzeń i stereotypów.

Nałożyło się na to dopełnienie zmiany pokoleniowej, politycy wielkiej miary – jak Mazowiecki, Pszon, Skubiszewski, Bartoszewski, Geremek, Nowak-Jeziorański, którzy mieli osobiste doświadczenia z tragedią II wojny światowej, doceniali wagę ułożenia przyjaznych relacji z Niemcami i w tym duchu kreowali te relacje od 1989 roku – odeszli. Pojawiła się – po obu stronach – nowa generacja polityków, których percepcja historii jest „płytsza” i którzy nie mają oporów, aby wrażliwość narodową związaną z tragedią II wojny światowej

wykorzystywać instrumentalnie, o ile przynosi to korzyść ich interesom politycznym.

Jak więc sprostać wskazaniu Władysława Bartoszewskiego, wskazaniu, mającemu zasadnicze znaczenie dla solidnych i zasadzających na zaufaniu relacji polsko-niemieckich, tak w rozumieniu stosunków międzypaństwowych, jak i międzyludzkich?

„Pamięć i refleksja historyczna muszą towarzyszyć naszym stosunkom. Nie powinny jednak stanowić dla nich głównej motywacji, lecz torować drogę motywacjom współczesnym i skierowanym w przyszłość.”. (Bartoszewski 1995).

### **Punkt odniesienia**

Założeniem metodologicznym niniejszej książki jest raczej unikanie w poszczególnych rozdziałach rozdierania szat na stanem zapaści międzynarodowej pozycji Polski, do jakiego doprowadziły rządy PiS. Niemniej zwięzłe nawiązanie do podstaw budowania od 1989 roku polityki zagranicznej niepodległej Polski jest niezbędne (ta część rozdziału odwołuje się do mojego artykułu: Barcz 2020:151 i nast.), tym bardziej że ułożenie zaraz u progu tego okresu relacji między Polską a jednoczącymi się Niemcami (konferencja „dwa plus cztery”, traktat o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej, traktat dobrosąsiedzki) odegrało istotną rolę w kształtowaniu się noweli politycznej „architektury” Europy (Barcz 2020).

Przypomnieć przede wszystkim należy, że wówczas radykalnie zerwano z pojmowaniem polityki zagranicznej jako emanacji interesów partii rządzącej, a zdefiniowano tę politykę jako „podstawowy składnik polskiej racji stanu”, mający zagwarantować przede wszystkim bezpieczeństwo państwa, lecz obejmujący również „kluczowe kwestie państwowości oraz fundamenty ustrojowe, gospodarcze i społeczne państwa”. W takim ujęciu polityka zagraniczna składa się „na spójną koncepcję państwowości,

obejmującą demokratyczne zasady ustrojowe państwa, jego gospodarczą konstytucję odwołującą się do gospodarki rynkowej oraz niezawisłą polityką zagraniczną, wiążącą państwo ze społecznością międzynarodową państw demokratycznych” (tak ówczesny minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski, [w:]Kuźniar 2011: 475).

Kanon zaś, który stał się podstawą sukcesu Polski w środowisku międzynarodowym w pierwszych dwóch dziesięcioleciach od odzyskania niepodległości, obejmował cztery zasadnicze elementy:

- Zagwarantowanie stabilności terytorialnej Państwa Polskiego oraz podobnej stabilności w regionie otaczającym Polskę – stosownie do odpowiednich zasad prawa międzynarodowego (poszanowania integralności terytorialnej, nienaruszalności granic, zakazu użycia siły, nielegalności aneksji).
- Mocne zakorzenienia Polski w społeczności państw demokratycznych, która na kontynencie europejskim przyjęła wówczas formę wspólnot europejskich, a obecnie Unii Europejskiej oraz w systemach nakierowanych na ochronę praw człowieka, w tym zagwarantowanie ochrony mniejszości (przede wszystkim członkostwo w Radzie Europy oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka).

„Wiązanie się z Unią Europejską staje w rzędzie wielkich wydarzeń naszych dziejów – tych, które otwierały nowe perspektywy i dawały nadzieję; nasza historia nie zna wielu takich faktów (...). Dyskutując o naszych związkach ze Wspólnotą, mówimy przede wszystkim o sprawach gospodarczych. Pamiętajmy jednak, że istota tych związków dotyczy sfery politycznej naszego szeroko pojętego bezpieczeństwa. Dzisiejsze związki ze Wspólnotą i jutrzejsze do niej wejście przesądza o stabilizacji naszego bezpieczeństwa. Wspólnota była bowiem od początku, i nadal pozostaje, przedsięwzięciem politycznym. Nasze

stowarzyszenie, nasze dążenie do członkostwa ma przede wszystkim charakter polityczny. (...) idzie o zapewnienie naszemu krajowi bezpiecznego miejsca w Europie. (...) Nie trzeba przypominać, że w ciągu dwóch ostatnich stuleci zagrożone były nie tylko granice Polski, nie tylko jej niepodległość, ale zagrożone było istnienie narodu. Stowarzyszenie ze Wspólnotą będzie dla nas gwarancją, podobnie jak dla innych krajów członkowskich, nie tylko rozwoju gospodarczego i społecznego, przede wszystkim będzie gwarancją zachowania i promieniowania naszej egzystencji narodowej.”. (Krzysztof Skubiszewski, [w:] Kuźniar 2011: 509).

- Utwierdzenie bezpieczeństwa Polski poprzez uzyskanie członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim (NATO), co razem z członkostwem w Radzie Europy i Unii Europejskiej przypieczętowało przynależność Polski do grona państw demokratycznych.

„Od początku naszej polityki odrzucaliśmy ewentualność traktowania Polski jako fragmentu strefy «szarej», «buforowej» lub neutralnej – w centralnym regionie kontynentu. Taka strefa nieuchronnie prowadzi na jej obszarze do rywalizacji lub wpływów państw silniejszych. Obszar oddzielający Niemcy od europejskiego Wschodu, w tym od Rosji, nie może być zredukowany do przedpoła służącego obcej strategii”. Uzyskanie członkostwa w NATO traktowane było jako „najwyższy szczebel bezpieczeństwa”, a „doświadczenia historyczne Polski (...) każą nam dążyć do osiągnięcia najwyższego szczebla bezpieczeństwa.”. (Krzysztof Skubiszewski, [w:] Kuźniar 2011:511).

- Wspieranie rozszerzania europejskiej strefy demokracji i gospodarki rynkowej na łańcuch państw powstałych po rozpadzie Związku Radzieckiego wzdłuż wschodniej granicy

Polski oraz budowanie solidnej współpracy regionalnej w Europie Środkowej, przy czym ta ostatnia pojmowana była jako ważne dopełnienie procesów integracyjnych w ramach Unii Europejskiej, a nie jako twór alternatywny.

„(...) strzeżmy się *wishfull thinking*. Istnieje zachodnia strefa bezpieczeństwa: Polsce musi zależeć na jej rozszerzeniu na Wschód. Takiego dążenia nie wolno poświęcać na rzecz efemeryd.”. (Krzysztof Skubiszewski, [w:] Kuźniar 2011: 476).

Począwszy od pierwszych rządów PiS, zaczęło narastać „rozkojarzenie” w polskiej polityce zagranicznej, mające swoje źródło w odchodzeniu od powyższego kanonu. Apogeum osiągnęło po 2015 roku, gdy PiS ponownie objęło władzę, opanowując wszystkie jej ośrodki: zakwestionowano co do zasady wiodące znaczenie integracyjnej opcji w polityce Polski; zaczęto deprecjonować przynależność Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego, podobnie jak znaczenie samego Sojuszu dla bezpieczeństwa państwa i kontynentu europejskiego, poszukując rozwiązań alternatywnych w „strategicznym, bilateralnym partnerstwie” z prezydentem Donaldem Trumpem, traktującym politykę jak grę biznesową; poważnie zaczęto rozważać budowanie struktury Międzymorza jako „podmiotu politycznego”, mającego równoważyć Unię Europejską i wpływy Niemiec (czy z nimi konkurować).

Ten pierwszy okres rządów PiS lapidarnie podsumował Zbigniew Brzeziński, stwierdzając, że „niepotrzebne drażnienie sąsiadów” nie ma nic wspólnego z prowadzeniem polityki zagranicznej (Brzeziński 2008: 55). Przy „drugim podejściu” sprawy zaszły znacznie dalej, sięgając strategicznej pozycji Państwa Polskiego w środowisku międzynarodowym: Polska znajduje się obecnie na granicy wyrzucenia z Unii Europejskiej, kwestionuje członkostwo w Radzie Europy, stała się niewiarygodnym członkiem Sojuszu Północnoatlantyckiego, w gruzach legła koncepcja regionalnego

„podmiotu politycznego”; nad tym wszystkim unosi się degradujący Polskę w środowisku międzynarodowym odór antysemityzmu (Warszawski 2021). To prosta droga nawet nie do zajęcia miejsca w „szarej strefie” między Wschodem i Zachodem, ale do „białorusizacji” statusu Polski. Jarosław Kaczyński w celu objęcia władzy i jej utrzymania nie wahał się uruchomić prawie całego zestawu resentymentów nacjonalistycznych, ksenofobicznych, homofobicznych, sięgnął nawet do antysemityzmu. W arsenale pozostały mu jeszcze tylko terytorialne roszczenia na Wschodzie... Strach nawet pomyśleć!

Powróćmy jednak do stosunków politycznych Polski z Niemcami. Sukces w tych relacjach w pierwszych 20 latach odwoływał się do mocnego ich osadzenia w kontekście europejskim. U podstaw takiego podejścia leżała koncepcja polsko-niemieckiej wspólnoty wartości i interesów, którą do słownika politycznego wprowadził minister Krzysztof Skubiszewski na początku 1990 roku: „Polsko-niemiecka wspólnota interesów – jak ją widzę – jest i będzie ważnym składnikiem porządku międzynarodowego w jednoczącej się Europie. Bez współdziałania polsko-niemieckiego takiej Europy nie będzie” (Barcz 2021: 53–54). Zapoczątkowało to nowy rozdział w historii Polski i jej znaczenia na mapie Europy. Umiejscowienie stosunków polsko-niemieckich w kontekście europejskim otworzyło drogę do sukcesu. Adam Daniel Rotfeld, odnosząc się po kilkunastu latach (w 2012 roku) do koncepcji „wspólnoty wartości i interesów”, konstatował:

„Interesy Polski i Niemiec mogą być i będą w różnych konkretnych sprawach rozbieżne. Ale strategiczną stawką Skubiszewskiego było budowanie wspólnoty interesów. Oznaczało to, że trzeba kłaść nacisk na to, co łączy. W interesie Niemiec było posiadanie na wschodniej granicy sąsiada życzliwego i demokratycznego. W interesie Polski – by Niemcy były dla nas promotorem i bramą do Europy. Tak się też stało. Nigdy Polska i Niemcy nie miały tak dobrych wzajemnych stosunków jak w



ostatnich latach – mimo że w sprawach konkretnych mają często różne, a nawet sprzeczne interesy.”. (Rotfeld 2012: 165).

Pod rządami PiS polsko-niemiecka wspólnota wartości i interesów poszła w zapomnienie, podobnie jak niezmiernie cenna współpraca na linii Polska–Niemcy–Francja (ustanowiona przed 30 laty, w sierpniu 1991 roku) w ramach Trójkąta Weimarskiego, walnie przyczyniając się do degrengolady w stosunkach politycznych z Niemcami (Barcz 2020).

### **Skala wyzwań**

Zacznijmy od dwóch przesłanek zasadniczych, których spełnienie jest niezbędne, aby można było w ogóle mówić o rekonstrukcji polskiej polityki zagranicznej. Pierwszą z nich jest powrót do praworządności. Znalezienie metod naprawy sytuacji w sferze wewnętrznej państwa po obaleniu reżimu niepraworządnego spędza sen z oczu prawnikom (Fundacja Batorego2021). Na pierwszy rzut oka wydawałoby się, że problem będzie znacznie mniej dolegliwy, jeśli chodzi o odzyskanie pozycji państwa w środowisku międzynarodowym. Zapewne jest w takim założeniu dużo racji, niemniej odzyskanie wiarygodności w relacjach międzynarodowych wcale nie będzie łatwe (na co wskazujemy w refleksach końcowych), co dotyczy zwłaszcza Unii Europejskiej. W każdym razie konieczne tu będą – zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym – daleko idące, konkretne i wiarygodne działania. W stosunkach politycznych z Niemcami dużym ułatwieniem mogą być intensywna współpraca transgraniczna oraz relacje polskich organów samorządowych z niemieckimi landami i współpraca miast. Jest to bezcenny kapitał. Niestety mniej słyhać o alternatywnej w stosunku do polityki oficjalnej współpracy partii opozycyjnych z partiami partnerskimi w RFN, która mogłaby pomóc w „nowym otwarciu”.

Drugą przesłanką jest powrót do pojmowania polityki zagranicznej jako zasadniczego elementu racji stanu Państwa. PiS uczyniło z relacji

zagranicznych Polski swoje partyjne „podwórko”, zamieniając politykę zagraniczną w rozkojarzone działania wyływające z interesów, często sprzecznych, różnych ośrodków decyzyjnych (Szljajfer 2021). Przy czym ośrodki kreujące te decyzje umiejscowione są poza państwowymi strukturami (poza Ministerstwem Spraw Zagranicznych, Prezydentem oraz wyjęte” spod demokratycznej kontroli Parlamentu), które konstytucyjnie powinny być odpowiedzialne za prowadzenie polityki zagranicznej. Przywrócenie w tej dziedzinie normalności będzie sprawą o podstawowym znaczeniu. Wiarygodna polityka musi być też prowadzona przez wiarygodnych ludzi. Jak wspomniano, pokolenie, które przełamało bariery w stosunkach polsko-niemieckich odeszło, niemniej wyrosła duża grupa ekspertów, samorządowców, osób zgromadzonych w „inicjatywach oddolnych”, dysponujących i odpowiednim doświadczeniem i zrozumieniem wagi dla dobrych relacji Polski z Niemcami oraz i znaczenia ich europejskiego kontekstu.

Centralnym punktem odniesienia dla rekonstrukcji stosunków polsko-niemieckich jest rekonstrukcja pozycji Polski w Unii Europejskiej. PiS buduje swoją „narrację” unijną na tzw. interesach negatywnych, tj. eksponuje opozycję wobec priorytetów Unii w zasadniczych dziedzinach – praworządności, polityki klimatycznej, przystąpienia do strefy euro, polityki migracyjnej, umacniania Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, zwłaszcza wspólnej polityki obronnej i zacieśnienia współpracy przemysłów obronnych, pogłębiania liberalizacji w ramach swobód unijnego rynku wewnętrznego. Mianownikiem łączącym powyższe „interesy negatywne” jest aberracyjne pojmowanie Unii jako wehikułu, przy wykorzystaniu którego Niemcy zapewniają sobie hegemonię w Europie, a w każdym razie duże państwa (Niemcy, Francja) dominują państwa mniejsze. Następstwem tego jest blokujące nastawienie do debetowanych obecnie reform instytucjonalnych Unii z deklarowanym celem „powrotu do wspólnego rynku”, co byłoby równoznaczne z „rozmyciem” procesu integracji. Zupełnie pomijana jest przy tym sprawa zasadnicza, o której mowa już była, że

wspólnoty europejskie, a następnie Unia pomyślane były od początku jako projekt polityczny, mający wiązać Niemcy z innymi państwami europejskimi – początkowo przede wszystkim z Francją, a po latach przełomu 1989/1990 również (przede wszystkim) z Polską. Temu służy również tzw. metoda wspólnotowa, której jak ognia obawiają się funkcjonariusze PiS, postulując zastępowanie jej tzw. metodą międzyrządową – czyli „koncertem mocarstw” (!). Pomija się, że w unijnym procesie decyzyjnym (zwłaszcza po wystąpieniu z UE Wielkiej Brytanii), tandem polsko-niemiecki mógłby być – w przypadku porządnej współpracy – wyjątkowo efektywny (Kirpsza 2019: 90–91).

Najmocniejszą formułą wiązania Niemiec w procesie integracji jest jednolita waluta (euro), wyrastająca do rangi waluty światowej. Rząd PiS i jego funkcjonariusze chętnie sięgają do unijnych funduszy i wynagrodzeń w euro, ale Polski w strefie euro nie widzą. Tym samym nie widzą Polski w obszarze gwarantującym maksymalne bezpieczeństwo finansowe, gospodarcze i polityczne oraz najmocniejszy wpływ na proces decyzyjny w Unii i jej przyszły kształt. Całości obrazu dopełniają problemy z praworządnością. Niepraworządność w państwie wyklucza jego udział w procesach integracyjnych, a w pierwszym etapie prowadzi do głębokiej marginalizacji. By ponownie odwołać się do oceny Konferencji Ambasadorów RP:

„Na początku lipca prezes Kaczyński podpisał deklarację współpracy ze skrajnie prawicowymi, neofaszystowskimi i proputinowskimi partiami. Zapowiedział, że ta deklaracja ma wyznaczać kierunki reformy Europy. W środku tej Europy ma znajdować się Polska: autorytarna, w pióropuszu egzotycznych sojuszy, ześlizgująca się do sfery wpływów Rosji, od której odsuwa się świat cywilizowany.”. (Konferencja Ambasadorów RP, 12.07.2021 r.).

Rekonstrukcja stosunków z Niemcami wymaga więc gruntownej rekonstrukcji polityki Polski w Unii Europejskiej, a zwłaszcza (poza przywróceniem przestrzegania praworządności) przyjęcie wiarygodnej strategii wejścia Polski do strefy euro, pełne włączenie do projektu Europejskiego Zielonego Ładu oraz budowania strategii bezpieczeństwa państwa w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej. Prezydent Joe Biden dosyć brutalnie przypomniał, że głównym punktem odniesienia na tym polu w Europie pozostają Niemcy. Natomiast powracając jeszcze do roli strefy euro, przypomnieć należy o korzeniach Unii Gospodarczej i Walutowej: projekt ten skonkretyzował się ponad 30 lat temu, gdy realna stała się perspektywa zjednoczenia Niemiec. Francuzi nastawiali wówczas na to, aby zjednoczone Niemcy były jeszcze mocniej połączone więzami integracyjnymi z resztą Europy, tak aby „Niemcy pozostały europejskie”, a nie „Europa niemiecka”. Projekt jednolitej waluty był więc od początku przede wszystkim projektem politycznym, mającym umocnić spójność Europy i przeciwdziałać powrotowi do „koncertu mocarstw”. Dystansowanie się od euro z tego punktu widzenia szkodzi polskim strategicznym interesom.

Tak więc gruntowna i natychmiastowa zmiana priorytetów w polityce unijnej zadecyduje zarówno o tempie odzyskania wiarygodności Polski w środowisku międzynarodowym, jak i uzdrowienia stosunków politycznych z Niemcami. Przypieczętowaniem takiej zmiany powinna być rewitalizacja Trójkąta Weimarskiego. Punkt odniesienia jest tu jednoznaczny: 22 stycznia 2019 roku Niemcy i Francja podpisały w Akwizgranie traktat o współpracy niemiecko-francuskiej i integracji<sup>1</sup>, który „uzupełnił” traktat elizejski podpisany 56 lat wcześniej (22 stycznia 1963 roku) i który był wyrazem nowego otwarcia w stosunkach bilateralnych po tragedii II wojny światowej. W traktacie akwizgrańskim Niemcy i Francja podnoszą na najwyższy szczebel (czego rząd PiS zupełnie nie

---

<sup>1</sup> Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration. BGBl. 2019 Teil II Nr. 19, s. 898 i nast.

odnotował) ścisłą koordynację współpracy w sprawach UE, polityki bezpieczeństwa, relacji społecznych (kultury, nauki, badań), współpracy regionalnej, ochrony środowiska i konsekwencji zmian klimatycznych (Kuźniar, Menkes 2020:41 i nast.). Znalazło to ostatnio wyraz w przeprowadzonych 31 maja 2021 roku konsultacjach międzyrządowych, podsumowanych dwudziestostronicowym komunikatem, określający wspólne stanowisko w najważniejszych dziedzinach, w tym w polityce bezpieczeństwa, unijnej, regionalnej i społecznej<sup>2</sup>. W związku z tym Konferencja Ambasadorów RP zgłosiła istotną propozycję:

„Nowym otwarciem w stosunkach polsko-niemieckich, a zarazem w odniesieniu do Unii Europejskiej i polityki bezpieczeństwa, mogłaby być umowa podobna do niemiecko-francuskiego Traktatu Akwizgrańskiego. Być może do umowy takiej dołączony byłby protokół trójstronny (polsko-niemiecko-francuski), na mocy którego Polska stałaby się stroną tych postanowień Traktatu Akwizgrańskiego, które odnoszą się do współdziałania w dziedzinie polityki europejskiej i bezpieczeństwa. Stanowiłoby to zarazem rewitalizację Trójkąta Weimarskiego, jednej z najcenniejszych dla Polski „konstelacji politycznych”, powołanych również trzydzieści lat temu – 29 sierpnia 1991 r. – przez ówczesnych ministrów spraw zagranicznych Polski, Niemiec i Francji: Krzysztofa Skubiszewskiego, Hansa-Dietricha Genschera i Rolanda Dumasa<sup>3</sup> (i stanowiącej swoiste dopełnienie „dużego” Traktatu i

---

<sup>2</sup> Deutsch-Französische Erklärung von Berlin, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (BPA), Pressemitteilung Nr 184/21, 31. Mai 2021, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressemitteilungen/deutsch-franzoesische-erklaerung-von-berlin-1919726>. Dostęp 03.01.2022.

<sup>3</sup> Wspólne oświadczenie ministrów spraw zagranicznych Francji, Niemiec i Polski w sprawie przyszłości Europy, Weimar, 29 sierpnia 1991 r., [http://orka.sejm.gov.pl/prezydencja.nsf/Deklaracja%20weimarska\\_pl.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/prezydencja.nsf/Deklaracja%20weimarska_pl.pdf). Dostęp 03.01.2022.

bilateralnego traktatu polsko-francuskiego).”. (Konferencja Ambasadorów RP, 15.06.2021).

Realizacja takiego scenariusza mogłaby zapewnić Polsce opróżnione przez Zjednoczone Królestwo miejsce w „wielkiej piątce” Unii Europejskiej a zarazem wiarygodne i dobrosąsiedzkie relacje z Niemcami.

Przedmiotem niniejszego rozdziału nie jest co do zasady analizowanie poszczególnych problemów bilateralnych stosunków polsko-niemieckich. Niemniej do jednej kwestii należy się odnieść z tego powodu, że odgrywa one w polityce PiS, nakierowanej na rozgrzewanie resentymentów antyniemieckich, szczególną rolę, a ze względu na jej zakorzenienie w świadomości historycznej i znaczenie społeczne nie będzie mogła zostać pominięta w rekonstrukcji politycznych stosunków z Niemcami. Chodzi o problem „reparacji od Niemiec”, który skłania funkcjonariuszy PiS do roztaczania wizji astronomicznych sum, jakie Polska miałaby od Niemiec jeszcze otrzymać.

Narracja taka jest nośna politycznie, Polska poniosła bowiem olbrzymie straty podczas II wojny światowej, przede wszystkim w następstwie zbrodniczej polityki III Rzeszy Niemieckiej. Również regulacje prawne sprzymierzonych mocarstw zwycięskich w II wojnie światowej dotyczące odszkodowań od Niemiec były dla Polski wyjątkowo niekorzystne, a polityczny podział Europy uniemożliwił dochodzenie takich odszkodowań w okresie powojennym (RFN co do zasady nie wypłacała odszkodowań do państw bloku wschodniego, a od NRD ze względów politycznych takich odszkodowań nie domagano się) (Barcz, Kranz 2019).

W okresie przełomu lat 1989/1990 nie było już realnych szans na skuteczne dochodzenie roszczeń odszkodowawczych w płaszczyźnie prawnej (Skubiszewski1991). Zarazem jednak ułożenie wiarygodnych,

dobrosąsiedzkich stosunków z jednoczącymi się Niemcami było nie do pomyślenia bez zajęcia się tą sprawą, która – jak to wyraził ówczesny minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski, odpowiadając 16 października 1989 roku na interpelację poselską – „jest przede wszystkim kwestią sprawiedliwości, sprawiedliwości indywidualnej i społecznej, to jest po prostu kwestia uczciwości” (Dębski, Góralski: 518 i nast.). Był to punkt wyjścia dla podjęcia wówczas negocjacji z jednoczącymi się Niemcami w formule „pragmatycznej”, tj. abstrahującej od rozbieżnych stanowisk prawnych, które toczyły się paralelnie do konferencji „dwa plus cztery” (1990). Podczas tej konferencji mocarstwa sprzymierzone nie powróciły co prawda do sprawy reparacji od Niemiec w wymiarze międzypaństwowym (w formule poczdamskiej), niemniej zjednoczone Niemcy zostały zobowiązane do kontynuacji wypłaty świadczeń na rzecz ofiar zbrodni nazistowskich oraz objęciem świadczeniami ofiar dotychczas pomijanych. Następstwem tego stała się sieć porozumień zawartych przez zjednoczone Niemcy z organizacjami żydowskimi, Stanami Zjednoczonymi oraz z państwami Europy Środowej i Wschodniej (Barcz 2021:428 i nast.). W zasadzie wszystkie te porozumienia zawarte zostały we wspomnianej wyżej formule „pragmatycznej”.

Prekursorem było porozumienie z Polską z 16 października 1991 roku, na mocy którego ustanowiono Fundację „Polsko-Niemieckie Pojednanie”, zaopatrzoną przez Niemcy w środki w wysokości 500 milionów DEM. Z kolei na mocy porozumień z roku 2000 Fundacja ta otrzymała od Niemiec dalsze 1,812 mld DEM i 42,7 mln euro od Austrii. Łącznie Fundacja przekazała ofiarom zbrodni nazistowskich zamieszkałym w Polsce ponad 6 mld złotych. Była to kwota nie tylko znacznie przewyższająca wypłaty dla poszkodowanych z innych państw Europy Środowej i Wschodniej, ale obejmująca kilkanaście procent ogólnych świadczeń Niemiec na rzecz ofiar zbrodni nazistowskich wypłaconych po 1991 roku.

Wyjątkowo kłamliwe są więc insynuacje funkcjonariuszy PiS, że w toku kompleksowych negocjacji w 1990 roku, w tym w ramach konferencji „2 plus cztery 4”, ówczesny rząd polski zaniedbał sprawy odszkodowań od Niemiec, czy wręcz zrzekł się roszczeń reparacyjnych (Leszczyński 2017). Było wręcz przeciwnie, o polskie interesy zadbano wówczas dobrze.

Fałszywy jest również suflowany wniosek, że z niemieckich reparacji skorzystało wiele innych państw i ich obywatele, tymczasem Polska, jako jedyne państwo koalicji antyhitlerowskiej, musiała zadowolić się ochłapami. Otóż świadczenia indywidualne wypłacone przez Niemcy dla polskich ofiar narodowego socjalizmu są największe po świadczeniach dla ofiar żydowskich (Barcz, Kranz: 367). Przy czym przeciwstawianie „ofiar polskich” „ofiaram żydowskim” powinno również skłaniać do głębokiej refleksji. Większość ofiar Holocaustu była obywatelami polskimi, polskimi Żydami. Ci z nich, którzy ocaleli z Holocaustu i znaleźli się po zakończeniu II wojny światowej w Polsce, w większości emigrowali, m.in. pod wpływem ekscesów antysemitycznych, ci natomiast, którzy w Polsce pozostali, zostali wyrzuceni na fali hecy antysemitycznej 1968 roku. Może więc warto pamiętać, że „ofiary żydowskie”, które otrzymywały i otrzymują od Niemiec świadczenia, ponieważ udało im się przeżyć Holocaust, to również „polskie ofiary” – polscy Żydzi rozsiani po całym świecie, z których część zachowała jeszcze polskie obywatelstwo, a część została tego obywatelstwa bezprawnie pozbawiona.

Należy następnie w tym kontekście także zauważyć, że przedstawiciele tzw. polityki historycznej – minimalizując świadczenia niemieckie, jakie w ramach „reparacji” przekazane zostały Polsce – skrupulatnie milczą a tym, że na poczet reparacji należy wliczyć prywatnie mienie niemieckie, które znajdowało się na obszarach przekazanych Polsce na mocy umowy poczdamskiej. Mienie te miało olbrzymią wartość, a jego zaliczenie na poczet reparacji nie budzi wątpliwości. Co więcej, zaliczenie takie było zasadniczą podstawą odrzucenia przez Europejski Trybunał Praw Człowieka skarg byłych



niemieckich właścicieli takiego mienia wobec Polski i stwierdzenia, że roszczenia takie nie mają żadnej podstawy prawnej (wyrok z 7 października 2008 roku) (Barcz, 2021: 43–44).

Kampania polityczna funkcjonariuszy PiS, której sednem jest wysuwanie obecnie w stosunku do Niemiec astronomicznych roszczeń reparacyjnych, pomija zasadnicze uwarunkowania prawne, polityczne i faktyczne (np. odnoszące się do dotychczas wypłaconych świadczeń na rzecz ofiar zbrodni nazistowskich zamieszkałych w Polsce), nie są również precyzowane konkretne rodzaje roszczeń ani – co najważniejsze – efektywne procedury ich dochodzenia w relacjach międzypaństwowych. Skuteczne dochodzenie takich „roszczeń” nie jest obecnie możliwe. Jedyne, co pozostaje istotne w tej kampanii, to zakulisowa intencja nakręcania fobii antyniemieckich i scalania w ten sposób elektoratu. W przeszłości taki scenariusz był wykorzystywany wielokrotnie, natomiast obecnie, w warunkach wspólnego uczestnictwa Polski i Niemiec w Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckim, jest wyjątkowo szkodliwy. W oświadczeniu Konferencji Ambasadorów RP z okazji 30. rocznicy podpisania „dużego” traktatu polsko-niemieckiego następująco oceniono pisowską kampanię „reparacyjną”:

„Funkcjonariusze PiS roztaczają nierealistyczne mirażę reparacyjne, żerując politycznie na tragedii II wojny światowej, zamiast skupić się na pomocy dla żyjących jeszcze ofiar zbrodni nazistowskich. Wypracowana w 1991 roku tzw. formuła pragmatyczna przyniosła konkretną pomoc dla polskich ofiar zbrodni nazistowskich w wysokości przekraczającej 6 miliardów złotych, natomiast trwające bez mała 10 lat „działania” pośła PiS Arkadiusza Mularczyka nie przyniosły ani złotówki. Wspomniana formuła pragmatyczna stworzyła (ciągle otwartą) drogę dla innych działań wspierających żyjące jeszcze ofiary zbrodni nazistowskich – wystarczy zajrzeć na stronę internetową Fundacji Pojednania Polsko-Niemieckiego.”. (Konferencja Ambasadorów RP, 15.06.2021).

Na czym więc należałoby się skupić w ramach rekonstrukcji stosunków z Niemcami?

**Po pierwsze** – na realnej pomocy i zapewnieniu godnej starości żyjącym jeszcze ofiarom zbrodni nazistowskich. Formuła „pragmatyczna”, zapoczątkowana porozumieniem z 16 października 1991 roku jest jedyną drogą, która przyniosła (i przynosi) konkretną i efektywną pomoc żyjącym jeszcze ofiarom zbrodni nazistowskich. Poza wspomnianymi wyżej płacnościami ryczałtowymi ze strony Niemiec (i Austrii) ułatwia ona przekazywanie bez zbędnych formalności (za pośrednictwem powołanych fundacji) dalszych środków ze źródeł rządowych, przemysłu niemieckiego, niemieckich i austriackich gmin, szpitali, organizacji pozarządowych. Są to dziesiątki tysięcy różnego rodzaju „działań humanitarnych” na rzecz ofiar zbrodni nazistowskich, przekazywanych bez żadnych zobowiązań prawnych, motywowanych po prostu względami moralnymi i przyzwoitością. Formułę tę należy w pełni wykorzystać.

**Po drugie** – należy wzmóc działania na rzecz wspólnego zadbania o pamięć o zbrodniach nazistowskich podczas II wojny światowej oraz ofiarach tych zbrodni. Jest to sprawa o podstawowym znaczeniu, bowiem różnice w percepcji znaczenia doświadczeń związanych z tragedią II wojny światowej w społeczeństwie niemieckim i polskim istotnie się pogłębiają (zwłaszcza w młodszym pokoleniu Niemców) (Kucharczyk, Łada 2020).

### **Refleksje sumujące**

Zakończmy te rozważania dwoma uwagami ogólnymi, tylko na pierwszy rzut oka niemającymi bezpośredniego wpływu z rekonstrukcją polityki zagranicznej Polski, w istocie jednak dotyczącymi zasadniczych przesłanek nie tylko takiej rekonstrukcji, ale przede wszystkim zapobiegnięciu recydywy.

**Po pierwsze** - chodzi o odbudowę zaufania w środowisku międzynarodowym, przede wszystkim zaś z najważniejszymi partnerami Polski w Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza z Niemcami. Członkostwo w UE, które powinno było gwarantować przestrzeganie zasad państwa demokratycznego, nie było w stanie spełnić tego zadania. Może jednak ułatwić powrót do grona państw praworządnych. Mimo bezradności procedur unijnych wobec poczynań władz autorytarnych na Węgrzech i w Polsce Unia ma istotne środki oddziaływania, a zwłaszcza nastawiona jest na „przetrzymanie” państw niepraworządnych, dopóki nie wystąpią warunki umożliwiające powrót do grona państw demokratycznych. Wówczas zadanie będzie ułatwione: ostateczny zakres unijnego *acquis* nie uległ zmianie, podobnie jak sieć umów międzynarodowych wiążących Polskę. Niemniej – jak już wspomniano – powrót taki nie będzie łatwy. Istotą działania współczesnej wspólnoty państw, a taką na kontynencie europejskim jest Unia Europejska, jest wzajemne zaufanie. W toku „dużego” rozszerzenia UE, gdy przyjmowano państwa członkowskie budujące dopiero demokrację, ustalenie wzajemnego zaufania trwało około 10 lat, kształtowało się w toku trudnych negocjacji i działań okresu stowarzyszenia, a następnie procesu akcesyjnego. Reaktywacja wzajemnego zaufania będzie trwała zapewne również długo. Decyzja w sprawie „dużego” rozszerzenia UE nie była dla ówczesnych państw członkowskich łatwa, obciążona była dużym ryzykiem, nie brak było zagorzałych przeciwników tej decyzji, którzy zwracali uwagę na to, że państwa kandydujące nie dojrzały jeszcze do członkostwa, zwłaszcza zaś nie mają wykształconej kultury kompromisu. Obawy te odżyły obecnie, a droga powrotu Polski do statusu „normalnego” państwa członkowskiego obciążona będzie dodatkowo obawą przed recydywą do stanu niepraworządnego.

**Po drugie** - powrócić należy do zasadniczego wyzwania, nakreślonego na wstępie: edukacji politycznej, historycznej i obywatelskiej obecnego pokolenia i pokoleń kolejnych, zwłaszcza zakorzenienia praworządności jako istoty państwa demokratycznego

w świadomości społecznej. Łatwość, z jaką PiS uruchomił najbardziej paskudne resentymenty i uprzedzenia (w tym również antyniemieckie) wykazało, że po 1989 roku zaniedbano porządną edukacją obywatelską.

Sprostanie temu wyzwaniu będzie szczególnie trudne, wymagać bowiem będzie naprawienia wypaczeń i spustoszenia wyrządzonego przez prymitywną tzw. politykę historyczną nie tylko w systemie edukacji, lecz szerzej – w świadomości obecnego pokolenia. Będzie to tym trudniejsze, że hierarchia kościelna w większej części „wpisała się” w narrację pisowską. Skala wyzwań jest więc olbrzymia.

Najtrafniej ujęła to Anna Wolff-Powęska:

„U progu XXI w. oba państwa i społeczeństwa stanęły wobec nowych wyzwań. Nie wszystkie kwestie sporne zostały rozwiązane. Kryzysy, jakie stały się udziałem Europy i świata stanowią dziś największe wyzwanie. Wywołują one sprzeczne tendencje. Z jednej strony rośnie świadomość, iż obrona przed konsekwencjami kryzysu klimatycznego, epidemicznego, masowych migracji i ucieczek z regionów największych konfliktów, wymaga współpracy w obszarze globalnym, z drugiej zaś formą odreagowania jest egoizm narodowy, wzrost nastrojów populistycznych i praktyk dyskryminacyjnych.

Dla Polski i Niemiec to nowa próba i sprawdzian trwałości dotychczasowych osiągnięć. Gęstnieją pytania i wątpliwości, czy oba narody odczuwają w równym stopniu poczucie przynależności do tej samej wspólnoty państw demokratycznych? Gdzie zaczyna się, a gdzie kończy granica wspólnych rozwiązań? Pandemia pokazała, iż ochrona zdrowia publicznego wymaga wspólnego, międzynarodowego działania, jednocześnie jak ważna jest europejska perspektywa. Trzydzieści lat, jakie upłynęły od podpisania Traktatu, dobitnie pokazuje, iż żadna wspólnota, czy to wartości, czy interesów nie jest dana raz

na zawsze. Przychodzą nowe pokolenia, zmieniają się partie sprawujące władzę, nastroje polityczne, a jednak ustalenia traktatowe pozostają fundamentem i jednocześnie nie kończącym się zadaniem.”. (*Akt dobrosąsiedzki* 2021: 204).

### Bibliografia

- *Akt dobrosąsiedzki*. 2021. *30 lat Traktatu polsko-niemieckiego o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy*, red. nauk. J. Barcz, K. Ruchniewicz. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Barcz, Jan. 2021. *Sprawy polskie podczas Konferencji „2+4”*. *Potwierdzenie granicy polsko-niemieckiej i odszkodowania od Niemiec: studium z historii dyplomacji i prawa międzynarodowego*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Barcz, Jan. 2020. „*Miałeś chamie złożyć róg...*”. *Co dalej z politycznymi stosunkami Polska–Niemcy*, [w:] *Dziedzictwo Krzysztofa Skubiszewskiego w polityce zagranicznej RP*, red. nauk. A. Bieńczyk-Missala, R. Kuźniar. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Barcz, Jan, Kranz, Jerzy. 2019. *Reparacje od Niemiec po drugiej wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego. Aspekty prawa i praktyki*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Bartoszewski, Władysław. 1995. *Przemówienie Ministra Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej podczas specjalnej sesji Bundestagu i Bundesratu*, 28 kwietnia 1995 r. w Bonn. Tekst zamieszczony [w:] *Akt dobrosąsiedzki* (2021).
- Brzeziński, Zbigniew. 2008. Wywiad dla „*Polityki*” z dnia 7 czerwca.

- Dębski, Sławomir, Góralski, Witold M. (red.). 2004. *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944–2004, tom 2:Dokumenty*. Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP.
- Fundacja Batorego. 2021. Materiały i ekspertyzy opracowane w ramach programu „forumIdei”, [https://www.batory.org.pl/forumidei/oforumidei/?gclid=EAlaIQobChMIpNKKkIKr8gIVKAWiAx0Mjw5CEAAAYASAAEgLCR\\_D\\_BwE](https://www.batory.org.pl/forumidei/oforumidei/?gclid=EAlaIQobChMIpNKKkIKr8gIVKAWiAx0Mjw5CEAAAYASAAEgLCR_D_BwE). Dostęp 12.08.2021.
- Kirpsza, Adam. 2019. *Skazani na siebie? Możliwości i opłacalność współpracy Polski i Niemiec w procesie legislacyjnym UE*, Kraków: Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ, [http://www.jmc.inp.uj.edu.pl/documents/134588737/142949007/Kirpsza\\_skazani\\_na\\_siebie.pdf/3f83857d-7458-44db-a662-f0aa6037ee83](http://www.jmc.inp.uj.edu.pl/documents/134588737/142949007/Kirpsza_skazani_na_siebie.pdf/3f83857d-7458-44db-a662-f0aa6037ee83). Dostęp 03.02.2022.
- Konferencja Ambasadorów RP. 15.06.2020. *Traktat z 17 czerwca 1991 to symbol dobrego sąsiedztwa niepodległej Polski i zjednoczonych Niemiec w zjednoczonej Europie*, <https://ambasadorowie.org/2021/06/21/traktat-z-17-czerwca-1991-to-symbol-dobrego-sasiedztwa-niepodleglej-polski-i-zjednoczonych-niemiec-w-zjednoczonej-europie/>. Dostęp 10.08.2021.
- Konferencja Ambasadorów RP. 12.07.2021. *Stawką jest członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, <https://ambasadorowie.org/2021/07/11/stawka-jest-czlonkostwo-polski-w-unii-europejskiej>. Dostęp 12.08.2021.

- Konferencja Ambasadorów RP. 12.08.2021. *Scenariusz spalonej ziemi?*, <https://ambasadorowie.org/2021/08/13/scenariusz-spalonej-ziemi/>. Dostęp 28.08.2021.
- Kucharczyk, Jacek, Łada Agnieszka (2020), *Sąsiedztwo z historią w tle. Spojrzenie przez granice. Barometr Polska–Niemcy 2020*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Kuźniar, Roman (red.) 2011. *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu*, Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Kuźniar, Roman, Menkes, Jerzy. 2020. Unia Europejska między Brexitem a nowym Traktatem Elizejskim, *Przegląd Zachodni*, nr 1.
- Leszczyński, Adam. 2017. *Jak Mazowiecki ugiął się przed Niemcami, czyli baśń o straconych reparacjach. Pamięć Mularczyka wymaga reparacji*, OKO.press, 17.10.2017, <https://oko.press/mazowiecki-ugial-sie-niemcami-czyli-basn-o-straconych-reparacjach-pamiec-mularczyka-wymaga-reperacji/>. Dostęp 15.09.2020.
- Rotfeld, Adam Daniel. 2012. *W cieniu. 12 rozmów z Marcinem Wojciechowskim*, Warszawa: Agora, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Skubiszewski, Krzysztof. 1991. *Przemówienie Ministra Spraw Zagranicznych w Sejmie w dniu 13 września 1991 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm zgody na ratyfikację Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy [w:] Akt dobrosąsiedzki (2021)*.
- Szlajfer, Henryk. 2021. Kilka uwag o bilansie polityki zagranicznej „wyspy wolności”, *Zdanie*, nr 3.

- Szymanowski, Grzegorz. 2021. *Polsko-niemiecki obrót handlowy wyższy niż przed pandemią*, 05.05.2021, Deutsche Welle, <https://www.dw.com/pl/polsko-niemiecki-obr%C3%B3t-handlowy-wy%C5%BCszy-ni%C5%BC-przed-pandemi%C4%85/a-57433402>. Dostęp 10.08.2021.
- Warszawski, Dawid. 2021. *Kradzione nie tuczy. Polska zostanie ze swoim antysemityzmem*, *Gazeta Wyborcza*, 16.08.2021, <https://wyborcza.pl/7,75399,27457435,kradzone-nie-tuczy-polska-zostanie-ze-swoim-antysemityzmem.html#S.-K.C-B.2-L.1.maly>. Dostęp 16.08.2021.



## **59. „Formuła pragmatyczna”: najbardziej efektywna i optymalna droga udzielenia wsparcia żyjącym jeszcze ofiarom zbrodni nazistowskich oraz ich upamiętnienia**

(w:) Akt symboliczny. Świadczenia z Niemiec dla ofiar zbrodni nazistowskich w Polsce. Formuła „pragmatyczna” w świetle porozumień z lat 1991 i 2020. Wybór dokumentów.

Wstęp wybór i opracowanie J. Barcz i K. Ruchniewicz,  
Wrocław 2022 (strony 69-84).

### **1. Uwagi wstępne**

Ważnym zadaniem w dobrosąsiedzkich stosunkach polsko-niemieckich powinno być zapewnienie godnych warunków dla żyjących jeszcze ofiar zbrodni nazistowskich oraz ich upamiętnienie. Jeśli takie zadanie przyjmiemy jako cel zasadniczy, to – jak wskazano we wstępie do niniejszej książki – optymalną drogą jego realizacji jest „formuła pragmatyczna”, odwołująca się do uwarunkowań moralnych, sprawiedliwości społecznej i zwykłej przyzwoitości, nakierowana na podjęcie przez Niemcy świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich zamieszkałych w Polsce bez zbędnej zwłoki, z pozostawieniem na boku głębokich kontrowersji co do stanowisk prawnych. Natomiast wysuwanie obecnie wobec Niemiec, prawie osiemdziesiąt lat po zakończeniu II wojny światowej i w pogmatwanych uwarunkowaniach prawnych, astronomicznych „roszczeń reparacyjnych” jest z góry skazane na niepowodzenie, może jedyne przyczynić się do ponownego nakręcania antyniemieckich fobii i chwilowego ogłupiania elektoratu, natomiast ignoruje same ofiary zbrodni nazistowskich i wyzwanie wspólnego zadbania o pamięć tragedii II wojny światowej.

Wcześniejsze, wycinkowe wypłaty świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich zamieszkałych w Polsce mieściły się również w przeważającej mierze w „formule pragmatycznej”, niemiej przelom

nastąpił dopiero wraz ze zmianami ustrojowymi w Polsce w 1989 r. Wśród szeregu umów międzynarodowych o fundamentalnym znaczeniu, znalazło się również porozumienie z 16 października 1991 r., zawarte w formie wymiany not<sup>1</sup>. Na jego podstawie ustanowiona została Fundacja „Polsko-Niemieckie Pojednanie”, która została zaopatrzona przez Niemcy w kwotę 500 mln DEM, do wypłaty na rzecz ofiar zbrodni nazistowskich. Kilka lat później – w tej samej formule – na mocy porozumień z lat 2000/2001<sup>2</sup> Fundacja otrzymała kolejne wpłaty: od Niemiec dalsze 1,812 mld DEM i 42,7 mln euro od Austrii. Łącznie Fundacja przekazała ofiarom zbrodni nazistowskich zamieszkałym w Polsce ponad 6 mld złotych. Poza wspomnianymi wyżej płatnościami ryczałtowymi ze strony Niemiec (i Austrii), „formuła pragmatyczna” ułatwia przekazywanie bez zbędnych formalności (za pośrednictwem powołanych fundacji) dalszych środków ze źródeł rządowych, przemysłu niemieckiego, niemieckich i austriackich gmin, szpitali, organizacji pozarządowych. Są to dziesiątki tysięcy różnego rodzaju „działań humanitarnych” na rzecz ofiar zbrodni nazistowskich, przekazywanych bez żadnych zobowiązań prawnych, motywowanych po prostu względami moralnymi i przyzwoitością.

Oczywiście, należy sobie zdawać sprawę z tego, że „formuła pragmatyczna” nabierała praktycznego znaczenia w określonym

---

<sup>1</sup> Szczegółowo na temat tego porozumienia – J. Barcz, *Zwrot w stosunkach polsko-niemieckich 1989-1991 a odszkodowania dla ofiar zbrodni nazistowskich zamieszkałych w Polsce (w sprawie porozumienia z 16 października 1991 r.)*, Przegląd Zachodni 2018, nr 3. Także: J. Sułek, *Niemiecka pomoc humanitarna i finansowa w latach 1991-2004 dla poszkodowanych przez III Rzeszę w Polsce (w:) Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004. Tom 1 - Studia* (red. W.M. Góralski, S. Dębski), Warszawa 2004. Rozdział 6 w monografii J. Barcza i J. Kranza, *Reparacje od Niemiec po drugiej wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego. Aspekty prawa i praktyki*, Warszawa 2019, s. 194 i nast.

<sup>2</sup> Szczegółowo na temat tych porozumień: J. Barcz, B. Jałowiecki, J. Kranz, *Między pamięcią a odpowiedzialnością. Rokowania w latach 1998–2000 w sprawie świadczeń za pracę przymusową*, Warszawa 2004. Także: rozdział 7 w monografii J. Barcz i J. Kranza, *Reparacje od Niemiec po drugiej wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego ...*, s. 290 i nast.

kontekście politycznym. Nie przynosi chluby RFN a następnie zjednoczonym Niemcom to, że kolejne porozumienia w sprawie wypłaty świadczeń na rzecz ofiar zbrodni nazistowskich uzgadniane były po presją polityczną: tak było na początku lat 50., gdy mocarstwa zachodnie zobowiązały RFN w tzw. układach paryskich do przyjęcia regulacji krajowych (*Wiedergutmachung*) oraz – pośrednio – do zawarcia tzw. umów ryczałtowych (*Globalabkommen*) z jedenastoma państwami zachodnimi, tak było podczas Konferencji „2+4”<sup>3</sup>, gdy mocarstwa sprzymierzone podczas II wojny światowej nie powróciły co prawda do sprawy roszczeń międzypaństwowych (w formule poczdamskiej), ale zobowiązały zjednoczone Niemcy do kontynuacji wypłat na rzecz ofiar zbrodni nazistowskich oraz objęcia wypłatami tzw. ofiar zapomnianych (w tym zamieszkałych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej), tak w końcu było w drugiej połowie lat 90., gdy przemysł niemiecki (i austriacki) skłoniony został do „rozwiązania pragmatycznego” wobec groźby długotrwałych i dewastujących Niemcy politycznie procesów przed sądami amerykańskimi.

Z drugiej strony nie można pomijać znaczenia w debacie politycznej w Niemczech ugrupowań politycznych, organizacji społecznych, wybitnych osobistości, w końcu „normalnych” obywateli, którzy upominali się o „zapominane ofiary”, w tym wskazywali i wskazują na konieczność podejmowania wypłat świadczeń lub „działań humanitarnych” na rzecz ofiar zbrodni nazistowskich zamieszkałych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej.

---

<sup>3</sup> Zob. J. Barcz, *Sprawy polskie podczas Konferencji „2 + 4”. Potwierdzenie granicy polsko-niemieckiej i odszkodowania od Niemiec. Studium z historii dyplomacji i prawa międzynarodowego*, Warszawa 2021

## 2. Dlaczego „formuła pragmatyczna”? Uwarunkowania prawno-polityczne

W niniejszej książce zamieszczona została wypowiedź z 16 października 1989 r. ówczesnego Ministra Spraw Zagranicznych, Krzysztofa Skubiszewskiego, wskazująca na skomplikowane uwarunkowania polityczne i prawne, które miały wpływ na dochodzenie przez Polskę reparacji wojennych od Niemiec po II wojnie światowej<sup>4</sup>.

Przypomnijmy więc jedynie zwięźle, że zasadniczą przyczyną zagmatwanej sytuacji prawnej stał się brak kompleksowej regulacji reparacji od Niemiec z tytułu zbrodni nazistowskich popełnionych podczas II wojny światowej, zwłaszcza w związku z brakiem zawarcia z Niemcami traktatu pokoju, traktatu, w którym zwykle po zakończeniu wojny regulowane są szczegółowo m.in. sprawy reparacji. W tej sytuacji podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej Niemiec po drugiej wojnie światowej stał się Układ poczdamski z 2 sierpnia 1945 r., który odnosił się jedynie do niektórych aspektów tego problemu – do roszczeń państwowych. Pobieranie reparacji od Niemiec przez poszkodowane państwa ujął on w - wyjątkowo niekorzystną dla Polski - formułę „masy zachodniej” i „masy wschodniej”: z zachodnich stref okupacyjnych (na terytorium których powstała później RFN) zaspokajane były roszczenia trzech zachodnich mocarstw sojuszników oraz pozostałych państw uprawnionych do odszkodowań od Niemiec. Natomiast ZSRR zaspokajał roszczenia z własnej strefy okupacyjnej (na obszarze której utworzono później NRD) oraz w pewnej części ze stref zachodnich (w sprzecznie przemysłowym). Według Umowy poczdamskiej polskie roszczenia miały być zaspokajane przez ZSRR z przypadających mu części reparacji. Sposób zaspokajania roszczeń z „masy zachodniej” uregulowała umowa z 14 stycznia 1946 r. (Umowa paryska), natomiast sposób zaspokajania roszczeń reparacyjnych przez Polskę, z części przypadającej ZSRR, regulowała umowa Polski z

---

<sup>4</sup> Dokument nr 2.2. w niniejszej książce (dopisek: tj. w wyborze wskazanym na wstępie).

ZSRR z 16 sierpnia 1945 r. (w sposób dla Polski wyjątkowo niekorzystny).

Dalsze losy polityczne powojennej, dzielącej się Europy sprawiły, że powstały w 1949 r. dwa państwa niemieckie – RFN, dołączająca do demokracji zachodnich i NRD, włączona w strefę wpływów ZSRR. Stopniowo po obu stronach redukowano obciążenia reparacyjne „w stosunku do Niemiec” (odpowiednio RFN i NRD). W 1953 r. ZSRR (a w ślad za nim Polska) zrzekły się reparacji od Niemiec. W tym samym czasie podobne decyzje podjęły mocarstwa zachodnie. Według konsekwentnego stanowiska polskiego, zrzeczenie z 1953 r. objęło tylko roszczenia międzypaństwowe (w formule poczdamskiej), nie mogło natomiast dotyczyć roszczeń indywidualnych ofiar zbrodni nazistowskich (które określano również jako roszczenia cywilnoprawne).

Podział polityczny Europy i ustanowienie dwóch państw niemieckich sprawiło, że kwestii odszkodowań wobec NRD (w ramach państw ówczesnego tzw. bloku wschodniego) nie podnoszono, natomiast ze świadczeń należnych według prawa krajowego RFN wykluczone zostały ofiary zamieszkałe w państwach tego bloku, w tym w Polsce. RFN uzasadniała to m.in. argumentem, że zrzeczenie z 1953 r. objęło wszystkie roszczenia – międzypaństwowe i poszczególnych ofiar zbrodni nazistowskich (jest to do dnia dzisiejszego oficjalne stanowisko Niemiec); wskazywano również na brak stosunków dyplomatycznych (co miało uniemożliwiać wypłatę świadczeń na mocy prawa krajowego RFN), a po ich nawiązaniu w 1972 r. – na przedawnienie roszczeń. W okresie powojennym RFN podjęła w stosunku do ofiar zbrodni nazistowskich zamieszkałych w Polsce jedynie pewne świadczenia: albo w formule „pragmatycznej”, gdy okoliczności były tak dramatyczne, że nie można było tego uniknąć (świadczenia na rzecz ofiar zbrodniczych eksperymentów pseudo-medycznych), albo gdy wynikało to z jednoznacznych zobowiązań międzynarodowych (świadczenia rentowe na rzecz byłych robotników przymusowych, którzy ulegli wypadkom podczas

pracy przymusowej – podstawą prawną wypłaty są regulacje konwencyjne Międzynarodowej Organizacji Pracy) lub prawa (zachodnio)niemieckiego (świadczenia dla byłych żołnierzy Wehrmachtu oraz ich małżonek).

Tak głębokie różnice w stanowiskach prawnych sprawiały, że doprowadzenie do wypłaty formalnych odszkodowań od RFN nie było możliwe. Jeżeli sprawa pojawiała się w rozmowach na szczeblu politycznym, jak podczas spotkania Gomułki i Brandta w 1970 r. (przy okazji podpisania 7 grudnia 1970 r. Układu normalizacyjnego), czy rozmów Gierka i Schmidta w 1975 r. (przy okazji podpisania 1 sierpnia 1975 r. Aktu końcowego KBWE z Helsinek), to w formie różnego rodzaju ryczałtowych świadczeń finansowych na rzecz PRL, które albo nie doszły do skutku (w pierwszym przypadku), albo ich powiązanie z zaspokojeniem oczekiwanych odszkodowawczych ze strony polskiej było (i jest) mocno wątpliwe<sup>5</sup>. W latach 80 stało jeszcze ze strony polskiej noty dyplomatyczne do niemieckiego MSZ, w którym podtrzymywano aktualność roszczeń indywidualnych ofiar zbrodni nazistowskich, ale wobec zdecydowanie negatywnego stanowiska RFN nie pociągało to żadnych praktycznych następstw.

Zmiany ustrojowe w Polsce w połączeniu z procesem zjednoczenia Niemiec stwarzały szansę na nowe ułożenie relacji polsko-niemieckich, ustanowienie owej „wspólnoty wartości i interesów”, o której mówił Minister Krzysztof Skubiszewski<sup>6</sup>. Wymagało to jednak stworzenia solidnej podstawy nie tylko politycznej i prawnej, lecz również moralnej i humanitarnej, a to z kolei było możliwe jedynie w przypadku otwartego podejścia do szeregu trudnych problemów

---

<sup>5</sup> Na ten temat: *Akt normalizacyjny. 50 lat Układu o podstawach normalizacji stosunków PRL-RFN z 7 grudnia 1970 roku*. Redakcja naukowa J. Barcz i K. Ruchniewicz, Wrocław-Warszawa 2021, s. 83/84 (i podane tam źródła).

<sup>6</sup> Przemówienie Ministra Spraw Zagranicznych RP, Krzysztofa Skubiszewskiego, wygłoszone podczas VI Forum niemiecko-polskiego, Poznań, 22 lutego 1990 r. (w:) J. Barcz, *Dwadzieścia lat stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami. Budowanie podstaw prawnych*, Warszawa 2011, s. 63 i nast.

wynikających z przeszłości, w tym do sprawy odszkodowań dla ofiar zbrodni nazistowskich. Świadomość tego narastała stopniowo również po stronie niemieckiej.

Jerzy Sułek, który był szefem delegacji polskiego MSZ podczas negocjacji Konferencji „2+4”, negocjacji nad traktatem o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej oraz nad „dużym” Traktatem podkreśla, że wówczas – w ostatnich miesiącach 1989 r. – w grę wchodziły teoretycznie dwa scenariusze podejścia do rozwiązania sprawy odszkodowań dla ofiar zbrodni nazistowskich<sup>7</sup>:

- **po pierwsze** – dążenie do rozstrzygnięcia tej kwestii w „formule prawnej” - poprzez wysuwanie roszczeń przed sądami krajowymi lub międzynarodowymi, względnie podjęcie negocjacji nad umową międzynarodową, która zagwarantowałaby wypłatę odszkodowań;
- **po drugie** - szukanie „rozwiązania pragmatycznego” (zastępczego), które abstrahowałoby od rozbieżnych stanowisk prawnych, a – motywowane względami humanitarnymi i moralnymi – prowadziłoby do niezwłocznego, konkretnego wsparcia finansowego ofiar zbrodni nazistowskich.

Ta pierwsza droga prowadziła do nikąd: ani nie było skutecznej drogi sądowej dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od Niemiec, ani nie było widoków na zmianę „stanowiska prawnego” RFN i uzgodnienia umowy międzynarodowej, która przewidywałaby wypłatę „reparacji” przez Niemcy. Jerzy Sułek konkluduje więc: „Nie było wówczas właściwie żadnych możliwości, aby oba państwa mogły się zgodzić na uregulowanie prawnomiędzynarodowe w postaci formalnych odszkodowań dla obywateli polskich za prześladowania nazistowskie oraz szkody na zdrowiu i majątku poniesione w okresie

---

<sup>7</sup> J. Sułek, *Niemiecka pomoc humanitarna i finansowa w latach 1991-2004 dla poszkodowanych przez III Rzeszę w Polsce*,(w:) *Problem reparacji ...*, s. 341.

II wojny światowej na skutek działań III Rzeszy. Było to niemożliwe ze względu na zasadniczą rozbieżność, wręcz przeciwstawność stanowisk prawnych Polski i Niemiec w sprawie odszkodowań, a także z ważnych powodów politycznych”<sup>8</sup>.

**Gdyby rząd Mazowieckiego taką drogę wybrał, nie byłoby żadnych świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich zamieszkałych w Polsce, zaogniłyby się stosunki polsko-niemieckie, i to w okresie postępującego zjednoczenia Niemiec i kształtowania się nowej politycznej „architektury” Europy. Polska pozostałaby samotna w okresie obrad Konferencji „2+4”, której wyniki miały dla Polski znaczenie egzystencjalne.**

Tak więc – jak stwierdza Jerzy Sułek - „od samego początku, czyli od jesieni 1989 r., mogło być tylko i wyłącznie pragmatyczne ‘rozwiązanie zastępcze’ – o charakterze politycznym, a nie prawnym”<sup>9</sup>. Rozwiązanie takie określane jest obecnie mianem „formuły pragmatycznej”. Późniejsze wydarzenia potwierdziły, że była to decyzja słuszna. Cztery mocarstwa sojusznicze z okresu II wojny światowej nie miały najmniejszego zamiaru, aby powracać do sprawy reparacji (roszczeń międzypaństwowych w formule poczdamskiej) podczas Konferencji „2+4”, sprawę wypłaty świadczeń od zjednoczonych Niemiec na rzecz ofiar zbrodni nazistowskich „przesunęły” do sfery negocjacji bilateralnych zjednoczonych Niemiec z zainteresowanymi państwami, zobowiązując zarazem zjednoczone Niemcy do kontynuacji względnie podjęcia stosownych świadczeń (jak stwierdził Prezydent Bush w rozmowie z Kanclerzem Kohlem – „im więcej Pan zrobi dla Polski, tym lepiej”<sup>10</sup>).

---

<sup>8</sup> J. Sułek, tamże, s. 354.

<sup>9</sup> Tamże.

<sup>10</sup> Ph. Zelikow, C. Rice, *Sternstunde der Diplomatie. Die deutsche Einheit und das Ende der Spaltung Europas*, Berlin 1997, s. 299.



Polska wchodziła więc a okres zasadniczych przemian w stosunkach z Niemcami oraz budowania podwalin nowej, politycznej „architektury” Europy z jasną, wstępnie uzgodnioną, formułą porozumienia w sprawie wypłaty przez zjednoczone Niemcy świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich. „Formuła pragmatyczna” stała się główną formą wypłat świadczeń przez zjednoczone Niemcy po 1991 r.

### **3. „Formuła pragmatyczna” a Konferencja „2+4”**

Cztery mocarstwa sprzymierzone z okresu II wojny światowej miały co prawda legitymację do podjęcia podczas Konferencji „2+4” sprawy reparacji od Niemiec<sup>11</sup>. Były one bowiem w przeszłości stronami Umowy poczdamskiej, mogły więc powrócić do sprawy reparacji w formule poczdamskiej (tj. roszczeń międzypaństwowych), tym bardziej że trzy mocarstwa zachodnie wyraźnie zastrzegły w pakiecie porozumień z RFN z pierwszej połowy lat 50. przesunięcie rozwiązania tego problemu do „traktatu pokoju” względnie do „wcześniejszych układów dotyczących tych kwestii”. Miały również legitymację, aby nawiązać do sprawy odszkodowań indywidualnych dla ofiar zbrodni nazistowskich, bowiem we wspomnianym wyżej pakiecie porozumień zobowiązano RFN do wypłaty takich odszkodowań (RFN wykonała te zobowiązanie częściową, pomijając – jak wspomniano - prawie całkowicie ofiary zamieszkałe w państwach ówczesnego tzw. bloku wschodniego, w tym w Polsce).

**Niemniej stanowisko czterech mocarstw sprzymierzonych z okresu II wojny światowej było podczas obrad Konferencji „2+4” jednoznaczne<sup>12</sup>. O ile wykazywały pełne wsparcie dla postulatu potwierdzenia ostatecznego charakteru granic zjednoczonych Niemiec, a tym samym dla polskiego postulatu położenia kresu**

---

<sup>11</sup> Szczegółowo na ten temat w rozdziale czwartym mojej książki - *Sprawy polskie podczas Konferencji „2 + 4”. Potwierdzenie granicy polsko-niemieckiej i odszkodowania od Niemiec. Studium z historii dyplomacji i prawa międzynarodowego*, Warszawa 2021, s. 250 i nast.

<sup>12</sup> Tamże.

**wszystkim zastrzeżeniom wysuwany uprzednio w RFN wobec ostatecznego charakteru granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej w świetle prawa międzynarodowego, to nie zamierzały podczas Konferencji podnosić sprawy reparacji od Niemiec.** Nawet ZSRR, który w początkowych etapach Konferencji „2+4” nawiązywał do sprawy odszkodowań, odstąpił od tego i w ostatecznym efekcie wybrał paralelne bilateralne rozwiązanie „pragmatyczne”.

Motywy takiego stanowiska mocarstw sprzymierzonych były jednoznaczne: podczas Konferencji „2+4” decydowały się polityczne losy nowej europejskiej „architektury” politycznej (chodziło przede wszystkim o pozostanie zjednoczonych Niemiec w NATO i we Wspólnocie Europejskiej, a co za tym idzie wycofanie wojsk radzieckich z terytorium byłej NRD, jej wystąpienie z Układu Warszawskiego i RWPG), a czasu na uzyskanie konsensusu w tych zasadniczych sprawach z ZSRR było bardzo niewiele (przypomnimy, że proces zjednoczenia Niemiec trwał od upadku muru berlińskiego niecały rok, a sama Konferencja „2+4” siedem miesięcy). Zmiana formuły Konferencji „2+4” na rodzaj konferencji pokojowej (III Rzesza była w stanie wojny z około stu państwami) oznaczałoby wieloletnie negocjacje wpraw co do składu takiej konferencji (większość państw uważała *nota bene* sprawy odszkodowań od Niemiec za zamknięte), a następnie co do jej zakresu przedmiotowego. Byłaby to formuła zupełnie nierealistyczna, a w ówczesnych warunkach politycznych mogłaby być nadto wyjątkowo niebezpieczna: mogłaby bowiem oznaczać, że proces zjednoczenia Niemiec przebiegałby bez uwzględnienia „kontekstu europejskiego”.

Jeśli chodzi o możliwości Polski co do domagania się poruszenia sprawy reparacji od Niemiec podczas Konferencji „2+4”, to nie była ona członkiem Konferencji, nie stała się też stroną Traktatu „2+4”. Polska miała jednak status szczególny: została zaproszona do wzięcia udziału w tych częściach Konferencji, które dotyczyły sprawy granic, brała udział w stosownych częściach negocjacji (i składała oświadczenia), została wymieniona w tym kontekście w Traktacie

„2+4”, była też jedynym państwem, któremu Traktat ten został oficjalnie notyfikowany, a w odpowiedzi na notyfikację Polska sprecyzowała swoje stanowisko w sprawie granicy polsko-niemieckiej. Niemniej jeśli chodzi o domaganie się podniesienia podczas Konferencji „2+4” sprawy reparacji od Niemiec, możliwości Polski były ograniczone<sup>13</sup>. Jeśli chodzi o roszczenia międzypaństwowe (reparacje w rozumieniu Umowy poczdamskiej), to Polska nie była stroną Umowy poczdamskiej, a roszczenia reparacyjne zaspakajała z części należnej ZSRR (i wraz z nim zrzekła się tych roszczeń w 1953 r.). Nie miała też szczególnego statusu, wywodzącego się z „praw i odpowiedzialności czterech mocarstw za Berlin i Niemcy jako całość”, który legitymizował by ją do członkostwa w Konferencji „2+4”. Stąd też nie miała formalnej możliwości zgłaszania roszczeń reparacyjnych (w rozumieniu formuły poczdamskiej). Mogła oczywiście podejmować różnego rodzaju działania polityczne w tej sprawie, zwłaszcza jeśli chodzi o roszczenia indywidualne ofiar niemieckich zbrodni, co też miało miejsce: trzymano się konsekwentnie obranej, realistycznej drogi uzgodnienia z RFN rozwiązania „pragmatycznego” (wstępnie zarysowanego podczas rozmów Premiera Tadeusza Mazowieckiego z Kanclerzem Helmutem Kohlem w listopadzie 1989 r.). Był to wybór słuszny, bowiem ten właśnie sposób stał się – jak już wspomniano - zasadniczą formułą wypłaty świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich przez zjednoczone Niemcy.

„Milczące” potwierdzenie przez cztery mocarstwa w kontekście Traktatu „2+4”, że sprawę roszczeń międzypaństwowych w stosunku do Niemiec z tytułu zbrodni nazistowskich uważają ostatecznie za „zamkniętą”, nie dotyczyło jednak roszczeń indywidualnych ofiar zbrodni nazistowskich<sup>14</sup>. Jak już wspomniano, stanowisko w tej sprawie po stronie polskiej w okresie powojennym było stanowcze i jednoznaczne – roszczenia takie pozostawały aktualne i nie były objęte zrzeczeniem z 1953 r. Również w Układzie przejściowym

---

<sup>13</sup> Szczegółowo tamże, rozdział dziewiąty, s. 428 i nast.

<sup>14</sup> Tamże.

(jednej z umów wchodzących w skład pakietu porozumień z początku lat 50. między RFN a mocarstwami zachodnimi), ustanawiając memorandum w odniesieniu do roszczeń międzypaństwowych, trzy mocarstwa zachodnie zobowiązały zarazem RFN do zaspokojenia roszczeń ofiar zbrodni nazistowskich. Na mocy – towarzyszącego Traktatowi „2+4” - Porozumienia między trzema mocarstwami zachodnimi a RFN z 27/28 września 1990 r. uchylono co prawda postanowienia części czwartej Układu przejściowego, które zawierały zobowiązanie RFN do zapewnienia odszkodowania dla ofiar narodowosocjalistycznych zbrodni, niemniej w Porozumieniu z 27/28 września 1990 r. znalazło się istotne postanowienie (punkt 4. c), stosownie do którego RFN zobowiązała się do kontynuacji wypłaty świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich.

Tak więc uchylenie w 1990 r. postanowień Układu przejściowego, odnoszących się do zobowiązania RFN do zapewnienia odszkodowań dla ofiar niemieckich zbrodni nie oznaczało położenia kresu takiemu zobowiązaniu wobec zjednoczonych Niemiec, a powołane wyżej postanowienia Porozumienia z 27/28 września 1990 r. wskazują jednoznacznie na utrzymanie takiego zobowiązania w stosunku do zjednoczonych Niemiec. Wobec wyłączenia dużych grup ofiar niemieckich zbrodni spod wcześniejszych regulacji krajowych RFN, obejmowało to również zobowiązanie do poszukiwania dróg udzielenia przez zjednoczone Niemcy pewnej pomocy osobom należącym do takich grup. Negocjacje w sprawie tego rodzaju ustaleń rozpoczęły się już ze zjednoczonymi Niemcami, niemniej w niektórych przypadkach (z Polską i ZSRR) trwały równoległe do przebiegu Konferencji „2+4”. **Podczas obrad Konferencji „2+4” „zamknięciu” sprawy reparacji w formule poczdamskiej (roszczeń międzypaństwowych), towarzyszyło więc zobowiązanie zjednoczonych Niemiec do wypłacania świadczeń na rzecz ofiar zbrodni nazistowskich (co miało nastąpić na mocy uzgodnień między zjednoczonymi Niemcami w poszczególnych państwach).**

Zobowiązanie takie znalazło wyraz zarówno w oświadczeniach związanych z podpisaniem Traktatu „2+4”, jak i w Traktacie zjednoczeniowym (w Porozumieniu wykonawczym do Traktatu) oraz w Porozumieniu trzech mocarstw zachodnich z RFN z 27/28 września 1990 r.<sup>15</sup>. W związku z zasadniczymi rozbieżnościami stanowisk w sprawie skutecznego dochodzenia takich roszczeń (przede wszystkim po stronie niemieckiej w dalszym ciągu pod pojęciem „reparacji” rozumie się wszystkie kategorie roszczeń), dominującą formą wypłaty świadczeń na rzecz ofiar zbrodni nazistowskich przez zjednoczone Niemcy (RFN) stała się droga „pragmatyczna”, tj. wypłata świadczeń na mocy porozumień międzynarodowych lub aktów prawa krajowego w formie świadczeń „dobrowolnych” (*ex gratia*). Po zjednoczeniu Niemiec w zasadzie wszystkie świadczenia na rzecz ofiar zbrodni nazistowskich wypłacane są przez stronę niemiecką w takiej formule.

Polska stała się prekursorem takiego rozwiązania. **Obranie na przełomie lat 1989/1990 formuły „pragmatycznej” było decyzją zasadną. Podjęte w ramach tego rozwiązania świadczenia na rzecz ofiar zbrodni nazistowskich nie mogły zrehabilitować zbrodni, krzywd i cierpień, nie mogły też „nadrobić zaległości” z okresu powojennego, gdy ofiary zamieszkałe w Polsce wyłączone były prawie całkowicie z możliwości otrzymywania świadczeń z RFN. Niemniej rozwiązanie to przyniosło konkretną pomoc żyjącym jeszcze ofiarom zbrodni nazistowskich, a z wypłat podejmowanych przez zjednoczone Niemcy (po 1991 r.) na rzecz ofiar zamieszkałych w Polsce przypadła największa ich część.** Zasadniczą przesłanką formuły „pragmatycznej” było i jest zapewnienie konkretnych świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich, niezależnie od rozbieżności w ocenie stanu prawnego. Jej zaletą jest również to, że nie ogranicza ona wypłat ze względu na upływ terminów, czy ze względu na zakres podmiotowy. Inną sprawą jest, że żonglowanie przez RFN argumentami prawnymi i – w konsekwencji –

---

<sup>15</sup> Tamże.

podejmowanie wypłat dla ofiar zbrodni nazistowskich głównie pod naciskiem politycznym, chluby RFN nie przyniosło.

Państwa, które w okresie II wojny światowej pozostawały w stanie wojny z III Rzeszą Niemiecką i nie były stronami Traktatu „2+4”, mogą nadal podnosić sprawę „reparacji” (roszczeń międzypaństwowych) w stosunku do zjednoczonych Niemiec, niemniej oznacza to jedynie, że mogą podejmować próbę podjęcia negocjacji ze zjednoczonymi Niemcami w tej sprawie<sup>16</sup>. **Natomiast na zjednoczonych Niemczech nie ciąży już żadne zobowiązania wynikające z regulacji mocarstw sprzymierzonych z okresu II wojny światowej, odnoszące się do skutków prawnych tej wojny. Zjednoczone Niemcy są państwem w pełni suwerennym: uwzględniając ich dotychczasowe, konsekwentne stanowisko w sprawie „reparacji” (roszczeń międzypaństwowych) można zakładać, że negocjacji takich nie podejmą.** Jak już wskazywano, w związku z tym że Polska należała do „masy wschodniej” i zaspakajała swoje roszczenia z części przypadającej ZSRR, a następnii – w ślad za nim – zrzekła się roszczeń (w formule poczdamskiej), nie ma ona obecnie podstawy prawnej, aby występować w stosunku do Niemiec z reparacyjnymi roszczeniami międzypaństwowymi.

#### 4. Podsumowanie

1. W ramach „polityki historycznej” PiS i powrotu w tym kontekście do „sprawy reparacji od Niemiec” pojawiły się zarzuty, że

---

<sup>16</sup> Większość wchodzących w grę państw uważa sprawę za zakończoną. W niektórych sprawy różnych kategorii roszczeń odszkodowawczych w stosunku do Niemiec z tytułu zbrodni nazistowskich są podnoszone, niemniej raczej w kontekście oczekiwania na ewentualne świadczenia w formule „pragmatycznej”. Zob. Biuro Analiz Sejmowych. Warszawa 27 grudnia 2017 r. Informacja na temat działań prawnych związanych z dochodzeniem roszczeń odszkodowawczych od Niemiec za straty materialne i osobowe wywołane II wojną światową podejmowanych na drodze krajowej i międzynarodowej przez: Albanie, Bośnię i Hercegowinę, Bułgarię, Czarnogórę, Czechy, Danię, Estonię, Finlandię, Francję, Grecję, Holandię, Irlandię, Izrael, Litwę, Łotwę, Macedonię, Norwegię, Słowację, Węgry, Wielką Brytanię i Włochy (sporządzona na podstawie informacji z polskich placówek dyplomatycznych w wyżej wymienionych państwach).

[www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=ZESPOL&Zesp=513](http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=ZESPOL&Zesp=513) (dostęp: 22.12.2021 r.)

podczas Konferencji „2+4” zaniedbano sprawę, a była „okazja” skutecznego dochodzenia „reparacji”, czy wręcz że „reparacji” takich Polska się wówczas zrzekła. Opowiadanie takich głupstw wymaga dużego stopnia ignorancji i złej woli. Wobec zdecydowanego stanowiska czterech mocarstw szans na powrót do roszczeń międzypaństwowych (w formule poczdamskiej) nie było żadnych, a forsowanie sprawy wbrew stanowisku mocarstw mogłoby jedynie osłabić pozycję Polski w sprawie fundamentalnej – położenia kresu wątpliwościom co do granicy polsko-niemieckiej. Opowieści takie są również kłamliwe. W kontekście Traktatu „2+4”, zjednoczone Niemcy zostały bowiem zobowiązane do wypłat na rzecz również pominiętych ofiar zbrodni nazistowskich. Na tym właśnie powinny koncentrować się działania podejmowane obecnie, a nie na roztaczaniu nierealistycznych mirażów o możliwości otrzymania astronomicznych sum od Niemiec w ramach odszkodowań międzypaństwowych.

2. Nie istnieją bowiem procedury przed sądami krajowymi lub międzynarodowymi, które umożliwiłyby skuteczne dochodzenie roszczeń międzypaństwowych oraz roszczeń indywidualnych z tytułu zbrodniczej polityki prowadzonej przez III Rzeszę Niemiecką podczas II wojny światowej. Konceptje „przełamania” immunitetu państwa niemieckiego (jurysdykcyjnego i egzekucyjnego) przed krajowymi sądami polskimi są tak nierozważne, że aż trudne do skomentowania<sup>17</sup>. Gdyby próbowano je zrealizować, skończyło by się nie uzyskaniem jakichkolwiek środków dla ofiar zbrodni nazistowskich, lecz na olbrzymich kosztach i permanentnym konflikcie z Niemcami, polegającym na wzajemnym zajmowaniu sobie nawzajem mienia państwowego: ze strony Niemiec zapewne sięgnięto by bowiem do retorsji, a uprzednio Polska zostałaby

---

<sup>17</sup> Wielostronna analiza problemu w świetle prawa międzynarodowego: A. Wyrozumska, *Czy prawa człowieka mogą pokonać immunitet państwa? Uwagi do roli sądów krajowych na tle wniosku do Trybunału Konstytucyjnego grupy posłów na Sejm w sprawie K 12/17* (w:) *Wspólne wartości prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego* (red. E. Cała-Wacinkiewicz, J. Menkes), Warszawa 2018, s. 143 i nast.

pozwana przed Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości i podobnie jak Włochy przegrała sprawę ze wskazaniem na naruszenie powszechnego prawa międzynarodowego<sup>18</sup>.

3. Dla zapewnienia dalszego, konkretnego wsparcia żyjącej jeszcze grupie ofiar zbrodni nazistowskich, podstawowe znaczenie ma następujący wniosek: **wobec braku jakichkolwiek możliwości uzyskania „reparacji” od Niemiec w rozumieniu roszczeń międzypaństwowych (w formule poczdamskiej) oraz wobec braku możliwości skutecznego dochodzenia roszczeń indywidualnych, zasadnicze znaczenie przypada formule „pragmatycznej”, która nie jest ograniczona żadnymi terminami oraz przesłankami formalnymi** – „Otwarte są możliwości współpracy polsko-niemieckiej w ramach tzw. formuły pragmatycznej. Mogą one obejmować różne formy wsparcia dla żyjących jeszcze ofiar narodowosocjalistycznych zbrodni. Niezbędny jest jednak do tego odpowiedni poziom politycznej współpracy Polski i Niemiec. Formuła ta wymaga bowiem porozumienia i współpracy obu stron.”<sup>19</sup>.

4. Wsparcie takie przybiera obecnie różne formy i jest przekazywane głównie za pośrednictwem Fundacji „Pojednania Polsko-Niemieckiego”. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby przybrało ono formę dalszych działań państwa niemieckiego. W 2014 r. zawarto umowę polsko-niemiecką umożliwiającą przekazywanie rent niemieckich dla osób, które pracowały w gettach. Od 2015 r. było wystarczająco dużo czasu, aby wynegocjować podjęcie analogicznych świadczeń dla żyjących jeszcze byłych więźniów obozów koncentracyjnych, a nawet szczególnie poszkodowanych byłych robotników przymusowych. Co zrobił w tej sprawie zespół parlamentarny Mularczyka, jego eksperci i rząd pisowski?!

---

<sup>18</sup> Tamże, s. 154 i nast.

<sup>19</sup> J. Barcz i J. Kranz, *Reparacje od Niemiec po drugiej wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego ...*, s. 374-375.





Autor zamieszczonych w niniejszym wyborze studiów i artykułów naukowych skonfrontowany został ze szczególnym wyzwaniem: w ciągu ponad czterdziestu lat pracy naukowej prowadził badania nad stanem stosunków polsko-niemieckich w okresie podziału politycznego Europy i szczególnej kumulacji kontrowersji związanych z kwestionowaniem w RFN statusu granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej jako granicy ostatecznej w rozumieniu prawa międzynarodowego, następnie – jako polski dyplomata – w okresie przełomu politycznego w latach 1989-1991 brał udział we wszystkich zasadniczych negocjacjach, które doprowadziły do rozwiązania tego problemu i zdjęcia „sprawy granicy” z polsko-niemieckiej agendy politycznej, w końcu kontynuował badania naukowe, koncentrując się na realizacji uzgodnień stanowiących fundament polsko-niemieckiego dobrego sąsiedztwa, które przyczyniło się w istotny sposób do uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej i w Sojuszu Północnoatlantyckim.

*Ze wstępu*