

## Racja stanu a ograniczona suwerenność (Studium przypadku: Układ normalizacyjny między PRL a RFN z 1970 r. – ocena po półwieczu)

Adam Daniel Rotfeld

*Uniwersytet Warszawski*

Istotą przedstawionych rozważań jest odpowiedź na dwa pytania: Co sprawiło, że zawarty przed pół wiekiem w Warszawie Układ o podstawach normalizacji wzajemnych stosunków między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec (7 grudnia 1970 r.) zajął wśród wielu innych traktatów miejsce o szczególnej doniosłości? Jak państwo o ograniczonej suwerenności, jakim była wówczas Polska Ludowa, zdołało wynegocjować porozumienie w obronie swojej suwerenności, integralności terytorialnej i nienaruszalności swoich granic? Esej odwołuje się do prac wybitnych polskich uczonych z „poznańskiej szkoły” prawa międzynarodowego (Alfonsa Kłafkowskiego, Krzysztofa Skubiszewskiego, Bolesława Wiewióry) oraz Manfreda Lachsa, Ludwika Gelberga i innych badaczy przedmiotu. W szczególności do oryginalnych myśli Janusza Symonidesa o zasadzie efektywności w prawie międzynarodowym. W prezentowanym studium sprawą kluczową jest nie tyle egzegeza tekstu Układu, ile polityczny kontekst i wyjaśnienie podtekstów, które dopiero po latach wyszły na światło dzienne. Trudności w uzgodnieniu porozumienia wiązały się z tzw. kwestią niemiecką. Strona polska postulowała jednoznaczne uznanie swojej granicy zachodniej, natomiast RFN dążyła do zawarcia Układu o „nieużyciu siły” (*Gewaltverzicht*). Dodatkową trudnością był negatywny stosunek do polskiej inicjatywy ze strony sąsiadującej z Polską „sojuszniczej” NRD. Jej przywódcy uważali, że polskie postulaty uznania granicy na Odrze i Nysie podważają trwały charakter państwowości „pierwszego państwa robotników i chłopów na ziemi niemieckiej”. Z kolei wschodni sąsiad, czyli ZSRR, zainteresowany był zawarciem traktatu z RFN, który gwarantowałby nienaruszalność polskiej granicy zachodniej, a w ten sposób gwarancje te utrwalałyby na płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej zależność Polski od ZSRR. W tych okolicznościach osiągnięte dwustronne porozumienie miało dla Polski egzystencjalne znaczenie. Otwierało też drogę do uruchomienia procesu, w którego wyniku doszło do uzgodnienia Aktu końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie podpisanego w Helsinkach (1975). Głównym czynnikiem sprawczym była wola polityczna i determinacja obu architektów tego Układu – Władysława Gomułki i Willy’ego Brandta, który za przywrócenie wartości moralnych w polityce wyróżniony został Pokojową Nagrodą Nobla.

*Słowa kluczowe:* normalizacja, nienaruszalność granic, nieużycie siły, bezpieczeństwo, integralność terytorialna.

## Uwagi wstępne

Pół wieku, które minęło od złożenia w Warszawie podpisów pod Układem o normalizacji wzajemnych stosunków między PRL a RFN (7 grudnia 1970 r.) skłania do refleksji i poszukiwania odpowiedzi na pytanie: co sprawiło, że traktat ten zajął wśród wielu innych ważnych dokumentów natury prawno-politycznej miejsce specjalne? Przedstawione rozważania są próbą odpowiedzi na pytanie, jak to się stało, że państwo o „ograniczonej suwerenności” – podległe i zależne od swojego wschodniego sąsiada – było w stanie wynegocjować porozumienie z Republiką Federalną Niemiec w obronie swojej suwerenności i niepodległości.

Złożyło się na to wiele czynników. Układ o podstawach normalizacji wzajemnych stosunków między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec (Warszawa, 7 grudnia 1970 r.) zapisał się w historii Polski i Niemiec jako wydarzenie o szczególnej wadze. Nie był to jeden z wielu aktów prawa międzynarodowego regulujących stosunki między dwoma państwami, ale dokument o wyjątkowej doniosłości polityczno-moralnej. Jego znaczenie wykraczało poza bilateralne relacje. Układ ten zamykał bowiem ważny etap w rozwoju stosunków polsko-niemieckich – po 20 trudnych latach stosunków między PRL a dwoma państwami niemieckimi. Był świadectwem, że w czasach „ograniczonej suwerenności” i zależności polskiej polityki zagranicznej od ZSRR w jednej jedynej sprawie, która miała dla Polski egzystencjalnie ważne znaczenie, zdołano wynegocjować traktat, który budził opory i zastrzeżenia u obu bezpośrednich sąsiadów.

W NRD kierownictwo partyjno-rządowe uważało, że sprawy graniczne uregulowane zostały „raz na zawsze” Układem zawartym w Zgorzelcu 6 lipca 1950 r. W tym stanie rzeczy traktat wynegocjowany przez Polskę i RFN podważał w swej istocie – w rozumieniu NRD – trwały charakter państwowości naszego zachodniego sąsiada. Z kolei w Moskwie niezadowolone budził fakt, że podjęte z inicjatywy Władysława Gomułki rozmowy są dowodem na to, że Polsce nie wystarczają gwarancje nienaruszalności jej granic, jakie ZSRR zapewniał i zamierzał dodatkowo potwierdzić wszystkim swoim sojusznikom w negocjowanym w Moskwie traktacie z RFN. Obaj główni architekci Układu o normalizacji – Władysław Gomułka i Willy Brandt – traktowali ten traktat jako wydarzenie niecodzienne – o historycznej doniosłości. Znaczenie i rangę pierwszej w dziejach wizyty kanclerza Niemiec w Polsce w oczach opinii światowej dopełniał niezwyklej gest Willy’ego Brandta, który po złożeniu wieńca padł na kolana przed Pomnikiem Bohaterów Getta Warszawskiego. Ten symboliczny „akt pokuty bez słów” stał się ikoną. Świadczył o tym, że szef rządu niemieckiego – w imieniu Niemców i Niemiec – nadaje swojej wizycie wymiar wykraczający poza protokół dyplomatyczny. Kanclerz swoim zachowaniem i przemówieniem wygłoszonym po uroczystym podpisaniu Układu normalizacyjnego zasygnalizował społeczeństwu Polski i Niemiec, że bezmiar zbrodni dokonanych na polskiej ziemi przez III Rzeszę wobec wszystkich mieszkańców – Polaków i polskich Żydów – nie

może być traktowany wyłącznie w kategoriach prawnohistorycznych uregulowań, ale ma znacznie głębszy wymiar duchowy. W ten sposób finalizacja rokowań nad tekstem porozumienia miała się stać – i stała się – ważną kontynuacją już wcześniej zapoczątkowanego procesu pojednania. Jego istotą było nadanie wartościom moralno-etycznym znaczenia nadrzędnego.

Układ normalizacyjny między Polską a RFN podpisany w Warszawie przez premiera PRL Józefa Cyrankiewicza i kanclerza federalnego RFN Willy'ego Brandta był w ciągu minionego półwiecza przedmiotem wielu szczegółowych analiz i wykładni. Nie jest moim zamiarem powracanie do spraw powszechnie znanych i wielokrotnie omówionych w piśmiennictwie polskim i niemieckim. Autorami tych prac były na ogół osoby cieszące się autorytetem w zakresie prawa międzynarodowego, jako badacze występujące często w roli adwokatów polityki zagranicznej swoich państw<sup>1</sup>. Na długo przed podpisaniem Układu postulaty polskich uczonych odzwierciedlały oczekiwania związane z prawno międzynarodowym uznaniem skutków drugiej wojny światowej<sup>2</sup>. Dziś – z perspektywy minionych 50 lat – możemy stwierdzić jednoznacznie, że często prawo międzynarodowe traktowane było głównie jako uzasadnienie i instrument realizacji polityki zagranicznej. Z tego względu istotne jest nie tyle i nie tylko właściwe zrozumienie tekstu Układu, ile ważne wyjaśnienie kontekstu procesu politycznego i podtekstu zawartego w konkretnych sformułowaniach użytych w tym traktacie i w dokumentach towarzyszących<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Na ten aspekt ewolucji stanowiska polskich uczonych w „sprawie niemieckiej” zwrócił uwagę blisko 50 lat temu w swoim studium Lech Antonowicz: „Zagadnienie państwowości Niemiec w polskim piśmiennictwie prawnomiędzynarodowym”, w: *Studia o Niemczech współczesnych*, red. Franciszek Ryszka (Wrocław: Ossolineum, 1971, t. 3), 60–79.

<sup>2</sup> Szczególnie wyróżniała się pod tym względem „szkoła poznańska” (Alfons Klafkowski, Krzysztof Skubiszewski, Bolesław Wiewióra i inni). Godne odnotowania są również m.in. publikacje Manfreda Lachsa: *The Polish-German Frontier: Law, Life and the Logic of History* (Warszawa: PWN, 1964), oraz *Poland's Western Frontiers* (Warszawa, 1967); Ludwik Gelberg, *Normalizacja stosunków PRL–NRF. Problemy polityczno-prawne* (Warszawa: Instytut Państwa i Prawa PAN, 1978). Alfons Klafkowski już w 1947 r. opublikował monografię *Podstawy prawne granicy Odra–Nisa na tle umów: jaltańskiej i poczdamskiej* (Poznań: Instytut Zachodni, 1947). W ćwierć wieku później ukazała się jego fundamentalna praca *Układ Polska–NRF z 7 grudnia 1970 r. Podstawy interpretacji w świetle prawa międzynarodowego* (Warszawa: Interpress, 1973). Najpoważniejsze studium z wykorzystaniem polskiej i niemieckiej literatury przedmiotu opublikował Krzysztof Skubiszewski: *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów* (Poznań: Instytut Zachodni, 1973).

<sup>3</sup> Pod względem prawnym warto przypomnieć, że Układ między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków z 7 grudnia 1970 r. został ratyfikowany przez niemiecki Bundestag 17 maja 1972 r. Prezydent Gustav Heinemann podpisał ustawę o ratyfikacji 23 maja 1972 r. W trzy dni później ratyfikowała Układ Rada Państwa PRL (26 maja), a Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał Układ za zgodny z Ustawą Zasadniczą (Konstytucją) RFN (31 lipca 1973 r.). Sekretariat ONZ zarejestrował zawarcie tego traktatu 18 lipca 1972 r. – zgodnie z postanowieniem art. 102 Karty NZ. Por. szerzej – Adam Daniel Rotfeld, „Wokół ratyfikacji Układu PRL–NRF. Problemy prawno-polityczne”, *Sprawy Międzynarodowe* 25(4) (1972).

## Kontekst polityczny

**Geneza.** W większości prace polskich i niemieckich badaczy prawa międzynarodowego koncentrują się z natury rzeczy na aspektach prawnych regulacji ujętych w formie traktatu zgodnego z konwencją wiedeńską o prawie umów międzynarodowych<sup>4</sup>. W swej istocie Traktat z 7 grudnia 1970 r. był zamknięciem dramatycznego i tragicznego etapu w procesie historycznym. Jego początkiem była agresja III Rzeszy na Polskę poprzedzona tajnym porozumieniem Niemiec hitlerowskich i stalinowskiej Rosji. Zmowa ta przeszła do historii pod nazwą paktu Mołotow–Ribbentrop z 23 sierpnia 1939 r., któremu towarzyszyły tajne protokoły, zakładające likwidację polskiej państwowości i ustanowienie „stref wpływów” między III Rzeszą a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich<sup>5</sup>. Porozumienie to otwierało drogę do zbrojnej napaści Niemiec na Polskę (1 września 1939 r.), a kilkanaście dni później – wkroczenia Armii Czerwonej (17 września 1939 r.) na polskie terytorium. Rezultatem była inkorporacja 48% obszaru państwa polskiego do ZSRR<sup>6</sup>. Pozostała część była włączona do III Rzeszy lub okupowana jako „Generalne Gubernatorstwo”.

Szerszy kontekst polityczno-prawny oznaczał, że Hitler i Stalin pragnęli zniszczyć powersalski ład w Europie i ustanowić „nowy porządek”. Wyrazem tego było zarówno porozumienie z 23 sierpnia 1939 r., podpisane przez ministrów spraw zagranicznych obu państw z woli najwyższych przywódców III Rzeszy i ZSRR – Adolfa Hitlera i Józefa Stalina, jak też realizacja celu obu dyktatorów: nie tyle osłabienie Polski, ile jej unicestwienie. Z tego względu sprawa ciągłości państwa polskiego i określenia jego granic po bezwarunkowej kapitulacji Niemiec miała znaczenie kluczowe nie tylko dla narodu polskiego, ale dla ukształtowania nowego polityczno-prawnego ładu w całej Europie. Pierwsze decyzje w tej sprawie zapadły nie w Jałcie (11 lutego 1945 r.) czy w Poczdamie (2 sierpnia 1945 r.), jak to się przyjęło powszechnie uważać<sup>7</sup>.

Sprawa granicy polsko-niemieckiej była przedmiotem wcześniejszych ustaleń przyjętych na konferencji Wielkiej Trójki w Teheranie w końcu listopada 1943 r. Kształt terytorialny Polski został też zarysowany w porozumieniu zawartym między

<sup>4</sup> *Konwencja wiedeńska o prawie umów międzynarodowych*, tłum., wstęp i przypisy Stanisław E. Nahlik (Warszawa: PISM – Biblioteka Zbioru Dokumentów nr 34, 1971).

<sup>5</sup> Szerzej na ten temat: Natalia S. Lebediewa, „Inwazja Armii Czerwonej. IV rozbiór Polski”, w: *Białe Plamy – Czarne Plamy. Sprawy trudne w polsko-rosyjskich stosunkach 1918–2008*, red. Adam Daniel Rotfeld, Anatolij W. Torkunow (Warszawa: PISM, 2010, 264).

<sup>6</sup> Zawarty w Londynie 30 lipca 1941 r. – po inwazji niemieckiej na ZSRR – układ podpisany przez premiera rządu RP na uchodźstwie Władysława Sikorskiego i ambasadora ZSRR w Wielkiej Brytanii Iwana Majskiego przywrócił stosunki dyplomatyczne między Polską a Związkiem Radzieckim (zerwane po 17 września 1939 r.); stanowił o utworzeniu armii polskiej na terytorium ZSRR; gwarantował amnestię dla obywateli polskich, ale nie regulował przebiegu granic po zakończeniu wojny. Z tego względu prezydent RP Władysław Raczkiewicz odmówił podpisania tego porozumienia i jego ratyfikacji.

<sup>7</sup> Opinia ta jest pochodną często używanej zbitki pojęciowej „porządek jałtański-poczdamski”. Porozumienia konferencji z Jałty i Poczdamu zamykały czas wojny, ale wspólne decyzje Wielkiej Trójki (ZSRR, USA, Wielka Brytania) były uzgodnione znacznie wcześniej.

Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego (PKWN) a rządem ZSRR w umowie podpisanej w Moskwie 26 lipca 1944 r.<sup>8</sup>

PKWN nie był suwerenny w swoich decyzjach i nie miał demokratycznej legitymacji do reprezentowania państwa polskiego. Niemniej podpisane w Moskwie dokumenty niejako zapowiadały i – jak to potwierdziły późniejsze decyzje podjęte w Jałcie i Poczdamie – stwarzały stan faktyczny, znany w prawie jako *facta concludentia*, który stanowił punkt wyjścia do formalnoprawnej i politycznej legitymizacji polskiej granicy zachodniej oraz zagospodarowania tych ziem zgodnie z zasadą efektywności.

Innymi słowy, Układ normalizacyjny z grudnia 1970 r. był etapem w procesie kształtowania terytorialno-politycznego ładu w całej Europie. Częścią tego procesu było poszukiwanie rozwiązań dla „sprawy niemieckiej”, która zakładała potrzebę pokojowego załatwienia tych problemów, jakie stworzyła druga wojna światowa oraz jej konsekwencje polityczne i prawne.

Sposobem rozwiązania tych spraw w pierwszej fazie była okupacja Niemiec podzielonych na cztery strefy okupacyjne; specjalny status Berlina jako stolicy państwa niemieckiego, również podzielonej na cztery strefy; później – ograniczona suwerenność obu państw niemieckich, które rościły sobie prawo na pierwszym etapie swojego istnienia do równoległej reprezentacji całego narodu niemieckiego; oraz narzucone Niemcom przez Sojuszniczą Radę Kontroli ograniczenia, które miały zapobiec powrotowi Niemiec na drogę agresji.

Polityka okupacyjna zwycięskich mocarstw ustalona w końcowej fazie wojny sprowadzała się do wcielania na obszarze całych Niemiec czterech zasad: denazyfikacji, demokratyzacji, dekartelizacji i demilitaryzacji. Jednak współpraca między aliantami w czasie wojny nie wytrzymała próby życia po jej zakończeniu. Już w 1945 r. stało się jasne, że wspólne cele wojenne nie były spoiwem na czas pokoju. Zasadnicze różnice między wielkimi mocarstwami sprawiły, że w polityce wobec Niemiec i w kształtowaniu powojennego ładu pokojowego w Europie i w skali globalnej górę wzięły przeciwieństwa, sprzeczności, odmienności celów i interesów, co skutkowało wzajemną podejrzliwością, brakiem zaufania i narastającą wrogością między światem demokratycznych państw Europy i Ameryki Północnej z jednej strony a Związkiem Radzieckim i uzależnionymi od niego krajami Europy Środkowo-Wschodniej – z drugiej. Linia podziału przebiegała przez centrum Niemiec. W efekcie proklamowana na obszarze stref zachodnich Republika Federalna Niemiec stała się integralną częścią demokratycznej transatlantyckiej wspólnoty państw, a na wschodzie – powołana z woli ZSRR do życia i proklamowana 10 października 1949 r. Niemiecka Republika Demokratyczna stała się integralną częścią składową grupy monopartyjnych państw pod radziecką dominacją, określanych jako „demokracje ludowe”.

---

<sup>8</sup> Sygnatariuszami porozumień z 26 lipca 1944 r. byli: Edward Osóbka-Morawski jako przewodniczący PKWN i Wiczesław Mołotow, premier ZSRR. Fakt ten zasługuje na odnotowanie, ponieważ późniejsze uzgodnienia z Jałty i Poczdamu nie wniosły zmian do ustalonego już w lipcu 1944 r. przebiegu przyszłej polskiej granicy zachodniej na linii Odry i Nysy Łużyckiej.

**Układ zgorzelecki (1950).** Początkowo oba państwa niemieckie rościły sobie prawo do wyłącznej reprezentacji Niemiec (*Alleinvertretungsanspruch*). Na porządku dziennym stała sprawa definitywnego potwierdzenia granicy Polski z jej zachodnim sąsiadem. 6 lipca 1950 r. w Zgorzelcu zawarty został układ między Polską a NRD „o wytyczeniu ustalonej i istniejącej polsko-niemieckiej granicy państwowej”<sup>9</sup>. Przed zawarciem tego układu 23 czerwca 1950 r. Manfred Lachs (pełniący wówczas funkcję dyrektora departamentu prawno-traktatowego w polskim MSZ) przygotował ekspertyzę, w której stwierdził: „Międzynarodową podstawę prawną dla granicy zachodniej stanowi bezsprzecznie Deklaracja Poczdamska. Z niej wypłynęły następne akty prawne, które utrwaliły władzę naszą na obszarze Ziem Odzyskanych i wraz z nią dały podstawę do ich ostatecznego wcielenia w granice Rzeczypospolitej. [...] Zgodnie z naszą wykładnią jedynie sprawa ostatecznej *delimitacji* [podkr. ML] granicy pozostawiona została do konferencji pokojowej”.

Powstaje, rzecz jasna, pytanie, dlaczego Deklaracja poczdamska pozostawiła delimitację konferencji pokojowej? Manfred Lachs w swojej ekspertyzie wyjaśniał: „[...] delimitacja granicy została odroczone do chwili, kiedy w tej sprawie wypowiedzieć się będą mogły najbardziej zainteresowane czynniki, tj. przedstawiciele narodu niemieckiego”<sup>10</sup>. Autor tej notatki dodał, że w procesie delimitacji granicy z reguły uczestniczą państwa bezpośrednio sąsiadujące – w tym wypadku Polska i NRD. Udział wielkich mocarstw – sygnatariuszy poczdamskiego porozumienia – w czynnościach delimitacyjnych nie był przewidywany ani uzasadniony, skoro strony bezpośrednio graniczące dobrowolnie określiły przebieg linii granicznej. Manfred Lachs pisał w 1950 r.: „Uchwały Poczdamskie stanowią kluczowy dokument, jeśli chodzi o przyszłość Niemiec i ich jedność. [...] Przez umieszczenie wzmianki o Poczdamie honorujemy dokument, którego wprawdzie nie podpisaliśmy, ale który sporządzony został po konsultacji z nami”<sup>11</sup>. Warto odnotować, że w tym czasie podkreślane było jeszcze „kluczowe” znaczenie poczdamskich postanowień, ponieważ zakładały one

<sup>9</sup> Podpisanie tego układu poprzedzone było wspólną deklaracją rządów RP i NRD z 6 czerwca 1950 r., w której zapowiedziano „wytyczenie ustalonej i istniejącej granicy państwowej na Odrze i Nysie Łużyckiej”, *Zbiór dokumentów* 7 (1950): 615–616. Zachodnie mocarstwa (USA i Wielka Brytania) zareagowały krytycznie na tę zapowiedź; rząd USA wyjaśnił, że nie uznaje prawa NRD „do działania w imieniu narodu niemieckiego” i „nie uznaje granicy na Odrze i Nysie za ostateczną”. W podobnym tonie utrzymane były deklaracja brytyjska oraz oświadczenia rządu RFN i Bundestagu. Stosowne teksty w publikacji dokumentacyjnej – Mieczysław Tomala: *Zachodnia granica Polski po II wojnie światowej* (Warszawa: Polska Fundacja Spraw Międzynarodowych, 2002), 24.

<sup>10</sup> Pełny tekst ekspertyzy M. Lachsa w dokumentacji Tomali: *Zachodnia granica Polski...*, 26–28; Archiwum MSZ, z. 14, teczka 9, wiązka 1, s. 10–12.

<sup>11</sup> Tamże. Niewykluczone, że prof. Lachs użył terminu „konsultacje”, ale miał na myśli podpisaną w Moskwie umowę między PKWN a ZSRR z 27 lipca 1944 r., która stanowiła, że granica między „Polską a Niemcami powinna być wyznaczona wzdłuż zachodniej linii Swinemünde [*Swinoujście*] aż do rzeki Odry, pozostawiając Szczecin po stronie polskiej, a następnie dalej wzdłuż Odry, aż do ujścia Nysy i wzdłuż Nysy, aż do granicy z Czechosłowacją”. Po raz pierwszy umowa została opublikowana w zbiorze: *Dokumenty i materiały do historii stosunków polsko-radzieckich*, t. VIII (Warszawa: Książka i Wiedza, 1974), 158–159.

jedność Niemiec. Z czasem ten aspekt w argumentacji ZSRR, NRD, jak również innych państw Układu Warszawskiego (w tym Polski) straci na znaczeniu w odniesieniu do sprawy jedności Niemiec.

Roszczenie do wyłącznej reprezentacji narodu niemieckiego, wysuwane zarówno przez NRD, jak i Republikę Federalną, ulegało swoistej ewolucji. Z czasem nastąpił faktyczny i na tyle trwały podział Niemiec, że granica między państwami niemieckimi była bodaj najbardziej strzeżoną linią graniczną w Europie. Uwieńczeniem podziału była budowa muru (1961) dzielącego Berlin na dwie części. Decyzji tej towarzyszyły liczne programowe dokumenty NRD i państw Układu Warszawskiego.

Kierownictwo polityczne Niemiec Wschodnich uznało, że działania polskiego rządu zmierzające do uznania polsko-niemieckiej granicy przez Niemcy Zachodnie podważają w swej istocie trwałe i niepodważalny byt NRD jako suwerennego państwa. Z kolei w Republice Federalnej z jednej strony kwestionowano ostateczny charakter ustalonej granicy zachodniej Polski, jednak z drugiej – wysyłane były przez różne osobistości życia politycznego RFN sygnały, że dojrzeva czas do formalnoprawnego uznania skutków drugiej wojny światowej. Dwa przejawy tej ambiwalentnej polityki zasługują na odnotowanie.

***Gewaltverzicht.*** 1 maja 1956 r. minister spraw zagranicznych RFN Heinrich von Brentano złożył w Londynie na konferencji prasowej oświadczenie, w którym czytamy: „Pełne urzeczywistnienie naszych słusznych roszczeń do obszarów wschodnich może stać się problematyczne, jeżeli najpierw nie skierujemy wszystkich naszych sił i całej naszej ofiarności na połączenie się z 17 milionami Niemców z radzieckiej strefy okupacyjnej”. I dalej: „[...] Rząd Federalny zawarł sojusze nie w tym celu, aby po dokonaniu zjednoczenia wykorzystać NATO do rozstrzygnięcia przemocą sprawy granic niemieckich. Sprawy tej nie można rozstrzygnąć przez użycie siły”<sup>12</sup>. W trzy tygodnie później w wywiadzie udzielonym dziennikowi „Yorkshire Post” (23 maja 1956 r.) stwierdził wyraźnie, że sprawa obszarów po drugiej stronie linii Odra–Nysa powinna być uregulowana układem między Polską a RFN<sup>13</sup>. W końcu czerwca (28 czerwca 1956 r.) na posiedzeniu Bundestagu minister federalny von Brentano po raz kolejny powrócił do sprawy wschodnich granic, które mogą być uregulowane tylko na drodze rokowań i bez użycia siły. W ten sposób uregulowanie sprawy granic i normalizacja stosunków z Polską było powiązane z doktryną *Gewaltverzicht*, czyli wyrzeczeniem się przez Niemcy Zachodnie użycia siły<sup>14</sup>.

Po krwawym stłumieniu przez władzę „ludową” powstania robotników w Poznaniu (czerwiec 1956 r.) von Brentano stwierdził w końcu grudnia: „Stalin przyłączył

<sup>12</sup> *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, 4.05.1956, 83. Por. też wywiad von Brentana dla Südwestfunk Baden-Baden. Tekst w tamże.

<sup>13</sup> *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, 5.06.1956, 100. Co ciekawe, *Bulletin* z 8 czerwca 1956 r. wyjaśnił, że von Brentano życzy sobie, by „sprawa obszarów po drugiej stronie Odry–Nysy była uregulowana na mocy porozumienia między Polską a rządem ogólnoniemieckim”.

<sup>14</sup> *Bulletin*, 29.06.1956.

wschodnie Niemcy do państwa polskiego nie tylko po to, by zrekompensować włączenie połowy Polski do Związku Radzieckiego, ale również po to, by zasiać ziarna głębokiej i długotrwałej wrogości między Niemcami a Polakami. Jednocześnie chciał podporządkować Polskę Związkowi Radzieckiemu. Ani Niemcy, ani Polacy nie powinni pozwolić, aby wciągnano ich w tak diaboliczną grę”<sup>15</sup>.

Te i inne wypowiedzi niemieckich polityków były w Polsce odnotowywane. Mianowany na fali odwilży politycznej w Polsce nowy minister spraw zagranicznych Adam Rapacki, który wywodził się z ruchu niekomunistycznej lewicy (przed zjednoczeniem partii w 1948 r. należał do kierownictwa PPS), poszukiwał sposobu, aby uregulowanie sprawy polskiej granicy zachodniej stało się częścią kształtującego się nowego ładu europejskiego. Temu też podporządkowana została inicjatywa związana z jego nazwiskiem („plan Rapackiego”), której istotą było utworzenie w Europie Środkowej strefy wolnej od broni jądrowej. Mówił o tym wprost w Londynie w wykładzie wygłoszonym w 1962 r. w Chatham House: „Nie ukrywaliśmy i nie ukrywamy, że poszukiwanie pokojowego rozwiązania kwestii niemieckiej było głównym celem naszej inicjatywy”<sup>16</sup>. Polska próbowała w tym czasie „zeuropeizować” problem granic, formułując tezę, że „nie ma kwestii granic – jest jedynie sprawa pokoju w Europie”. Myśl tę wyrażały praktycznie wszystkie polskie oficjalne deklaracje i wystąpienia polityków, którzy określali stanowisko państwa w sprawie bezpieczeństwa międzynarodowego, a w szczególności relacji między PRL a Republiką Federalną Niemiec.

**Polska inicjatywa.** 17 maja 1969 r. Władysław Gomułka, który był pierwszą osobą w państwie (od października 1956 r. pełnił funkcję I sekretarza Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej), wystąpił do rządu RFN z propozycją podjęcia z Polską bezpośrednich rokowań dotyczących „uznania istniejących granic w Europie, w tym granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej, jako ostatecznych [...]”<sup>17</sup>. Była to propozycja podjęcia rozmów – skierowana do kanclerza Willy’ego Brandta, której czas i moment złożenia determinowały dwie sprawy. Po pierwsze, próba wyjścia z impasu spowodowanego wojskową interwencją ZSRR (i innych państw Układu Warszawskiego, w tym Polski) w Czechosłowacji 21 sierpnia 1968 r. Na tym tle doszło do zaostrzenia sytuacji międzynarodowej. Leonid Breżniew i jego otoczenie na Kremlu uznali, że podział Europy, którego linia przebiegała w tamtym czasie w centrum Niemiec – na granicy NRD i RFN – pozostawia Związkowi Radzieckiemu „wolną rękę” w przerwaniu procesu demokratycznych przemian zapoczątkowanych w Czechosłowacji. Jednak równocześnie podjęte zostały i toczyły się poufne rozmowy między Bonn a Moskwą

<sup>15</sup> *Echo der Zeit*, 29.12.1958.

<sup>16</sup> *International Affairs* 1 (1963). Zastanawia fakt, że wielu komentatorów „planu Rapackiego” nie dostrzegło tego, że w centrum uwagi polskiego ministra była nie tyle sprawa dyslokacji broni jądrowej w Europie Środkowej (bo decyzja w tej sprawie pozostawała w rękach dysponentów tej broni, czyli ZSRR i USA), ile rozwiązanie tego, co było w gestii rządów tych państw, które miałyby podjąć rozmowy o utworzeniu strefy bezatomowej.

<sup>17</sup> Pełny tekst *Zbiór dokumentów* 5 (1969): 644–657.



zmierzające do uregulowania kluczowych kwestii związanych z przyszłością Niemiec i definitywnym uznaniem skutków drugiej wojny światowej. Przejawem tej dwutorowej polityki było pozytywne podejście kierownictwa na Kremlu do misji Eгона Bahra, który jeszcze w roku 1968 – kiedy zdawało się, że czołgi radzieckie na ulicach Pragi „zamroziły” możliwość dialogu i zbliżenia z rządem ZSRR – udał się do Moskwy i podjął rozmowy. Ich celem było traktatowe uregulowanie otwartych problemów występujących między Republiką Federalną Niemiec a Związkiem Radzieckim.

Gomułka, wyczulony od lat na potencjalną możliwość porozumienia się Niemiec z Rosją radziecką, uważał, iż takie kontakty ponad głową Polski mogą sprawić, że ich powodzenie będzie osiągnięte kosztem polskich interesów („duch Rapallo” i swoisty powrót do polityki Locarno z 1925 r.) – wystąpił publicznie z inicjatywą podjęcia polsko-niemieckich rozmów – bez żadnych warunków wstępnych<sup>18</sup>.

Podczas spotkania przywódców Socjalistycznej Partii Jedności Niemiec (SED) i Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR) w Moskwie, na marginesie posiedzenia Komitetu Doradczego Układu Warszawskiego, w którego skład wchodziły partyjno-rządowe delegacje państw UW, doszło 2 grudnia 1969 r. do ostrej wymiany zdań między Gomułką a Ulbrichtem. Ówczesny lider Niemiec Wschodnich Walter Ulbricht uznał, że formuła o „polsko-niemieckiej granicy państwowej” użyta w Układzie zgorzeleckim jest przestarzała. Postulował, aby w nowym negocjowanym Układzie o przyjaźni i współpracy między PRL a NRD stosowne postanowienia dotyczyły „granicy między PRL a NRD”, a nie – jak w Układzie zawartym w Zgorzelcu w roku 1950 – o „polsko-niemieckiej granicy państwowej”. Reakcja Gomułki była gwałtowna: „Czy myślicie, że jestem głupi i nie wiem, co się za tym kryje? Wszyscy wiedzą, o co chodzi”<sup>19</sup>. Co więcej, w projekcie tego Układu o przyjaźni i współpracy był ograniczony termin jego obowiązywania do dziesięciu lat, jakkolwiek z reguły umowy dotyczące granic zawierane są na okres bezterminowy.

W kilka miesięcy później (13 marca 1970 r.) polski minister spraw zagranicznych Stefan Jędrzychowski przesłał do Władysława Gomułki projekt noty dyplomatycznej,

---

<sup>18</sup> Propozycja ta nie spotkała się ze zrozumieniem kierownictwa politycznego NRD. W kontekście polskiej inicjatywy z 17 maja 1969 r. doszło do „szczerzej” i ostrej wymiany zdań między Władysławem Gomułką a Walterem Ulbrichtem na marginesie narady partyjno-rządowej państw Układu Warszawskiego w Moskwie (2 grudnia 1969 r.). NRD nie poparła polskiej propozycji z 17 maja 1969 r. w sprawie uznania przez RFN linii na Odrze i Nysie Łużyckiej jako „ostatecznej granicy polsko-niemieckiej”. Por. szerzej opis tego sporu w pracy Tomali: *Zachodnia granica Polski*, 59–61. O motywach Gomułki opowiedział mi bezpośrednio Józef Cyrankiewicz w 1973 r., po swojej rezygnacji z funkcji przewodniczącego Rady Państwa PRL. Po przyjęciu nominacji na przewodniczącego Ogólnopolskiego Komitetu Pokoju Józef Cyrankiewicz zaprosił mnie na rozmowę dotyczącą międzynarodowych inicjatyw rozbrojeniowych wysuwanych przez różne kraje. Przy tej sposobności zapytałem go o ocenę Władysława Gomułki. Odpowiedział: „Był «siermiężnym Piłsudskim», zdeterminowanym, by osiągnąć definitywne uznanie przez Niemcy granicy na Odrze i Nysie”. Szerzej na ten temat w rozmowie „Trzech na jednego”, *Zdanie* 3–4 (2011): 16.

<sup>19</sup> Cyt. wg zapisu w pracy Mieczysława Tomali, *Patrząc na Niemcy. Od wrogości do porozumienia 1945–1991* (Warszawa: Polska Fundacja Spraw Międzynarodowych, 1997), 129–130, oraz tegoż autora: *Zachodnia granica Polski*, 60 i n.

jaką rząd PRL miał skierować do rządu NRD, w której nawiązano do rozmów Ulbricht–Gomułka: „Rząd Polski wnikliwie przestudiował uzyskane w tych rozmowach wyjaśnienia, jednakże nie znalazł w nich niczego, co by usuwało nasze zastrzeżenia”<sup>20</sup>. Zmiana w kierownictwie NRD i odejście Ulbrichta umożliwiło uzgodnienie formuły kompromisowej i wyjście z patowej sytuacji.

Przywołuję ten incydent między dwoma „zaprzyjaźnionymi” sąsiadami należącymi do Układu Warszawskiego, by udokumentować, że poszukiwanie porozumienia na podstawie definitywnego uznania granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej przez rząd RFN napotykało na opór nie tylko w Niemczech Zachodnich, ale również w Niemczech Wschodnich. Przywódcy NRD – zarówno Ulbricht, jak i jego następca Honecker – byli przeciwni ostatecznemu uznaniu granicy polsko-niemieckiej przez Republikę Federalną Niemiec w traktacie negocjowanym z Polską z kilku powodów.

Po pierwsze, uważali, że wszystko, co dotyczyło rozwiązania „sprawy niemieckiej”, powinno uzyskać aprobatę rządu NRD, który pretendował do swoistego monopolu w tej sprawie.

Po drugie, bezpośrednie rokowania między Polską a RFN w sprawie „polsko-niemieckiej granicy państwowej” były w rozumieniu polityków Berlina Wschodniego pośrednim podważeniem trwałości istnienia NRD jako państwa, które porzuciło już w latach 50. złudzenia, że może dojść do zjednoczenia Niemiec na warunkach podyktowanych przez ZSRR, co w praktyce miałoby oznaczać przywrócenie jedności Niemiec za „cenę” ich neutralności i wyjścia RFN z Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO).

Po trzecie, NRD uważała, że Układ zgorzelecki w sprawie polsko-niemieckiej granicy zawierał postanowienia, które były narzucone jej w czasie, kiedy powołane na obszarze radzieckiej strefy okupacyjnej państwo nie miało „pełnej suwerenności”<sup>21</sup>.

W efekcie strona polska prowadziła rokowania z RFN bez poparcia swojego zachodniego sąsiada, czyli Niemiec Wschodnich, i przy braku zaangażowania ze strony swojego głównego sojusznika, czyli rządu ZSRR, który wychodził z założenia, że polskie oczekiwania dotyczące potwierdzenia linii granicznej z Niemcami ustalonej w Układzie poczdamskim mogą i powinny być przedmiotem negocjowanego przez Egon Bahra traktatu między ZSRR a Republiką Federalną Niemiec.

## Negocjacje

W swojej argumentacji na rzecz podjęcia bezpośrednich rozmów w sprawie normalizacji stosunków między Polską a RFN Władysław Gomułka odwołał się 17 maja 1969 r. do wcześniejszego o rok stanowiska Willy’ego Brandta (z 18 marca 1968 r.) na zjeździe SPD w Norymberdze.

<sup>20</sup> Tamże, 62.

<sup>21</sup> W czasie wspomnianego spotkania kierownictwo partyjno-rządowych w Moskwie 2 grudnia 1969 r. sekretarz KC SED Hermann Axen powiedział – wg relacji M. Tomali – „iż NRD podpisała Układ Zgorzelecki w takim sformułowaniu, ponieważ nie była wtedy państwem suwerennym”, tamże, s. 61.

Przebieg kolejnych etapów rokowań i zapis wymiany zdań w kolejnych rundach rozmów zapoczątkowanych 5 lutego 1970 r. został opublikowany<sup>22</sup> i nie wymaga szczególnej prezentacji. Dla zrozumienia kontekstu istotne jest to, że jeszcze w maju 1969 r. kanclerzem federalnym rządu Wielkiej Koalicji w RFN był Kurt-Georg Kiesinger, który – jako reprezentant chadeckich partii (CDU/CSU) – był przeciwny podjęciu rozmów z Polską. Willy Brandt był w tym rządzie ministrem spraw zagranicznych. Jednak po wyborach we wrześniu 1969 r. został kanclerzem, a stanowisko ministra spraw zagranicznych powierzył przedstawicielowi partii Wolnych Demokratów (FDP) Walterowi Scheelowi. Jak odnotował w swej dokumentacji Mieczysław Tomala: „Obydwaj (Brandt i Scheel) byli zwolennikami porozumienia z Polską”<sup>23</sup>. W przemówieniu wygłoszonym na Żeraniu Gomułka odwołał się do słów Brandta z 18 marca 1968 r.: „[...] dobre stosunki z Polską są dla nas szczególnie ważne, pojednanie z Polską jest dla nas moralnym i politycznym obowiązkiem. Do tego pojednania należy nie tylko wyrzucenie z naszych dążeń wszelkiej myśli o sile, ale także świadomość, że nie wolno pozostawiać żadnego załączka przyszłych sporów”. Powrócił wtedy do idei zawarcia z Polską traktatu, którego głównym celem byłoby potwierdzenie nowej myśli w „polityce wschodniej” SPD: wyrzeczenia się użycia siły. Z polskiej perspektywy istotą poszukiwanego i pożądanego porozumienia z RFN miało być potwierdzenie definitywnego i ostatecznego charakteru linii granicznej uzgodnionej między sojusznicznymi mocarstwami w Teheranie (1943) i Jałcie (luty 1945) oraz ustalonej – po zakończeniu wojny z Niemcami – w porozumieniu w Poczdamie (lipiec–sierpień 1945) podczas konferencji trzech przywódców zwycięskiej antyhitlerowskiej koalicji (ZSRR, USA i Wielkiej Brytanii).

Oba te publicznie zarysowane stanowiska były punktem wyjścia w polsko-niemieckich dwustronnych rokowaniach, których prowadzenie rząd PRL powierzył Józefowi Winiewiczowi, wiceministrowi spraw zagranicznych PRL, a rząd RFN – sekretarzowi stanu w MSZ Republiki Federalnej Niemiec Georgowi Ferdinandowi Duckwitzowi.

Instrukcje obu rządów z natury rzeczy powtarzały strategiczne pryncypia znane z publicznych wystąpień przywódców obu państw, jak też określały „linie brzegowe” dla negocjatorów w ich poszukiwaniu wspólnego mianownika, co zakładało konieczną dozę elastyczności i gotowość do uwzględnienia postulatów drugiej strony. Strona polska była zobowiązana do zapewnienia, że „głównym tematem rozmów [będzie] ostateczne uznanie naszej granicy”<sup>24</sup>. Instrukcja wyraźnie formułowała, że w swoim podejściu do niemieckiego partnera polscy negocjatorzy powinni kierować się rozsądnym łączeniem „pryncypiów i elastyczności”. Oznaczało to w praktyce, że dla normalizacji stosunków z RFN sprawą kluczową jest definitywne potwierdzenie linii granicznej określonej w Deklaracji poczdamskiej. Natomiast postulowana przez

---

<sup>22</sup> *Zeszyty Niemcoznawcze* 3–4 (1995).

<sup>23</sup> Tomala, *Zachodnia granica Polski*, 67.

<sup>24</sup> Tekst instrukcji – Archiwum Akt Nowych, t. 2586, s. 204.

RFN jako warunek *sine qua non* zawarcia Układu normalizacyjnego z Polską „zasada nieużywania siły” ma znaczenie szersze i powinna być bezwzględnie stosowana *erga omnes*, czyli w relacjach ze wszystkimi krajami. Innymi słowy, powinna ona znaleźć odbicie w równoległe podjętych przez RFN bilateralnych rokowaniach z ZSRR i z NRD. Polska nie mogła i nie chciała uzależniać uzgodnienia formuły granicznej od przebiegu dwustronnych negocjacji Republiki Federalnej Niemiec, które prowadziła ona z innymi państwami Układu Warszawskiego w sprawie zasady nieużycia siły<sup>25</sup>.

Dla Polski priorytetem była sprawa formuły o uznaniu istniejącej granicy i jej nienaruszalności. Kwestia nieużycia siły nie była w żadnej mierze kwestionowana. Co więcej, naruszenie tej zasady uznanej w prawie międzynarodowym od czasów paktu Brianda-Kelloga (1928) było z reguły związane z aktami agresji i ustanawiania siłą nowych granic, czego najnowsza historia przyniosła liczne dowody, by wymienić choćby *Anschluss* Austrii (marzec 1938), zabór Sudetów narzucony Czechosłowacji decyzjami konferencji monachijskiej (wrzesień–październik 1938), tajne porozumienie między Ribbentropem a Mołotowem (23 sierpnia 1939), napaść III Rzeszy na Polskę (1 września 1939) i wszystkie kolejne akty agresji – napaść ZSRR na Finlandię (1940), przez III Rzeszę na Francję, kraje Beneluksu, państwa Europy Północnej i Południowej, wreszcie – napaść III Rzeszy na ZSRR (22 czerwca 1941). W relacjach polsko-niemieckich przyjęcie formuły o rezygnacji z użycia siły bez definitywnego potwierdzenia istniejącej zachodniej granicy Polski nie miałyby żadnego sensu. Nie stanowiłyby bowiem potwierdzenia, że rząd Republiki Federalnej usuwa na przyszłość potencjalne źródła napięć i konfliktów. Po stronie polskiej była świadomość, że Układ normalizacyjny z RFN nie powinien być negocjowany w taki sposób, który mógłby nasuwać przypuszczenie, że Polska dąży do zawarcia z Niemcami Zachodnimi namiastki traktatu pokojowego. Instrukcja zalecała, by w negocjacjach unikać zwrotu o „traktacie pokojowym”, natomiast odwoływać się do poczdamskiej formuły „pokojowego uregulowania”. Pozwalało to bowiem na prawne uregulowanie skutków drugiej wojny światowej bez konieczności zawierania traktatu pokojowego<sup>26</sup>.

Z kolei instrukcja dla niemieckiego negocjatora, Georga F. Duckwitza, opierała się na założeniu, że rokowania z polskim partnerem powinny obejmować całokształt spraw i relacji między obu państwami. Układ normalizacyjny z Polską miał tworzyć

---

<sup>25</sup> Stosowny zapis Instrukcji dla polskiej delegacji stanowił wyrażnie: „Uzgodnienie zatem z NRF układu lub deklaracji o rezygnacji z użycia siły wymaga synchronizacji z innymi krajami socjalistycznymi. Jeżeli zatem NRF przedłożyłaby nam propozycję układu o rezygnacji z użycia siły z zadowalającą nas formułą uznania granicy, należałoby doprowadzić do przerwy w rozmowach w celu uzgodnienia naszej taktyki z naszym Kierownictwem oraz z naszymi sojusznikami”, tamże.

<sup>26</sup> W ówczesnej sytuacji, gdy Niemcy były podzielone na dwa odrębne państwa należące do dwóch przeciwstawnych ugrupowań – RFN w NATO, NRD w Układzie Warszawskim – zawarcie traktatu pokojowego z Niemcami było nie do pomyślenia. Po zjednoczeniu Niemiec ostatecznym zamknięciem tzw. sprawy niemieckiej były uzgodnienia paryskiej konferencji „2+4”, na której 17 lipca 1990 r. min. Krzysztof Skubiszewski stwierdził, że Polska nie potrzebuje specjalnych zastrzeżeń czterech mocarstw ani gwarancji. Polska potrzebowała „normalnej” państwowej granicy.

podstawy wzajemnego zaufania. W rozumieniu rządu RFN „sprawa granic nie może być ujmowana w oderwaniu”, ponieważ takie podejście utrudniłoby uzyskanie poparcia i zrozumienia na forum polityki wewnętrznej. Autorzy tego poufnego dokumentu określającego mandat zachodnioniemieckiej delegacji brali pod uwagę zarówno kontekst międzynarodowy, a w szczególności „prawa i odpowiedzialność zastrzeżone dla czterech mocarstw” w Układzie poczdamskim, jak i rozwój sytuacji w Europie po drugiej wojnie światowej<sup>27</sup>. Z tego względu zalecono, by uświadomić stronie polskiej, że „możemy działać tylko z [uwzględnieniem] pozycji i w ramach, jakie zostały nadane Republice Federalnej na mocy prawa międzynarodowego [...]”<sup>28</sup>.

Egon Bahr, który pełnił w tym czasie funkcję sekretarza stanu w Urzędzie Kanclerskim, a zarazem był głównym negocjatorem układu z ZSRR i pośrednikiem między kanclerzem federalnym a radzieckim kierownictwem, skierował do Duckwitza list (datowany 22 stycznia 1970), którego istotą była synchronizacja rozmów z Warszawą i Moskwą oraz ujednoczenie argumentacji prezentowanej przez RFN w stolicach Polski i ZSRR. Myśl przewodnia jego listu sprowadzała się do tego, że „uznanie integralności terytorialnej nie może być chwilowo ograniczone, natomiast uznanie integralności terytorialnej jest gwarantem dalszego utrzymywania się obu państw niemieckich”<sup>29</sup>. Było to pochodną tezy Bahra (*Wandel durch Annäherung*), którą po raz pierwszy publicznie wyraził w głośnym wystąpieniu wygłoszonym w kościele ewangelickim w Tutzing (1963). Podtekst tego rozumowania zakładał uznanie NRD przez RFN jako punktu wyjścia do ewolucyjnego zbliżenia się obu państw. W swoim liście do Duckwitza Egon Bahr pisał wprost, że przywrócenie jedności Niemiec będzie możliwe tylko wtedy, kiedy zgodzą się na to ZSRR i Polska, czyli dopiero „po usankcjonowaniu granicy na Odrze i Nysie”<sup>30</sup>. W tym rozumieniu uznanie tej granicy byłoby powiązane z poszanowaniem zasady integralności terytorialnej. Niemcy Zachodnie – w opinii Bahra przedstawionej w liście do Duckwitza – powinny w rokowaniach z Polską stać na stanowisku, że są zobowiązane respektować pozycje prawne trzech mocarstw zachodnich – sygnatariuszy Traktatu niemieckiego (*Deutschlandvertrag* z 1952). Polskie oczekiwania dotyczące uznania granicy powinny być brane pod uwagę – jednak „pod warunkiem, że z problemem tym równocześnie połączona zostanie kwestia przyspieszonego, pozytywnego załatwienia podań Niemców zgłaszających się do przesiedlenia (162 000 wypadków połączenia rodzin)”<sup>31</sup>.

Obaj negocjatorzy – Józef Winiewicz i Georg F. Duckwitz – w swoich wstępnych wystąpieniach wyrażali przekonanie, że wyniki rokowań staną się zarówno punktem

---

<sup>27</sup> *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1970* (München 2001), 51 i n.

<sup>28</sup> Tamże.

<sup>29</sup> Archiwum SPD, depozyt Bahra, Box 388, w: *Aus den Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1970. Egon Bahr Aufzeichnungen, Berichte, Gespräche* (München, 2001), 25 i n. Polskie tłumaczenie; Tomala: *Zachodnia granica Polski*, str. 79–80.

<sup>30</sup> Tamże.

<sup>31</sup> Archiwum SPD, s. 63. Tekst polski w tłumaczeniu Tomali, *Zachodnia granica Polski*, 81.

zwrotnym w relacjach między PRL a RFN, jak też wniosą istotny wkład w „dzieło budowy pokoju i bezpieczeństwa europejskiego” (Winiewicz). Jednak zachowali swoje odrębne stanowiska prawne: dla Polski uznanie granicy było sprawą centralną; dla RFN – kluczowe było porozumienie o rezygnacji z użycia siły w połączeniu z regulacją spraw granicy i innych dwustronnych problemów<sup>32</sup>. Odwoływanie się do *Deutschlandvertrag*, czyli Traktatu RFN z trzema mocarstwami zachodnimi, było – w opinii strony polskiej – sprawą do wyjaśnienia i uregulowania między rządem federalnym a mocarstwami zachodnimi. Polska domagała się takich zobowiązań ze strony obu państw niemieckich, aby przyszedł rząd ogólnoniemiecki był nimi związany. Układ normalizacyjny nie miał pozostawić tej kwestii jako otwartej. Duckwitz otwarcie i szczerze informował ministra Scheela, że jakiegokolwiek „Oświadczenia o intencjach” załączone do traktatu z Polską niczego nie zmieniałyby. Co więcej, prowadziłyby to – jak pisał w swojej depeszy Duckwitz – „do sprzeczności wewnętrznej w Oświadczeniu i do wątpliwości co do traktatowej woli, nawet jeśli jednocześnie podkreślamy, że my sami nie pragniemy rewizji i uważamy ją za nieprawdopodobną w przyszłości”<sup>33</sup>.

Z notatek, depesz i listów głównych negocjatorów po stronie zachodnioniemieckiej (Duckwitsa i Bahra) wyłania się obraz, zgodnie z którym rząd federalny pod kierownictwem Brandta powierzył rokowania z Polską osobom dobrej woli. Rozumiały one złożoność sytuacji, ale miały też świadomość, że strona polska nie zgodzi się na pokrętny język, którego formuły zaprzeczałyby deklarowanym celom. Rzeczywistość powstała po drugiej wojnie światowej – a nie formuły wyrażające sprzeczność wewnętrzną (*contradictio in adiecto*) – miała charakter konstytutywny i podporządkowana była zasadzie efektywności w prawie międzynarodowym. Jednak w społeczeństwie zachodnioniemieckim utrwalone było myślenie dyktowane nostalgią i złudzeniami, które podtrzymywały fikcję prawną o „istnieniu Niemiec w granicach Rzeszy z 31 grudnia 1937 roku”, jak było to zapisane w art. 146 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec<sup>34</sup>.

Duckwitz informował Scheela, że po stronie polskiej główną rolę odgrywają nie tyle aspekty prawne czy historyczne, ile polityczne i moralne: „W tym sensie Józef Winiewicz wskazywał na faktyczny stan rzeczy na obszarach zarządzanych przez Polskę od 25 lat i na normatywną moc rzeczywistości”<sup>35</sup>. 24 kwietnia 1970 r. Duckwitz w depeszy do ministra spraw zagranicznych pisał: „Z dużym naciskiem Józef Winiewicz powtarzał tezę, że układ ten musi rozwiązywać kwestię granicy w sposób ostateczny i raz na zawsze. Polski rząd obawia się nie tyle nowego Rapallo, ile nowego

<sup>32</sup> Informacja Duckwitsa skierowana do ministra spraw zagranicznych Waltera Scheela oraz szefów placówek dyplomatycznych RFN na temat polsko-niemieckich rokowań – cyt. wg polskiego tekstu Tomali: *Zachodnia granica Polski*, 90–91.

<sup>33</sup> Tamże, 95.

<sup>34</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 23.05.1949, BGBl. 1949, art. 146 – zmieniony w brzmieniu nadanym na mocy art. 4 nrb Układu zjednoczeniowego z 31.08.1990 r.

<sup>35</sup> Depesza Duckwitsa do Scheela z 7 lutego 1970 r.

Locarno. Władysław Gomułka w swych rozmowach stale powraca do tego problemu. Jest to swego rodzaju uraz. Zresztą Gomułka jest nadal siłą motoryczną pojednania między Polakami a Niemcami i ostatnio oświadczył ponownie, że w swoim wieku (Gomułka ma 65 lat) postawił sobie za cel ukoronować własną pracę dla narodu polskiego układem niemiecko-polskim (*to crown his work*)<sup>36</sup>. Duckwitz w odpowiedzi na polski projekt układu proponował, aby „obie strony zastanowiły się nad możliwą kombinacją połączenia ciągów myślowych polskiego projektu z propozycjami przekazanymi przez nas obecnie [...]. Winiewicz nie okazywał braku skłonności do tej myśli, prosił jednak usilnie, by brać pod uwagę, że akapit pierwszy i drugi paragrafu 1. polskiego projektu zostały odręcznie sformułowane przez Gomułkę”<sup>37</sup>.

Brandt miał świadomość, że dla Gomułki było to zadanie, które uważał w zakresie polityki zagranicznej za najwyższy priorytet. Rozumiał lepiej niż jego otoczenie, że otwarcie na Wschód może zakończyć się powodzeniem, jeśli jego partnerzy uwierzą, że kieruje się nie tylko interesami Niemiec, jak formułowali urzędnicy w Auswärtiges Amt, ale nada swojej polityce wymiar historyczny i będzie kierować się w rozwiązywaniu problemów pozostawionych przez historię kryteriami moralno-etycznymi. Był antyfaszystą. Spotkał się z inwektywami: „renegat”, „zdrajca niemieckich interesów narodowych”, który „w godzinie próby porzucił naród i udał się na emigrację”; powrócił do Niemiec w mundurze norweskiego oficera. Paradoksalnie zarzuty te formułowano na zachodniemieckiej scenie politycznej czyniły go wiarygodnym partnerem w rozmowach z partnerami na wschód od Łaby. Był immunizowany na propagandowe zarzuty, że reprezentuje Niemcy „rewizjonistyczne, odwetowe i militarystyczne”. Jako nowo mianowany kanclerz mógł skierować zarzut pod adresem wiecznie wczorajszych polityków, że „zdradą narodu [były rządy] reżimu hitlerowskiego”, który był źródłem i przyczyną nieszczęścia Niemiec i niemieckiego rozbicia<sup>38</sup>. Po objęciu władzy wyjaśniał, że wraz z jego wyborem Hitler definitywnie przegrał wojnę. I zwrócił się do Bundestagu: „Nie: nie jesteśmy na końcu naszej demokracji, my dopiero zaczynamy”<sup>39</sup>.

Dla Gomułki był to partner, któremu można było zaufać, a nawet szukać kompromisowych formuł, pod jednym warunkiem: zawarcie układu ma oznaczać, że sprawa granicy na Odrze i Nysie będzie zamknięta raz na zawsze. Artykuł I w polskim projekcie

---

<sup>36</sup> Cyt. wg Tomali, *Zachodnia granica Polski*, 93. Przy tej sposobności warto wyjaśnić, że Rapallo w rozumieniu Gomułki kojarzyło się z rosyjsko-niemieckim porozumieniem ponad głowami Polaków i przeciw polskim interesom, natomiast Locarno – z uregulowaniem w 1925 r. sprawy granic z sąsiadami Niemiec na Zachodzie, a pozostawieniem jako sprawy otwartej granicy Niemiec z Polską. Było zrozumiałe, że dla strony polskiej nieskuteczne wysiłki podejmowane w 1925 r. przez ministra spraw zagranicznych Aleksandra Skrzyńskiego stały się częścią pamięci historycznej i motywowały po 45 latach do takich działań, które zapobiegłyby „powtórce z historii”.

<sup>37</sup> *Akten zur Auswärtigen Politik*, 142; Tomala: *Zachodnia granica Polski*, 93.

<sup>38</sup> Willy Brandt, *Oświadczenie rządowe w Bundestagu 28.10.1969*, Stenographische Berichte des deutschen Bundestages, sesja 6, posiedzenie 5. Cyt. wg: Peter Merseburger, *Willy Brandt 1913–1992. Wizjoner i realista*, tłum. Anna Wziętek (Poznań: Wydawnictwo Poznańskie, 2011), 433.

<sup>39</sup> Tamże, 433.

z 22 kwietnia 1970 r. miał następujące brzmienie: „Umawiające się strony uznają, że ustalona i istniejąca zachodnia granica PRL, biegnąca od Morza Bałtyckiego wzdłuż linii na zachód od Świnoujścia i dalej wzdłuż rzeki Odry do miejsca, gdzie wpada Nysa Łużycka, oraz wzdłuż Nysy Łużyckiej do granicy CSRS – jest ostateczna i zobowiązuje się do jej respektowania”.

Była to pozycja wyjściowa do dalszych negocjacji, dlatego następne dwa artykuły zobowiązywały do poszanowania Karty NZ i powstrzymywania się od jakichkolwiek kroków sprzecznych z jej celami i zasadami, a „skierowanych przeciwko terytorialnej suwerenności i integralności oraz niepodległości drugiej Strony”. Sygnatariusze Układu mieli też zobowiązać się „do niedopuszczenia do jakiegokolwiek działalności sprzecznej z postanowieniami Układu”. W tej pierwszej wersji projektowanego Układu nie wyszczególniono zasady nieużycia siły. Było jasne, że w dalszych rokowaniach ten postulat strony niemieckiej będzie uwzględniony. Zapowiedzią tej „koncepcji” było to, że strona polska, odwołując się do celów i zasad Karty NZ, zakładała, że nic istotnego nie stoi na przeszkodzie, aby proponowana przez RFN formuła znalazła *expressis verbis* odbicie w ostatecznej wspólnej wersji projektu Układu. I rzeczywiście, po pięciu kolejnych rundach rokowań obie delegacje uzgodniły taki wspólny projekt, którego artykuł pierwszy odpowiadał polskim oczekiwaniom, a artykuł drugi uwzględniał propozycję strony niemieckiej<sup>40</sup>. Jednak w październiku 1970 r. Duckwitz podczas kolejnej rundy rokowań zasygnalizował potrzebę przeredagowania niektórych sformułowań, które mogłyby dla opozycji w Bundestagu być odskocznią i pretekstem do komplikacji – jak to ujął – natury konstytucyjnej i poważnie utrudnić ratyfikację Układu. W tym celu powołano Grupę Redakcyjną, której zadaniem była nie tyle zmiana istoty osiągniętego porozumienia, ile wypracowanie takich sformułowań, które nie budziłyby zastrzeżeń natury formalnoprawnej. Dotyczyły one stosownego uwzględnienia praw i odpowiedzialności wielkich mocarstw, zmian w preambule, która byłaby uzupełniona o niemiecki postulat dotyczący rezygnacji z użycia siły. 25 lipca obie delegacje uzgodniły pierwszą wspólną wersję projektu Układu normalizacyjnego, do którego strona niemiecka zgłosiła po dwóch miesiącach (5 października 1970) kilka uwag i zmian. Uwzględniały one głównie spodziewany opór ze strony opozycji w niemieckim Bundestagu, który mógłby zablokować zawarcie porozumienia w procesie ratyfikacji. Dopracowany ostatecznie tekst został parafowany przez ministrów spraw zagranicznych obu państw w Warszawie 18 listopada 1970 r.

---

<sup>40</sup> Wspólny projekt Układu o podstawach normalizacji wzajemnych stosunków został uzgodniony w czasie V rundy rokowań i przedstawiony pod rozługę obu rządów w Warszawie i Bonn. Intencją obu stron było pozostawienie czasu na refleksję i dopracowanie szczegółów. Nie bez znaczenia było też „wyczekiwanie” na finalizację Układu między ZSRR a RFN, który został podpisany w Moskwie 12 sierpnia 1970 r.



## Układ normalizacyjny

Podpisany 7 grudnia 1970 r. w Warszawie przez szefów rządów obu państw Józefa Cyrankiewicza i Willy'ego Brandta oraz ministrów spraw zagranicznych Stefana Jędrzychowskiego i Waltera Scheela Układ o podstawach normalizacji stosunków między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec miał znaczenie przełomowe. Dotyczyło to zarówno relacji dwustronnych, jak też otwierało – po zawarciu przez RFN układów z ZSRR, NRD, Czechosłowacją i czterostronnego porozumienia w sprawie Berlina Zachodniego – drogę do ogólnoeuropejskiego uzgodnienia w formie Deklaracji zasad rządzących stosunkami między wszystkimi państwami Europy oraz Ameryki Północnej w ramach Aktu końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie<sup>41</sup>.

Uzgodniony i podpisany w Warszawie Układ okazał się w swojej ostatecznej formie traktatem znacznie lepiej sformułowanym, niż postulowali to negocjatorzy na wstępie. Jest to przykład konwencji międzynarodowej, która wyrażała kompromis oparty nie na najniższym, ale najwyższym wspólnym mianowniku. Stanowiła odbicie tego, co było dla obu stron możliwe na tym etapie do osiągnięcia. Wystarczy porównać treść artykułu pierwszego w formie zaprezentowanej na wstępie rokowań, do tego, co ostatecznie uzgodniono w Traktacie. Znalazły się tam zarówno w punkcie pierwszym opis linii granicznej (jak postulowała strona polska), jak i potwierdzenie zasady nienaruszalności granic – w punkcie drugim. Dodajmy, że parafraza formuły z Układu została włączona w pięć lat później do Aktu końcowego KBWE. Co istotne, Układ zawierał oświadczenie (pkt 3), że oba państwa „nie mają żadnych roszczeń terytorialnych wobec siebie i nie będą takich roszczeń wysuwać również w przyszłości”.

Układ normalizacyjny uwzględniał stanowisko strony niemieckiej o rezygnacji z użycia siły (w artykule drugim). Strony zgodziły się, że będą kierować się we „wzajemnych stosunkach oraz w sprawach zapewnienia bezpieczeństwa w Europie i na świecie celami i zasadami sformułowanymi w Karcie Narodów Zjednoczonych”. Paragraf drugi tego artykułu stanowił: „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, powstrzymują się od groźby przemocy lub stosowania przemocy”. W tej formie znalazł

<sup>41</sup> Prawnomiędzynarodowej i politycznej ocenie tego porozumienia poświęcono setki studiów i monografii. W kontekście przedstawionych rozważań godne odnotowania są polskie analizy prawne, które zachowały ponadczasową wartość – m.in.: Janusz Symonides, „Deklaracja zasad stosunków międzynarodowych KBWE”, *Sprawy Międzynarodowe* 10 (1975); Symonides, „Nienaruszalność granic i integralność terytorialna w układach Polska–NRD: Polska–RFN”, *Sprawy Międzynarodowe* 1 (1981); Alfons Klafkowski: *Układ Polska–NRF z 7 grudnia 1970. Podstawy interpretacji w świetle prawa międzynarodowego* (Warszawa: Interpress, 1973). Całościowa monografia – Skubiszewski, *Zachodnia granica*, 238–263. Por. też Adam Daniel Rotfeld, Jerzy Sułek, *Układ PRL–NRF na tle Umowy poczdamskiej, Układu w Zgorzelcu i Układu ZSRR–NRF (Analiza porównawcza)* (Warszawa: PISM, 1970).

odbicie postulat strony niemieckiej, aby *Gewaltverzicht*, czyli rezygnacja z użycia siły, była postawiona na równi z oczekiwaniami strony polskiej, że podstawą normalizacji powinno być uznanie i nienaruszalność granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej.

Dwa wystąpienia szefów rządów – po uroczystości podpisania Układu – miały i mają istotne znaczenie dla prawnomiędzynarodowej i politycznej wykładni zawartego porozumienia. Józef Cyrankiewicz i Willy Brandt zarysowali kontekst historyczny, ale też określili cele swoich rządów skierowane na przyszłość. Dotyczyło to przede wszystkim polskiego postulatu, aby Układ między Polską a RFN ułatwił normalizację wzajemnych stosunków między Niemcami Zachodnimi a Wschodnimi oraz zawarcie stosownego porozumienia z Czechosłowacją. „Doceniamy w pełni wagę faktu – mówił Cyrankiewicz – że w imieniu rządu Republiki Federalnej Niemiec podpis pod tym układem składa właśnie człowiek, który już od pierwszych chwil przejęcia władzy przez faszyzm pojął ogrom nieszczęść, jakie stąd mogą wyniknąć dla narodu niemieckiego, dla narodów Europy, dla pokoju na świecie”<sup>42</sup>. W wystąpieniu premiera Polski nie było – jak tego oczekiwała strona niemiecka – potwierdzenia rezygnacji z reparacji ani jakiegokolwiek nawiązania do sprawy odszkodowań i tzw. łączenia rodzin, które w praktyce miało oznaczać prawo do wyjazdu z Polski osób deklarujących swoją przynależność do narodu niemieckiego<sup>43</sup>.

Brandt w odpowiedzi nawiązał do genezy rozmów i porozumienia: „Doszło do poważnych rokowań wtedy, gdy stanowiska Władysława Gomułki i moje w ciągu ostatnich dwóch lat zbliżyły się do siebie drogą szczerych, publicznie składanych oświadczeń”. Kanclerz ocenił układ jako „kamień milowy” na drodze odprężenia w całej Europie. Zwracał uwagę na to, że „porozumienie, lub wręcz pojednanie nie może być dokonane przez mężów stanu, lecz dojrzewać musi w sercach ludzi po obu stronach”. Podkreślał, że „wiele możemy wspólnie osiągnąć, jeśli – po pierwsze – układ ten zrealizujemy w sensie bezpośrednim i wypełnimy go życiem i – po wtóre – jeśli wprzęgniemy go w służbę bezpieczeństwa i współpracy w Europie”<sup>44</sup>. Tak pojmowana rola i historyczne miejsce tego Układu w dziejach stosunków polsko-niemieckich okazało się trafne. Jednak droga do osiągnięcia tego celu była wyboista. Zaczęło się od trudności i przeszkód z ratyfikacją. Polityczne uwarunkowania najlepiej oddaje debata nad rezolucją Bundestagu w sprawie obu Układów: między Republiką Federalną a PRL i ZSRR przedstawioną 17 maja 1972 r. pod rozważę zachodnioniemieckiego parlamentu. W tej uchwale znalazły się wszystkie postulaty, które strona niemiecka chciała włączyć do tekstu Układu, ale z różnych względów nie były one do przyjęcia dla strony polskiej, ponieważ osłabiałyby ostateczne i definitywne potwierdzenie nienaruszalności naszej zachodniej granicy. W rezolucji Bundestag zastrzegł np., że

<sup>42</sup> Cyt. wg dokumentacji – Tomala: *Zachodnia granica Polski*, 105.

<sup>43</sup> Pionierską dokumentację w tym zakresie opublikował PISM w zbiorze *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944–2004. Dokumenty*, red. Sławomir Dębski, Witold Góralski (Warszawa: PISM, 2004, dok. 82–88), 344–394.

<sup>44</sup> Por. *Zbiór dokumentów* 12 (1970); Tomala: *Zachodnia granica Polski*, 106–108.

traktaty z Polską i ZSRR za punkt wyjścia przyjęły „faktycznie istniejące dziś granice [...], ale nie antycypują uregulowania problemu Niemiec w traktacie pokojowym i nie stwarzają żadnej podstawy prawnej dla istniejących dziś granic”<sup>45</sup>; że Traktat z Polską „nie narusza obowiązującego nadal i ważnego bez zastrzeżeń Układu niemieckiego z 1954 roku”; zachodniemiecki Bundestag wskazał na memoranda, które rząd federalny przedłożył ciałom ustawodawczym łącznie z ustawami ratyfikacyjnymi do układu moskiewskiego i warszawskiego. Wszystkie te i inne zastrzeżenia zawarte w rezolucji miały ułatwić ratyfikację Układu normalizacyjnego przez Bundestag. Koalicja rządowa porozumiała się z partiami opozycyjnymi, które były do „polityki wschodniej” Brandta nastawione sceptycznie i krytycznie, że w głosowaniu wstrzymają się one od głosu. W rezultacie na 459 głosów ważnie oddanych za Układem wypowiedziało się 248 deputowanych, przeciw – 17, a 230 wstrzymało się od głosu<sup>46</sup>.

Willy Brandt złożył oświadczenie, że akceptacja układów z Polską i ZSRR „otwiera nowy rozdział w historii Republiki Federalnej”. Miał rację. Świadczyła o tym dowodnie zarówno reakcja wielkich mocarstw, jak i wpływowych przedstawicieli społeczeństwa niemieckiego. Niedługo po ratyfikacji traktatów z Polską i ZSRR doszło do uregulowania stosunków z NRD i Czechosłowacją oraz czterostronnego porozumienia w sprawie Berlina Zachodniego<sup>47</sup>. Droga do przyjęcia Aktu końcowego KBWE z Helsinek została otwarta.

### Uwagi końcowe

Po 50 latach odpowiedź na pytanie – co w istocie stanowiło o doniosłości tego aktu, jakim było zawarcie porozumienia między Polską z RFN – sprowadza się do następujących konkluzji:

1. Z polskiej perspektywy była to suwerenna decyzja podjęta przez państwo o „ograniczonej suwerenności”. Wyrażała polską narodową rację stanu podjętą przez autokratycznego przywódcę, który nie tylko chciał zamknąć sprawę o egzystencjalnym znaczeniu dla państwa, ale uregulować ją w sposób, który zmniejszałby zależność Polski od protektoratu potężnego sąsiada na wschodzie. Radzieckie gwarancje były bowiem traktowane przez ZSRR jako instrument trwałego przywiązania Polski do rydwanu radzieckiej strategii politycznej.

<sup>45</sup> *Bulletin des Presse – und Informationsamtes der Bundesregierung*, 18.05.1972.

<sup>46</sup> Tamże. Proste matematyczne zestawienie głosów „za” (248) z tymi, którzy głosowali przeciw i wstrzymali się od głosu (17+230), pokazuje, że poparcie dla Układu normalizacyjnego z Polską przeszło minimalną większością. W imiennym głosowaniu wynik był znacznie bardziej przekonujący: na 496 głosujących – 491 głosów było „za”, wstrzymało się 5 deputowanych.

<sup>47</sup> Szczegółowa analiza za: Rotfeld, „Wokół ratyfikacji”; Rotfeld, „Podstawy normalizacji stosunków między dwoma państwami niemieckimi. Analiza Układu Zasadniczego”, *Sprawy Międzynarodowe* 2 (1973); „Prawno-polityczne podstawy normalizacji stosunków między Czechosłowacją a RFN”, *Sprawy Międzynarodowe* 3 (1975); „Prawno-polityczne problemy normalizacji stosunków między Polską a RFN”, *Sprawy Międzynarodowe* 1 (1977).

2. W warunkach uzależnienia Polski od ZSRR Władysław Gomułka musiał lawirować. Zabiegał o zrozumienie ówczesnych przywódców na Kremlu, ale też szukał skutecznych sposobów neutralizowania bezpośredniego zachodniego sąsiada, czyli NRD. Elity polityczne NRD żywiły obawy, że w oczach Polaków „pierwsze” – jak określano wówczas we wszystkich wschodniemieckich dokumentach partyjno-rządowych – „państwo robotników i chłopów na ziemi niemieckiej” jest „państwem sezonowym” (*notabene* termin ten był ukuty w Republice Weimarskiej po pierwszej wojnie światowej przez Gustava Stresemanna w odniesieniu do Polski).
3. W propagandzie NRD nie zrezygnowano co prawda z idei „przywrócenia jedności Niemiec”, ale na warunkach, jakie miałyby określić NRD wspierana przez ZSRR. Polska w warunkach podzielonego bipolarnego świata też była żywotnie zainteresowana utrzymaniem *status quo*, którego częścią składową był podział Niemiec. Jednak realistycznie przyjmowała za pewnik, że do zjednoczenia Niemiec wcześniej czy później dojdzie.
4. Wreszcie mocarstwa zachodnie – USA, Wielka Brytania i Francja – lojalnie wspierały strategię Republiki Federalnej Niemiec, że sprawa niemieckich granic wschodnich będzie ostatecznie uregulowana dopiero w traktacie pokojowym. W swojej inicjatywie normalizacji stosunków z RFN na podstawie uznania granicy zachodniej Polski Gomułka był więc osamotniony i nie mógł liczyć na wsparcie ani sojuszników z Układu Warszawskiego, ani tym bardziej państw Sojuszu Północnoatlantyckiego. Jakkolwiek powszechna była świadomość, że żadne z mocarstw zachodnich nie było żywotnie zainteresowane przywróceniem jedności Niemiec i powrotem na scenę europejską potężnego niemieckiego mocarstwa, to jednak na płaszczyźnie werbalnej i deklaratoryjnej postulatory RFN powtarzano bez zastrzeżeń we wszystkich dwu- i wielostronnych dokumentach. Takie były reguły bilateralnego świata podzielonego na Wschód i Zachód w całym okresie „zimnej wojny”.
5. W tych okolicznościach nie bez znaczenia był czynnik czasu. Gomułka wykorzystał moment, kiedy sekretarz generalny KPZR i całe kierownictwo ZSRR – po wojskowym zdławieniu Praskiej Wiosny – poszukiwali dróg i sposobów wyjścia z izolacji i powrotu do utrwalenia *status quo* terytorialnego i politycznego ustanowionego w Europie po wspólnym pokonaniu Niemiec.
6. Dla ZSRR – w rozumieniu ministra spraw zagranicznych Andrieja Gromyki – porozumienie z RFN miało usunąć przeszkody do polityczno-prawnego potwierdzenia wszystkich skutków drugiej wojny światowej. Negocjowany w 30 lat po wojnie Akt końcowy z Helsinek miał być namiastką ogólnoeuropejskiego traktatu pokojowego. Dokument ten wyrażał polityczno-prawną zasadę efektywności, którą na gruncie polskiej nauki prawa międzynarodowego rozwinął w swojej monografii Janusz Symonides<sup>48</sup>. Trafnie wskazał on, że „istnienie określonych stanów faktycznych

---

<sup>48</sup> Janusz Symonides, *Zasada efektywności w prawie międzynarodowym* (Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 1967); oraz hasło w *Wielkiej Encyklopedii Prawa*: t. IV: *Prawo międzynarodowe publiczne* (Warszawa: Fundacja Ubi Societas Ibi Ius, 2014), 586–587.

(rzeczywistych) wywołuje skutki prawne”. Traktatowe potwierdzenie rzeczywistości powstałej jako skutek drugiej wojny światowej i ujętej w zgodnych decyzjach wielkich mocarstw w Teheranie, Jałcie i Poczdamie ilustruje tezę Symonidesa, w jaki sposób zasada efektywności zyskuje prawne znaczenie w regulowaniu złożonych problemów i zapobieganiu konfliktowym sytuacjom.

7. Decyzja Brandta i Gomułki o szukaniu możliwego porozumienia, kiedy otworzyło się „okno możliwości” (*window of opportunity*), miała, rzecz jasna, swój wymiar polityczny, prawny, ale też – co niezwykle istotne – moralny. Pod względem politycznym był to pierwszy i bodaj jedyny akt, w którym Polska – państwo wówczas zależne całkowicie od ZSRR w sprawach międzynarodowych – podjęła suwerenną i niezależną decyzję, która spotkała się w społeczeństwie z poparciem wielu środowisk – również opozycji demokratycznej, ludzi Kościoła, jak też kręgów skoncentrowanych wokół „Tygodnika Powszechnego” z jednej strony, a z drugiej – narodowo-katolickich skupionych wtedy głównie w stowarzyszeniu PAX, którego założycielem i przewodniczącym był lider przedwojennej skrajnie prawicowej „Falangi”.
8. Po 14 latach rządów Władysław Gomułka dojrzywał do świadomości, że wyczerpuje się kredyt zaufania, jakim obdarzyło go społeczeństwo jesienią 1956 r. Motywowany był pragnieniem zakończenia swojej roli politycznej pozytywnym wydarzeniem o historycznej doniosłości. W tydzień później – po uroczystym zawarciu Układu – tragedia grudniowa w Gdańsku sprawiła, że stracił rolę przywódcy. Zastąpił go Edward Gierek ze swoją ekipą. Jednak nowy początek w relacjach z RFN był kontynuowany nie tylko w latach 70., ale również po odzyskaniu przez Polskę pełnej suwerenności w wyniku procesu transformacji.
9. Inaczej rzecz się miała z przywódcą SPD i kanclerzem federalnym Willym Brandtem. Otwarcie „nowej polityki wschodniej” w ogóle, a wobec Polski w szczególności traktował on nie tylko w kategoriach zysków i strat. Jego nowe – podyktowane moralno-etycznymi przesłankami – stanowisko nie znajdowało zrozumienia w konserwatywnej opozycji, która hołubiła „prawniczą legendę” (*juristische Legende*), jakoby „nic nie jest utracone”, „nic nie jest załatwione” – wszystko jest otwarte „do czasu traktatu pokojowego”. Brandt miał odwagę, by przeciwstawić się tej postawie. Wymagało to determinacji, przełamywania stereotypów i powiedzenia narodowi całej prawdy. Przełamywał opory i znosił obraźliwe oskarżenia.
10. Nadał swojej wizycie w Warszawie dodatkową rangę nieoczekiwanym gestem, gdy jako kanclerz rządu Republiki Federalnej Niemiec przyklęknął przed Pomnikiem Bohaterów Getta, składając w ten sposób hołd wszystkim ofiarom niemieckiego barbarzyństwa. Jak napisał biograf kanclerza, „to ukłęknięcie w Warszawie dało impuls” do wyróżnienia Willy’ego Brandta Pokojową Nagrodą Nobla<sup>49</sup>. Dostał

---

<sup>49</sup> Merseburger, *Willy Brandt*, 482. O skali nienawiści prawicy do kanclerza świadczył publicznie stawiany zarzut, że głosy członków Komitetu Noblowskiego „były kupione”.

ją – jak czytamy w uzasadnieniu Nagrody – za to, że „w imieniu swojego narodu wyciągnął dłoń do pojednania między dawnymi wrogimi sobie krajami”<sup>50</sup>. Gustav Stresemann dostał Nagrodę Nobla za pojednanie z Zachodem (1926), choć we wrześniu 1925 r. postulował jako minister spraw zagranicznych Republiki Weimarskiej „odzyskanie Gdańska, polskiego korytarza i korekty na Górnym Śląsku”, a także *Anschluss* Austrii<sup>51</sup>. Wobec sąsiadów wschodnich był rewizjonistą i rewanżystą. Nagrodę Nobla dostał za „pakt reński” sfinalizowany podczas konferencji w Locarno. Zapewnił on nienaruszalność granicy Niemiec z Francją i Belgią.

Willy Brandt wyróżniony został za otwarcie drogi do pojednania z sąsiadami na Wschodzie; był jednym z głównych architektów fundamentalnej zmiany w stosunkach między Polską a Niemcami. Sprawił, że w ćwierć wieku po zawarciu Układu normalizacyjnego w miejsce odwiecznego dylematu polskiej polityki bezpieczeństwa – „z Rosją przeciwko Niemcom, czy z Niemcami przeciwko Rosji” – po raz pierwszy w dziejach Polska mogła zapoczątkować proces akcesji do dwóch wspólnot demokratycznego świata: do Sojuszu Północnoatlantyckiego (1999) i do Unii Europejskiej (2004). Sprawa niewyobrażalna w 1970 r. – w 30 lat później stała się rzeczywistością.

### **Raison D’etat and Limited Sovereignty (Case study: Normalization Treaty between the Polish People’s Republic and West Germany in 1970 – Assessment after Half a Century)**

This paper focuses on two questions: What made the Treaty between the Polish People’s Republic and the Federal Republic of Germany Concerning the Basis for Normalizing Their Mutual Relations concluded half a century ago in Warsaw (December 7, 1970) particularly significant among many other treaties? How did a state with limited sovereignty, such as Polish People’s Republic at that time, managed to negotiate an agreement to defend its sovereignty, territorial integrity and inviolability of its borders? The essay refers to the works of outstanding Polish researchers from the “Poznań school” of international law (Alfons Klafkowski, Krzysztof Skubiszewski, and Bolesław Wiewióra) as well as Manfred Lachs, Ludwik Gelberg and other researchers of the subject, in particular to the original thoughts of Janusz Symonides on the principle of effectiveness in international law. Rather than providing an exegesis of the text of the Treaty, this study analyses the political context and explanation of subtexts which only came to light years later. Difficulties in negotiating the agreement were related to the so-called German question. The Polish side called for unequivocal recognition of its western border,

<sup>50</sup> Tamże.

<sup>51</sup> Bogusław Rakowski, „Gustav Stresemann (1878–1929)”, w: *Laureaci Pokojowej nagrody Nobla*, red. Waldemar Michowicz, Robert Łoś, przedmowa Adam Daniel Rotfeld (Łódź: PAN, 2008), 124.

while the Federal Republic of Germany sought to conclude a Treaty on *the non-use of force* (Gewaltverzicht). An additional difficulty was the negative attitude towards the Polish initiative on the part of the 'allied' German Democratic Republic neighbouring with Poland. Its leaders believed that Polish postulates to recognize the border on the Oder and Neisse line undermined the permanent nature of the statehood of "the first state of workers and peasants on German soil." In addition, Poland's eastern neighbour, the USSR, was interested in concluding a treaty with the Federal Republic of Germany, which would guarantee the inviolability of the Polish western border, and thus these guarantees would perpetuate the legal legitimacy of Poland's dependence on the USSR sphere. In these circumstances, the bilateral agreement reached had existential significance for Poland. It also paved the way to launching the process leading to conclusion of the Helsinki Final Act during the Conference on Security and Cooperation in Europe (1975). The main causative factor was the political will and determination of both architects of this Treaty – Władysław Gomułka and Willy Brandt, who was awarded the Nobel Peace Prize for restoring moral values in politics.

*Keywords:* normalization, inviolability of borders, non-use of force, security, territorial integrity.