

Sprawa potwierdzenia granicy polsko-niemieckiej na Odrze i Nysie Łużyckiej w procesie zjednoczenia Niemiec¹

Jan Barcz

Akademia Leona Koźmińskiego

W artykule poddano analizie proces uznania w toku zjednoczenia Niemiec granicy polsko-niemieckiej. Uprzednio Republika Federalna Niemiec kwestionowała ostateczny charakter tej granicy w świetle prawa międzynarodowego. Powodowało to poważne konflikty polityczne w stosunkach PRL i RFN. Nie zmienił tego Układ o normalizacji stosunków między obu państwami podpisany 7 grudnia 1970 r.

Powstanie demokratycznej Polski w 1989 r. i paralelne zjednoczenie Niemiec położyły kres tym konfliktom. Znalazło to wyraz w Traktacie o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej (podpisanym z 14 listopada 1990 r.) oraz w Traktacie „dwa plus cztery” (podpisanym 12 września 1990 r.).

Stało się to podstawą budowania – postulowanej przez ministra Krzysztofa Skubiszewskiego – polsko-niemieckiej „wspólnoty interesów” w zjednoczonej Europie. Przypomnieć przy tym należy, że negocjacje nad traktatem o potwierdzeniu granicy przyczyniły się do wypracowania koncepcji Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. Został on podpisany 17 czerwca 1991 r. Wytyczył kierunki dla polsko-niemieckiej „wspólnoty interesów” i utorował drogę Polski do Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: Konferencja „2+4”, Traktat „2+4”, stosunki polsko-niemieckie, granica polsko-niemiecka, Traktat o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej, Układ o normalizacji stosunków PRL–RFN, Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy.

Jan Barcz – profesor doktor habilitowany, kierownik Katedry Prawa Międzynarodowego i Prawa UE w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego.

¹ Niniejszy artykuł odwołuje się przede wszystkim do dwóch moich prac: „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. Jan Barcz, Krzysztof Ruchniewicz (Warszawa–Wrocław: Elipsa, 2021), i „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. Jan Barcz, Krzysztof Ruchniewicz (Warszawa–Wrocław: Elipsa, 2021).

Problem granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej w pracach profesora Janusza Symonidesa

Młodszemu pokoleniu badaczy prawa międzynarodowego znane są prace profesora Janusza Symonidesa dotyczące przede wszystkim międzynarodowego prawa morza i międzynarodowej ochrony praw człowieka. Należy przypomnieć, że na wcześniejszych etapach swojej działalności naukowej profesor Janusz Symonides zajmował się również statusem terytorium państwa w prawie międzynarodowym. Na pierwszy plan wysuwa się monografia jego autorstwa *Terytorium państwowe w świetle zasady efektywności* (Toruń 1971), która do dnia dzisiejszego należy do kanonu dorobku polskiej doktryny prawa międzynarodowego. Autor poddał w niej wnikliwej analizie zarówno samo pojęcie zasady efektywności w prawie międzynarodowym, jak i znaczenie tej zasady w kontekście pojęcia terytorium państwa, zmian terytorium państwa oraz granic państwowych. Wnioski z tej analizy autor odniósł w ostatnim, V rozdziale monografii do statusu prawnego granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej (*Granica polsko-niemiecka w świetle zasady efektywności*).

Autor w pełni doceniał dorobek polskiej doktryny prawa międzynarodowego uzasadniający ostateczny charakter granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej i odwołujący się w tej mierze do Umowy poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r. jako aktu ustanawiającego tę granicę. Niemniej wskazywał, że rola, jaką spełnia zasada efektywności, zwłaszcza przy nabyciu i utracie terytorium oraz przy ustalaniu granic, może wzbogacić i umocnić argumentację przywoływaną w polskiej doktrynie prawa międzynarodowego. W świetle bowiem tej zasady w przypadku sprzecznych roszczeń i tytułów zasadniczą rolę odgrywa faktyczne wykonywanie kompetencji państwowych, co wiąże się z tytułem do danego terytorium, o ile rozciągnięcie jurysdykcji państwa nie nastąpiło z pogwałceniem prawa międzynarodowego (s. 6 i 7 przywołanej wyżej monografii).

Konstatacja taka miała szczególne znaczenie w odniesieniu do granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej, wynikało z niej bowiem, że efektywne rozciągnięcie zwierzchnictwa terytorialnego zgodnie z prawem międzynarodowym sprawia, że roszczenia wynikające z takiego stanu mają przewagę nad jakimkolwiek innym tytułem, niepopartym faktycznym sprawowaniem jurysdykcji (s. 217 przywołanej wyżej monografii). Zasadnicze znaczenie takiej konstatacji w odniesieniu do granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej wynikało stąd, że Republika Federalna Niemiec w swojej oficjalnej „doktrynie państwowej” kwestionowała ostateczny charakter tej granicy w świetle prawa międzynarodowego². Wskazywano w tym kontekście, że Umowa poczdamska została zawarta bez udziału Niemiec (jest *res inter alios acta*), a więc jej postanowienia dotyczące granic nie są dla nich wiążące, a decyzja w sprawie ostatecznego charakteru granic może zapaść dopiero w przyszłym traktacie pokoju względnie uregulowaniu pokojowym

² Na ten temat istnieje obszerna literatura naukowa. Ostatnio, podsumowująco, na ten temat: Jerzy Kranz, „Kilka uwag o niemieckich tzw. pozycjach prawnych RFN w kontekście polsko-niemieckiego traktatu granicznego z 14 listopada 1990 roku”, w: *Akt historyczny. 30 lat Traktatu*, 54 i n.

(*peace settlement*) z jednolitym (zjednoczonym) państwem niemieckim. Układ zgorzelecki, podpisany 6 lipca 1950 r., w którym Niemiecka Republika Demokratyczna uznała granicę na Odrze i Nysie Łużyckiej jako „granicę państwową między Polską a Niemcami”, ignorowano, odmawiając NRD najpierw w ogóle charakteru państwa, a następnie w każdym razie kompetencji do podejmowania decyzji w sprawie granic przyszłych zjednoczonych Niemiec.

W przywoływanej monografii Janusz Symonides, odwołując się do szczegółowej analizy zasady efektywności, zbadał dwa zasadnicze aspekty tytułu prawnego Polski do Ziemi Zachodnich i Północnych: zgodność tego tytułu z prawem międzynarodowym i trwałość wykonywania zwierzchnictwa terytorialnego Polski na tych obszarach (s. 218 i n.). W pierwszej sprawie, nawiązując do dorobku polskiej doktryny prawa międzynarodowego, podkreślał, że decyzja podjęta przez cztery mocarstwa sprzymierzone w Umowie poczdamskiej była w pełni legalna z punktu prawa międzynarodowego: po agresywnej i zbrodniczej wojnie Niemcy zostały pokonane, na mocy aktu bezwarunkowej kapitulacji i deklaracji z 5 czerwca 1945 r. mocarstwa sprzymierzone przejęły władzę najwyższą w Niemczech, mogły też dysponować terytorium Niemiec, gdyż nie było ono chronione (jako terytorium państwa agresora, zob. tzw. klauzula państw nieprzyjacielskich zawarta w art. 107 Karty NZ) prawem międzynarodowym; z tego punktu widzenia zastrzeżenie, że Niemcy nie były stroną Umowy poczdamskiej, jest bezzasadne i bezprzedmiotowe. Umowa ta zawierała również decyzje świadczące jednoznacznie o ostatecznym charakterze ustanowienia granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej – paralelne decyzje wyłączające terytoria przekazane Polsce z radzieckiej strefy okupacyjnej oraz w sprawie wysiedlenia z tych terytoriów ludności niemieckiej. Nie mogły tego zmieniać zastrzeżenia związane ani użyciem terminu *peace settlement* (w 1945 r. spodziewano się, że traktat pokojowy z Niemcami zostanie szybko zawarty), ani o oddaniu tych terytoriów Polsce w *administration*, co w prawie międzynarodowym nie oznacza nic innego, jak wykonywanie wszystkich praw wynikających ze zwierzchnictwa terytorialnego. Nie miało uzasadnienia również deprecjonowanie znaczenia Układu zgorzeleckiego, gdyż NRD z chwilą powstania stała się podmiotem prawa międzynarodowego (niezależnie od tego, czy była uznawana przez RFN, czy nie) i miała kompetencje do zawierania umów międzynarodowych. Profesor Janusz Symonides nie miał również już wówczas wątpliwości, że sprawowanie przez Polskę zwierzchnictwa terytorialnego na Ziemiach Zachodnich i Północnych ma charakter trwały, tj. istniało przeświadczenie o niezmienności i trwałości istniejącej sytuacji oraz jej stabilności, tj. nie było zakłócanie przez inne państwa (poza RFN) (s. 226).

Rola Układu normalizacyjnego z 7 grudnia 1970 r. w kontekście przełomu w stosunkach polsko-niemieckich 1989/1990

Profesor Janusz Symonides zakończył prace nad swoją monografią jeszcze przed podpisaniem 7 grudnia 1970 r. Układu PRL–RFN o podstawach normalizacji ich

wzajemnych stosunków³. Odnosił więc jedynie sprawę podstawową, że Układ ten nie tworzy tytułu prawnego dla granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej i ma w tym zakresie znaczenie jedynie deklaratoryjne (tytuł prawny zawarty jest bowiem w Umowie poczdamskiej), natomiast powinien on mieć doniosłe konsekwencje w prawie międzynarodowym: po jego wejściu w życie RFN nie powinna wysuwać żadnych roszczeń terytorialnych ani kwestionować praw Polski do Ziem Zachodnich i Północnych (s. 228). Miało to stanowić „podstawę” normalizacji stosunków między obu państwami. Powiodło się to jedynie częściowo.

Układ z 7 grudnia 1970 r. miał co prawda istotne znaczenie dla rozwoju bilateralnych relacji między PRL a RFN w różnych dziedzinach – gospodarczej, naukowej, naukowo-technicznej i kulturalnej. Klamrą zaś 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 oraz uzgodnienia podstawowej infrastruktury traktatowej: 15 października 1970 r. podpisano umowę o współpracy gospodarczej, 9 października 1975 r. umowę o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym oraz protokół w sprawie łączenia rodzin, 11 kwietnia 1976 r. umowę kulturalną, podpisano też wiele umów i porozumień gospodarczych.

Nastąpił rozwój kontaktów gospodarczych, społecznych, naukowych, partnerstwa miast. Ważny wkład w przezwyciężenie stereotypów wniosły obrady wspólnej komisji podręcznikowej oraz przyjęte przez nią 7 kwietnia 1976 r. zalecenia w sprawie historii i geografii. Towarzyszyły temu uzgodnienia dotyczące tzw. łączenia rodzin, tj. dopuszczenia emigracji z Polski do RFN, oraz pewne wycinkowe regulacje umożliwiające wypłatę przez RFN świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich, dalekie jednak od rozwiązania o charakterze „globalnym”⁴. Po stronie RFN wykorzystywano podział polityczny Europy do ograniczenia wypłat na rzecz ofiar zbrodni nazistowskich zamieszkałych w państwach bloku wschodniego (zostały one wyłączone, z małymi wyjątkami, ze świadczeń wypłacanych w ramach *Wiedergutmachung*), natomiast z drugiej strony PRL brakowało wiarygodności międzynarodowej, aby skutecznie domagać się takich świadczeń. Nakładały się na to nadużycia w przypadkach, gdy z RFN takie świadczenia przekazano (jak w przypadku rozdziału środków przekazanych na mocy porozumienia z 1972 r. dla ofiar zbrodniczych eksperymentów medycznych).

³ Dz.U. 1972, nr 24, poz. 168.

⁴ Sprawa ta poruszana była podczas rozmowy Gomułki z Brandtem 7 grudnia 1970 r. – Gomułka proponował pauszalną rekompensatę w postaci długoterminowego i niskoprocentowanego kredytu dla PRL, ale odszedł w niesławie kilka dni po podpisaniu Układu ze sceny politycznej i do sprawy nie powrócono. Zob. Protokół z rozmowy I sekretarza KC PZPR Władysława Gomułki z 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 Marek Jabłonowski, Włodzimierz Janowski, Grzegorz Sołtysiak (Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, 2016), 256. Nie było też jasności co do podtekstu kredytów udzielonych przez RFN Polsce w połowie lat 70. Zob. Krzysztof Ruchniewicz, *Polskie zabiegi o odszkodowania niemieckie w latach 1944/45–1977* (Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2007).

W latach 80. strona polska kilkakrotnie słała noty dyplomatyczne do niemieckiego MSZ, w których podtrzymywano aktualność roszczeń ofiar zbrodni nazistowskich. W tym okresie rozpoczęła się w RFN dyskusja nad „zapomnianymi ofiarami”⁵. Nie doprowadziła ona co prawda do podjęcia konkretnych kroków w sprawie świadczeń dla ofiar zamieszkałych w Polsce, ale miała pewien wpływ na przygotowanie gruntu dla porozumień z lat 90.

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 przezwyciężenia: 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.

Bez wątplenia pozytywnym aspektem Układu z 7 grudnia 1970 r. było to, że stał się on ważnym elementem całego pakietu tzw. umów normalizacyjnych, jakie RFN zawarła z państwami ówczesnego bloku wschodniego: RFN zawarła również 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.). Paralelnie cztery mocarstwa sprzymierzone z okresu drugiej wojny światowej potwierdziły szczególny status Berlina (Zachodniego) w tzw. układzie czterostronnym, podpisanym 3 września 1971 r. Pakiet ten miał zasadnicze znaczenie w otwarciu drogi dla 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 zakresie kontaktów społecznych (tzw. ludzki wymiar KBWE)⁶, co okazało się niezmiernie istotnym czynnikiem, który wpłynął na zmiany polityczne i społeczne (zwłaszcza w Polsce) w kolejnym dziesięcioleciu, a w konsekwencji na zwrot w latach 1989–1990.

Natomiast jeśli wyżej wskazano, że Układ z 7 grudnia 1970 r. tylko częściowo spełnił związane z nim nadzieje, wynikało to przede wszystkim z faktu, że niestety nie położył on kresu „doktrynie państwowej” RFN, podważającej tytuł prawny Polski do Ziemi Zachodnich i Północnych oraz ostateczny charakter granicy na Odrze i Nysie

⁵ Zob. Jan Barcz, „Inicjatywy ustawodawcze «Zielonych» i SPD w sprawie odszkodowań dla ofiar zbrodni hitlerowskich”, *Sprawy Międzynarodowe* 3 (1990).

⁶ Zob. *Od Helsinek do Madrytu. Dokumenty Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie 1973–1983*, red. i wprowadzenie Adam D. Rotfeld (Warszawa: PISM, 1983); *20 Jahre KSZE 1973–1993. Eine Dokumentation*, Auswärtiges Amt (1993).

Łużyckiej. Już sam punkt wyjścia obu stron w momencie podjęcia negocjacji był zasadniczo odmienny⁷. Dla RFN miały one doprowadzić do zawarcia układu o wyzuczeniu 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.⁸ Interpretacja postanowień art. I Układu w Polsce zmierzała więc do wykazania dwóch zasadniczych wniosków: po pierwsze, że postanowienia te zawierają uznanie 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 miała 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 przebiegu⁹.

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, gdyż znaczenie takie ma Umowa poczdamska, to przytaczano przede wszystkim następujące argumenty: po pierwsze, w ustępie 1 art. I Układu odwołano się bezpośrednio do konstytutywnego aktu prawnego

⁷ Zob. Józef Winiewicz, *Co pamiętam z długiej drogi życia* (Poznań: Wydawnictwo Poznańskie, 1985), 642, 643. (J. Winiewicz, jako ówczesny wiceminister spraw zagranicznych, był głównym negocjatorem Układu po stronie polskiej).

⁸ Zgłaszając propozycję podjęcia negocjacji z RFN, Władysław Gomułka stwierdził w przemówieniu z 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 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 godziłyby w żywotne interesy narodu polskiego”. Cytat według: *Układ PRL–RFN z grudnia 1970 roku a proces normalizacji. Aspekty prawne i polityczne* (Warszawa: PISM, 1985), 16/17.

⁹ Stosownie do tego w uzasadnieniu wniosku z 20 kwietnia 1972 r. o ratyfikację Układu stwierdzono: „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”. *Ratyfikacja Układu między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Federalną Niemiec* (Warszawa: Kancelaria Sejmu, 1972), 93.

w odniesieniu do granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej, tj. do Umowy poczdamskiej; po drugie, 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; po trzecie, 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 dla takiej interpretacji postanowień art. I Układu było wspomniane wyżej 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 przejścia w Niemczech „władzy najwyższej”. O ostatecznym charakterze tego rozstrzygnięcia świadczyła decyzja o wyłączeniu terytoriów przekazanych Polsce z radzieckiej strefy okupacyjnej oraz wysiedleniu z tych terytoriów ludności niemieckiej¹⁰. Natomiast wszelkie dalsze działania związane z polską granicą zachodnią, podejmowane w ramach poczdamskiego *peace settlement*, miały jedynie dopełniające znaczenie.

Mimo powyższych, jednoznacznych postanowień Układu z 7 grudnia 1970 r. ich interpretacja w RFN poszła w innym kierunku, „gwarantującym” utrzymanie omówionej wyżej „doktryny państwowej” również po wejściu w życie Układu¹¹. Punktem odniesienia dla takiej wykładni po stronie RFN była zwłaszcza rezolucja Bundestagu z 17 maja 1972 r., przyjęta podczas procedury ratyfikacyjnej Układu, w której zawężano jego znaczenie do wyrzeczenia się siły wobec zmiany granic oraz określano Układ jako „element *modus vivendi*”, niewykluczający „uregulowania problemu Niemiec w traktacie pokojowym i nie stwarzający żadnej podstawy prawnej dla istniejących dziś granic”¹². W tym samym kierunku poszedł następnie niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny, interpretując Układ w wyroku z 7 lipca 1975 r.¹³

¹⁰ Miarodajne dla polskiej doktryny prawa międzynarodowego są zwłaszcza następujące prace: Alfons Kłafkowski, *Umowa poczdamska z dnia 2 VIII 1945. Podstawy prawne likwidacji skutków wojny polsko-niemieckiej z lat 1939–1945* (Warszawa: Pax, 1960); Józef Kokot, *Logika Poczdamu* (Katowice: Śląsk, 1961); Alfons Kłafkowski, *Umowa poczdamska a sprawy polskie 1945–1970* (Poznań: Wydawnictwo Poznańskie, 1970); Krzysztof Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów* (Poznań: Instytut Zachodni, 1975). W kontekście Układu z 7 grudnia 1970 r.: Adam D. Rotfeld, Jerzy Sulek, *Układ PRL–NRF na tle Umowy poczdamskiej, Układu w Zgorzelsu i Układu ZSRR–NRF (Analiza porównawcza)* (Warszawa: PISM, 1970).

¹¹ Polemice z takim podejściem po stronie RFN poświęcono wiele pozycji w polskiej literaturze przedmiotu. Zob. (jedna z pierwszych publikacji) Adam D. Rotfeld, „Wokół ratyfikacji Układu PRL–NRF. Problemy prawno-polityczne”, *Sprawy Międzynarodowe* 4 (1972). Inne prace zostały wskazane w: *Układ PRL–NRF z grudnia 1970 roku a proces normalizacji. Aspekty prawne i polityczne* (Warszawa: PISM, 1985). Z perspektywy obecnej: Jerzy Kranz, „Traktat normalizacyjny między Polską a RFN z 7 grudnia 1970 r. albo o znaczeniu odwagi w polityce”, w: *Akt normalizacyjny. 50 lat Układu o podstawach normalizacji stosunków PRL–NRF z 7 grudnia 1970 roku*, red. Jan Barcz, Krzysztof Ruchniewicz (Warszawa–Wrocław: Elipsa, 2021).

¹² Tekst w tłumaczeniu na język polski: *Układ PRL–NRF z grudnia 1970 roku*, 47, 48.

¹³ *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, 40, 154 i n.

jako „wysoce polityczny”, „konkretyzujący wyrzeczenie się użycia siły we wzajemnych stosunkach”, a tym samym niemający wpływu ani na obywatelstwo osób zamieszkałych na „obszarach na wschód od Odry Nysy Łużyckiej”, ani na stosunki własnościowe na tych terytoriach. Stosownie do tej wykładni Układ z 7 grudnia 1970 r. „nie zastępuje pokojowego uregulowania dla Niemiec jako całości”, gdyż „potwierdzenie faktycznego przebiegu granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej” w Układzie nie może uprzedzać wcześniejszych porozumień mocarstw sojusznicznych ani ich kompetencji¹⁴.

W drugiej połowie 2020 r. obchodzono 30. rocznicę podpisania Traktatu „2+4” (12 września 1990 r.) oraz podpisania 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 30 lat temu zapadły zasadnicze decyzje, które umożliwiły realizację zaprogramowanej przez ówczesnego ministra spraw zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego „polsko-niemieckiej wspólnoty interesów”¹⁵: po pierwsze, zjednoczone Niemcy odstąpiły od „pozycji prawnej”, kwestionującej ostateczny charakter granicy polsko-niemieckiej w świetle prawa międzynarodowego jako granicy państwowej; po drugie, 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 miejsce Polski na mapie Europy; po trzecie, „duży” Traktat o dobrym sąsiedztwie stworzył podstawy do rozwoju polsko-niemieckich relacji bilateralnych we wszystkich zasadniczych dziedzinach¹⁶.

Już wówczas, ponad 30 lat temu, 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 r. 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.

Układ z 7 grudnia 1970 r. wymieniany jest w dwóch dokumentach wyznaczających „ramy” polityczno-prawne przełomu w stosunkach polsko-niemieckich lat 1989–1990. Wymieniany jest w części I Wspólnego oświadczenia Mazowiecki–Kohl z 14 listopada

¹⁴ Szerzej: Witold M. Góralski, „Układy normalizacyjne z PRL i ZSRR oraz NRD w świetle orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN 1973–1975. Skutki polityczne, prawne i epilog”, w: *Akt normalizacyjny*.

¹⁵ Zob. przemówienie ministra spraw zagranicznych RP Krzysztofa Skubiszewskiego wygłoszone podczas VI Forum Polsko-Niemieckiego w Poznaniu 22 lutego 1990 r. Fragmenty zamieszczone w: *Zeszyty Niemcoznawcze* 1 (2000): 91 i n. Cały tekst w: Jan Barcz, *Udział Polski w Konferencji „2+4”. Aspekty prawne i proceduralne* (Warszawa: Elipsa, 1994), 117 i n.

¹⁶ Jan Barcz, Krzysztof Ruchniewicz, red., *Akt historyczny. 30 lat Traktatu o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej na Odrze i Nysie Łużyckiej* (Warszawa: Elipsa, 2021).

1989 r.¹⁷, 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 niemniej 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 sprawie¹⁸. Nie wspominał również o granicy polsko-niemieckiej w ogłoszonym 28 listopada 1989 r. dziesięciopunktowym planie zjednoczenia Niemiec¹⁹.

Drugim dokumentem o przełomowym znaczeniu był podpisany 14 listopada 1990 r. Traktat o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej²⁰, w którego art. 1 przywołany 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 swoją rolę w „przygotowaniu” społeczeństwa do „odnalezienia się” w nowym kształcie terytorialnym powstałym po 1945 r. oraz w akceptacji politycznej takiego kształtu. Pamiętajmy jednak, że kanclerz Helmut Kohl uzasadniał konieczność ostatecznej akceptacji dla granic zjednoczonych Niemiec nie tyle konsekwencjami rozpętanej przez Niemcy drugiej wojny światowej, ile raczej przedstawiał to jako „koszt” przyzwolenia na ich zjednoczenie.

Natomiast dla opozycji demokratycznej w Polsce, 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 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

¹⁷ Zob. Włodzimierz Borodziej, red., *Polska wobec zjednoczenia Niemiec 1989–1991. Dokumenty dyplomatyczne* (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2006), 174 i n.

¹⁸ Zob. Jerzy Sulek, „Dyplomatyczna historia powstania Traktatu z 14 listopada 1990 roku”, w: *Akt historyczny. 30 lat Traktatu*.

¹⁹ „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* 24 (1989): D 728 i n.

²⁰ Dz.U. 1992, nr 14, poz. 54.

wraz ze zjednoczeniem Niemiec²¹. Tak więc podjęto działania na rzecz włączenia Polski do odpowiednich części Konferencji „2+4” (która – przy udziale czterech mocarstw – zajmowała się „zewnątrznymi aspektami” zjednoczenia Niemiec) oraz rozpoczęto negocjacje w tej sprawie w relacjach bilateralnych z RFN i relacjach trilateralnych Polska–RFN–NRD²². Działania te nakierowane były na to, aby wraz ze zjednoczeniem Niemiec położyć kres wszelkim wysuwany uprzednio w RFN zastrzeżeniom w stosunku do granicy polsko-niemieckiej²³. Było to tym istotniejsze, że w tym przypadku – wobec argumentacji wynikającej z „pozycji prawnej” RFN – zasady sukcesji państw w odniesieniu do traktatów ustalających granice (które z mocy prawa powinny przechodzić na sukcesora)²⁴ mogły okazać się niewystarczające, tym bardziej że zjednoczenie przyjęło formę przystąpienia NRD do RFN.

Granica polsko-niemiecka w świetle Traktatu „2+4”

Dla potwierdzenia granicy polsko-niemieckiej jako ostatecznej rozstrzygające w rozumieniu prawa międzynarodowego 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.)²⁵. Został on wynegocjowany podczas konferencji z udziałem Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Francji i ZSRR oraz dwu państw niemieckich (Konferencja „2+4”), które – realizując prawo do samostanowienia – przywracały „jedność państwową Niemiec”. Udział wspomnianych wyżej czterech państw był niezbędny, ponieważ – jako sprzymierzone mocarstwa sojusznice z okresu drugiej 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.

²¹ Zob. Sułek, „Dyplomatyczna historia”.

²² Zasadnicze polskie dokumenty dyplomatyczne zostały opublikowane w: Borodziej, red., *Polska wobec zjednoczenia Niemiec. Niemieckie dokumenty dyplomatyczne przede wszystkim w: Horst von Möller, Ilse Dorothee Pautch, Gregor Schöllgen, Hermann Wentker, Andreas Wirsching, Die Einheit. Das Auswärtige Amt, das DDR-Außenministerium und der Zwei-plus-Vier-Prozess*, red. Heike Amos, Tim Geier (Göttingen: Zusatzdokumente zu dieser Edition, 2015), dostęp: 12.09.2020, <http://www.ifz-muenchen.de/edition/die-einheit>.

²³ Sułek, „Dyplomatyczna historia”.

²⁴ Zob. Renata Szafarz, *Sukcesja państw w odniesieniu do traktatów we współczesnym prawie międzynarodowym* (Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk: Ossolineum, 1982), 231 i n.; Władysław Czaplinski, *Zmiany terytorialne w Europie Środkowej i Wschodniej i ich skutki międzynarodowoprawne (1990–1992)* (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 1998), 81 i n.

²⁵ Szczegółowo na temat Konferencji „2+4” oraz – w tym kontekście – Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec: Jan Barcz, *Sprawy polskie podczas Konferencji „2 + 4”. Potwierdzenie granicy polsko-niemieckiej i odszkodowania od Niemiec. Studium z historii dyplomacji i prawa międzynarodowego* (Warszawa: Elipsa, 2021). Do tej pracy odwołują się wywody zawarte w tym punkcie niniejszego artykułu.

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”, gdyż 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 bezpośrednio wpływały 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 i 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 tego kraju z Układu Warszawskiego i RWPG. Niekwestionowanym warunkiem osiągnięcia porozumienia było położenie kresu wszelkim 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. Sprawa ta została włączona w następstwie działań dyplomatycznych Polski do głównej agendy Konferencji „2+4”.

Postanowienia Traktatu „2+4” potwierdzały²⁶, 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 Michaiła Gorbaczowa i George’a Busha w Waszyngtonie (31 maja–3 czerwca 1990 r.), a przede wszystkim podczas wizyty kanclerza Helmuta Kohla w ZSRR (w Moskwie i na Kaukazie) (14–16 lipca 1990 r.).

²⁶ Tekst Traktatu „2+4” w nieoficjalnym tłumaczeniu na język polski: *Zeszyty Niemcoznawcze PISM* V(5) (1991): 87 i n.

Wspólnym mianownikiem podejmowanych wówczas decyzji było tempo zjednoczenia Niemiec. Oceniając 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 miesięcy²⁷. W tym czasie zadecydowały się polityczne losy Europy. Dla Polski Traktat „2+4” oznaczał bezpośrednie sąsiedztwo ze 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 do grupy europejskich państw demokratycznych.

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 – częściowo – podpisania Traktatu „2+4”, a częściowo – 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.

²⁷ Szerzej na ten temat: Barcz, *Sprawy polskie podczas Konferencji „2+4”*.

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 którego podstawie 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 formalnie notyfikowany, a do treści notyfikacji Polska się ustosunkowała.

Poza zasadniczymi aspektami polityki bezpieczeństwa dwie kwestie były szczególnie istotne z polskiego punktu widzenia: położenie kresu wątpliwościom wysuwany 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 drugiej wojny światowej (oraz NRD) przezwyciężono różnego rodzaju opory kanclerza 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 rozwiązana²⁸. 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 była 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 na 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 zaspokajała swoje roszczenia z części

²⁸ Szczegółowo na ten temat: Jan Barcz, Jerzy Kranz, *Reparacje od Niemiec po drugiej wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego. Aspekty prawa i praktyki* (Warszawa: Elipsa, 2019).

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 Mazowieckiego z kanclerzem Kohlem podczas wizyty tego drugiego 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 których mocy ofiary zbrodni nazistowskich w Polsce otrzymały ponad 6 mld złotych (największa suma, jaką dostały w ramach tych porozumień państwa EŚiW). Świadczenia te były niewielkie w porównaniu z ogromem krzywd, niemniej konkretnie wspierały żyjące jeszcze ofiary. „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 przywoływany 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, nieobciążoną żadnymi zastrzeżeniami lub gwarancjami.

Traktat bilateralny o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej z 14 listopada 1990 r.

Podpisany 14 listopada 1990 r. Traktat²⁹ o potwierdzeniu istniejącej granicy między Polską a zjednoczonymi Niemcami składa się z preambuły i czterech artykułów³⁰. Z prawnego punktu widzenia 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, jej postanowienia dotyczące „uregulowania pokojowego” stały się bowiem bezprzedmiotowe, co należało uwzględnić i podkreślić. Postanowienia art. 2 zawierają na pierwszy rzut oka tradycyjną formułę dotyczącą nienaruszalności granicy „teraz i w przyszłości”, niemniej obok zobowiązania do bezwzględnego poszanowania integralności terytorialnej znalazło się w nich 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 z „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. W Traktacie nie ma zastrzeżeń o nienaruszaniu zawartych przez strony lub je dotyczących innych umów międzynarodowych. Zastrzeżenia takie, zawarte w art. IV Układu normalizacyjnego z 7 grudnia 1970 r., otworzyły 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 odstępstwa od wspomnianej wyżej „pozycji prawnej” w odniesieniu do przeszłości, tj. okresu powojennego. W RFN dominuje nadal stanowisko odmawiające Umowie poczdamskiej charakteru konstytucyjnego, jeśli chodzi o ustanowienie granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej (incydentalnie skutek taki wiązany jest z Układem z 7 grudnia

²⁹ Dz.U. 1992, nr 14, poz. 54.

³⁰ Na temat tego Traktatu zob. prace zawarte w: *Akt historyczny. 30 lat Traktatu*. W literaturze polskiej również: Władysław Czaplinski, Lech Janicki, „Ważniejsze problemy prawne zjednoczenia Niemiec (z polskiego punktu widzenia)”, *Przegląd Zachodni* 1 (1991): 140 i n.; Władysław Czaplinski, „Traktaty polsko-niemieckie z lat 1990–1991”, w: *Zjednoczenie Niemiec. Studia politologiczno-ekonomiczno-prawne*, red. Lech Janicki, Bogdan Koszel, Waław Wilczyński (Poznań: Instytut Zachodni, 1996), 403 i n.; Władysław Czaplinski, „The New Polish-German Treaties and the Changing Political Structure of Europe”, *The American Journal of International Law* 86(1) (1992): 163 i n.

1970 r.). Następstwem tego są spory w doktrynie prawa międzynarodowego co do aktu, na którego mocy 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) przejścia przez Polskę i ZSRR suwerenności nad niemieckimi obszarami wschodnimi nie został rozstrzygnięty w Traktacie „2+4” i Traktacie bilateralnym o potwierdzeniu granicy³¹.

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)³². Konstatacja taka została zaakceptowana przez oba rządy, a przysłowiową kropkę nad „i” postawił Europejski Trybunał Praw Człowieka, odrzucając w orzeczeniu z 7 października 2008 r. roszczenia Powiernictwa Pruskiego³³.

Podsumowanie

Od 30 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 należałoby 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 granicy³⁴. Dla

³¹ Na ten temat zob. Władysław Czapliński, „Polskie pozycje prawne wobec Niemiec popoczdamskich w świetle prawa międzynarodowego. Agresja – terytorium – obywatelstwo”, w: *Polska–Niemcy 1945–2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie. Studia i dokumenty*, red. Witold M. Góralski (Warszawa: PISM, 2007), 57.

³² Jan Barcz, Jochen Abraham Frowein, „Ekspertyza w sprawie roszczeń z Niemiec przeciwko Polsce w związku z drugą wojną światową (przedstawiona 2 listopada 2004 r.)”, *Gazeta Prawna (dodatek specjalny)*, 1.12.2004.

³³ Zob. Witold M. Góralski, „Niemieckie roszczenia restytucyjno-odszkodowawcze wobec Polski. Ostateczne zamknięcie sporu w świetle prawa międzynarodowego”, w: *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy 1991–2011*, red. Witold M. Góralski (Warszawa: Elipsa, 2011), 521 i n.

³⁴ Zob. np. Antoni Dudek, *Od Mazowieckiego do Suchockiej. Pierwsze rządy wolnej Polski* (Kraków: Wydawnictwo Znak, 2019), 96 i n.

prawnika zajmującego się prawem międzynarodowym jest to pytanie więcej niż retoryczne. Krzysztof Skubiszewski w swojej fundamentalnej pracy *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*³⁵ 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.³⁶

Po drugie – w ramach „polityki historycznej” PiS i powrotu w tym kontekście do „sprawy reparacji od Niemiec” mnożą się wypowiedzi, że podczas Konferencji „2+4” zaniedbano sprawę, a była „okazja” skutecznego dochodzenia „reparacji”, czy wręcz, że „reparacji” takich Polska się wówczas zrzekła³⁷. Opowiadanie takich głupstw wymaga wielkiego stopnia ignorancji i złej woli. Wobec zdecydowanego stanowiska czterech mocarstw szans na powrót do rozszczeń 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-niemieckiej³⁸. Następnie – jak zaznaczono już

³⁵ Poznań 1975, s. 325.

³⁶ Więcej niż wątpliwy jest wniosek Antoniego Dudka (*Od Mazowieckiego do Suchockiej*, 98), że w warunkach lat 1989/1990, 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 Mazowieckiemu i ministrowi 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 wysuwany przez RFN wobec granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej (w momencie zjednoczenia Niemiec) miało w tym kontekście znaczenie zasadnicze. Równie ostrożnie należy podchodzić do opinii (s. 97/98), 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 powodowane czym innym, natomiast podczas Konferencji „2+4” zapadły fundamentalne decyzje, które stworzyły 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.

³⁷ Tak zwłaszcza Arkadiusz Mularczyk, przewodniczący parlamentarnego zespołu ds. reparacji (zespół nie został rewitalizowany w kadencji Sejmu od 2019 r.). Zob. źródła podane m.in. w: Adam Leszczyński, „Jak Mazowiecki ugiał się przed Niemcami, czyli baśń o straconych reparacjach. Pamięć Mularczyka wymaga reparacji”, *oko.press*, 17.10.2017, dostęp: 15.09.2020, <https://oko.press/mazowiecki-ugial-sie-niemcami-czyli-basn-o-straconych-reparacjach-pamiec-mularczyka-wymaga-reperacji/>.

³⁸ W tym miejscu ponownie należy powrócić do ocen zawartych w książce Antoniego Dudka (*Od Mazowieckiego do Suchockiej*, 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. Dudek słusznie wskazuje wcześniej na to, że cztery mocarstwa nie miały najmniejszego zamiaru powracać do sprawy

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 nierealnych mirażu o możliwości otrzymania astronomicznych sum od Niemiec w bez mała 80 lat po zakończeniu drugiej wojny światowej³⁹.

* * *

Traktat z 14 listopada 1990 r. położył kres – wraz z Traktatem „2+4” – uprzednim zastrzeżeniom RFN dotyczącym ostateczności granicy polsko-niemieckiej, a więc jednego z podstawowych atrybutów państwowości Polski. 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 Europejskiej⁴⁰.

Powracając do omówionych na wstępie wniosków profesora Janusza Symonidesa, wynikających z analizy zasady efektywności przeprowadzonej przed pół wiekiem, stwierdzić jedynie można, że w pełni się one potwierdziły: Ziemia Zachodnie i Północne są integralną częścią Państwa Polskiego, a status prawny polsko-niemieckiej granicy

„reparacji” podczas Konferencji „2+4”, a jedynie one miały taką legitymację. „Polska i inne kraje będące ofiarami III Rzeszy” nic więc nie straciły, gdyż nie miały żadnych realnych możliwości dochodzenia wówczas „reparacji”, przy czym należy podkreślić, że mogło chodzić w tym przypadku jedynie o roszczenia międzypaństwowe (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. Piszę na ten temat szerzej w rozdziale 9 mojej ostatniej monografii *Sprawy polskie podczas Konferencji „2+4”*. Jeśli na początku tych uwag wzywałem do „ważenia słów”, to m.in. z tego względu, że pochopte oceny w poważnych pracach historycznych są bez żenady i jakiegokolwiek refleksji oraz analizy kontekstu wykorzystywane przez populistycznych polityków.

³⁹ Przypomnijmy, że PiS zaczął występować z bliżej niesprecyzowanymi roszczeniami reparatornymi wobec RFN już w 2004 r. Od tego czasu sprawował rządy łącznie przez prawie osiem lat: wysuwane roszczenia odgrywają rolę jedynie rozkręcania antyniemieckich emocji i fobii, nie przyniosły natomiast ani sprecyzowania, o jakie roszczenia chodzi, ani wszczęcia oficjalnych negocjacji, ani zwłaszcza konkretnej pomocy dla żyjących jeszcze ofiar zbrodni nazistowskich. Całkowicie bowiem zignorowano możliwości, jakie otworzyło w tej mierze tzw. rozwiązanie pragmatyczne, zapoczątkowane porozumieniem z 1991 r. Zob. szerzej: Barcz, Kranz, *Reparacje od Niemiec po drugiej wojnie światowej*, zwłaszcza rozdz. 8 i wnioski końcowe.

⁴⁰ Zob. na ten temat zwłaszcza prace Jerzego Sułka, który kierował zespołem negocjującym m.in. Traktat o potwierdzeniu granicy i „duży” Traktat polsko-niemiecki. Jerzy Sułek, *Na drodze do porozumienia i pojednania z Niemcami. Wybór tekstów z lat 1989–2009* (Warszawa: Elipsa, 2009).

na Odrze i Nysie Łużyckiej jest trwały i stabilny, tj. niekwestionowany przez żadne państwo, łącznie ze zjednoczonymi Niemcami.

Confirmation of the Polish-German Border on the Odra and Nysa Łużycka Rivers in the Process of German Reunification

The article analyzes the process of confirmation of the Polish-German border in the course of German reunification. The Federal Republic of Germany previously contested the ultimate nature of this border under international law. This caused serious political conflicts in relations between the People's Republic of Poland and the Federal Republic of Germany. This was not changed by the Treaty on the Normalization of Relations between the two States, signed on December 7, 1970.

The rise of a democratic Poland in 1989 and the parallel reunification of Germany put an end to these conflicts. This was reflected in the Treaty on the Confirmation of the Polish-German border (signed on November 14, 1990) and in the "two plus four" Treaty (signed on September 12, 1990).

This became the basis for building the Polish-German "community of interests" in a united Europe, as postulated by Minister Krzysztof Skubiszewski. It should be remembered that the negotiations on the border Confirmation Treaty contributed to the development of the concept of a Treaty on good neighborhood and friendly cooperation. It was signed on June 17, 1991. It set the directions for the Polish-German "community of interests" and paved the way for Poland to enter the European Union.

Keywords: Conference "2+4", Treaty "2+4", Polish-German relations, Polish-German border, Treaty on the confirmation of the Polish-German border, Agreement on the normalization of relations between the People's Republic of Poland and the Federal Republic of Germany, Treaty on good neighborhood and friendly cooperation.