

**Lech Antonowicz**

**STATUS  
PRAWNOMIĘDZYNARODOWY  
POLSKI  
(1918–2018)**



Lech Antonowicz

**STATUS PRAWNOMIĘDZYNARODOWY  
POLSKI (1918–2018)**

Lublin 2018

WYŻSZA SZKOŁA EKONOMII I INNOWACJI W LUBLINIE

*Seria wydawnicza:*  
Monografie Wydziału Administracji i Nauk Społecznych WSEI

Lech Antonowicz

**Status prawnomiędzynarodowy Polski (1918–2018)**

*Recenzenci:*  
prof. dr hab. Marek Pietraś  
dr hab. Andrzej Wrzyszczyk, prof. nadzw.

*Skład, łamanie i projekt okładki:*  
Anna Konieczna

© *Copyright by* Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe  
Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów niniejszej pracy bez zgody wydawcy zabronione.

Printed in Poland  
Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe  
Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji  
20–209 Lublin, ul. Projektowa 4  
tel.: + 48 81 749 17 77, fax: + 48 81 749 32 13  
[www.wsei.lublin.pl](http://www.wsei.lublin.pl)

ISBN - wersja drukowana 978-83-66159-06-8  
ISBN - wersja elektroniczna 978-83-66159-20-4

## SPIS TREŚCI

<b>Przedmowa</b> .....	5
<b>Rozdział I. Druga Rzeczpospolita (1918–1939)</b> .....	7
§1. Powstanie Drugiej RP .....	7
§2. Uznanie międzynarodowe Drugiej RP .....	10
§3. Druga RP – państwo odrodzone czy państwo nowe? .....	14
§4. Granice Drugiej RP .....	20
§5. Naczelne organy Drugiej RP dla spraw zagranicznych .....	25
§6. Druga RP w społeczności międzynarodowej .....	30
a) stosunki dyplomatyczne i konsularne .....	30
b) umowy międzynarodowe .....	34
c) organizacje międzynarodowe .....	35
<b>Rozdział II. Rzeczpospolita Walcząca (1939–1945)</b> .....	39
§ 1. Wojna obronna Polski 1939 .....	39
§2. Rząd RP na uchodźstwie .....	40
§3. Tak zwany czwarty rozbiór Polski .....	42
§4. Okupacja wojenna czy zawojowanie? .....	43
§5. Działalność pokojowa Polski .....	45
a) stosunki dyplomatyczne i konsularne .....	45
b) umowy międzynarodowe .....	47
c) organizacje międzynarodowe .....	49
§5. Polska jako państwo wojujące .....	50
<b>Rozdział III. Rzeczpospolita Ludowa (1944/45–1989)</b> .....	55
§1. Geneza i ukształtowanie władz Rzeczypospolitej Ludowej .....	55
§2. Uznanie międzynarodowe Rzeczypospolitej Ludowej .....	57
§3. Nowy rząd czy nowe państwo? .....	60
§4. Granice Rzeczypospolitej Ludowej .....	67
§5. Naczelne organy Rzeczypospolitej Ludowej dla spraw zagranicznych ..	71
§6. Uczestnictwo Rzeczypospolitej Ludowej w społeczności międzyna- rodowej .....	76
a) stosunki dyplomatyczne i konsularne .....	76
b) umowy międzynarodowe .....	78
c) organizacje międzynarodowe .....	79
<b>Rozdział IV. Trzecia Rzeczpospolita (1989–2018)</b> .....	83
§1. Transformacja ustrojowa czy państwo nowe? .....	83
§2. Naczelne organy Trzeciej RP dla spraw zagranicznych .....	87
§3. Zmiany geopolityczne wokół granic Trzeciej RP .....	91
a) Niemcy .....	92

---

b) Czechosłowacja .....	93
c) ZSRR .....	93
§4. Uczestnictwo Trzeciej RP w społeczności międzynarodowej .....	95
§5. Trzecia RP a suwerenność państw .....	101
<b>Aneks</b> .....	105
Państwa i inne podmioty, z którymi Polska utrzymuje stosunki dyplomatyczne .....	105
<b>Bibliografia</b> .....	111
I. Dokumenty i materiały .....	111
II. Prace naukowe .....	112

## PRZEDMOWA

W czasie wieloletniej pracy naukowej najwięcej uwagi poświęcałem państwu jako podmiotowi prawa międzynarodowego. Podsumowaniem moich badań w tym zakresie stała się książka pt. *Rzecz o państwach i prawie międzynarodowym*, wydana w 2012 roku przez Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie.

Celem niniejszej pracy jest zaś syntetyczne przedstawienie statusu prawnomiędzynarodowego Polski w latach 1918–2018. Częściowo jest ona oparta na moich wcześniejszych publikacjach dotyczących niektórych elementów tej problematyki.

Chcę podkreślić, że moim zamiarem było napisanie pracy z dziedziny prawa międzynarodowego, a nie historii dyplomatycznej Polski. Jej główną treścią jest próba uzasadnienia, że współczesne państwo polskie, mimo burzliwej historii oraz wielu zmian – terytorialnych, ludnościowych, ustrojowych i innych, istnieje i funkcjonuje nieprzerwanie od 1918 roku jako ten sam podmiot prawa międzynarodowego. Zarazem jest to poniekąd rozwinięcie tego, co na temat tej kwestii napisałem pierwotnie w artykule pt. *Tożsamość państwa polskiego w prawie międzynarodowym*, zamieszczonym w miesięczniku „Państwo i Prawo” (1993, Nr 10).

Świadomy tego, że temat ten wart jest opracowania znacznie obszerniejszego i bardziej pogłębionego, wyrażam nadzieję, że ktoś z grona moich młodszych koleżanek czy kolegów podejmie się takiego zadania, prezentując oczywiście swoje poglądy w kwestiach dyskusyjnych.

Podziękowanie za życzliwą możliwość wydania tej książki kieruję do kierownictwa Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji oraz kierownictwa Wydziału Administracji i Nauk Społecznych WSEI. Panu Profesorowi Markowi Pietrasiowi i Panu Profesorowi Andrzejowi Wrzyszczeni dziękuję za cenne uwagi, z których skorzystałem przed oddaniem maszynopisu do druku. Serdecznie dziękuję również Pani Mgr Ewie Zarębskiej za pomoc w starannym przygotowaniu tekstu.

*Lech Antonowicz  
Lublin, listopad 2018.*



## ROZDZIAŁ I.

### DRUGA RZECZPOSPOLITA (1918–1939)

Powstanie Drugiej Rzeczypospolitej to jedno z najważniejszych zdarzeń w ponad tysiącletnich dziejach państwowości polskiej. Wydarzenie to ma dość duży dorobek piśmienniczy z dziedziny nauk o państwie i prawie, przy czym ujawnia on dużą rozbieżność poglądów w wielu kwestiach prawnomiędzynarodowych.

#### §1. POWSTANIE DRUGIEJ RP

Kwestia kiedy właściwie powstała Druga Rzeczpospolita powstaje niezależnie od tego, czy z punktu widzenia prawa międzynarodowego Druga Rzeczpospolita stanowiła restytucję przedrozbiorowego państwa polskiego, czy też była nowym państwem polskim<sup>1</sup>.

Trudność dokładnego wskazania daty, z którą związane są wielorakie skutki prawnomiędzynarodowe, polega przede wszystkim na tym, że zarówno powstanie państwa, jak i jego ewentualna restytucja zawsze są wynikiem dłuższej lub krócej trwającego procesu, którego nie da się sprowadzić do jakiegoś dnia. Późniejszy wybór dokładnej daty siłą rzeczy zawiera w sobie element umowności, czy nawet arbitralności.

Należy podkreślić, że data powstania Drugiej Rzeczypospolitej była w okresie międzywojennym nie tylko przedmiotem dyskusji naukowej, ale także elementem sporu rozpatrywanego przez Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej, co jest bardzo rzadkim przypadkiem w historii sądownictwa międzynarodowego. Otóż w sprawie dotyczącej niektórych interesów niemieckich na polskim Górnym Śląsku chodziło o ustalenie, czy Polska mogła korzystać z dobrodziejstw wynikających z konwencji rozejmowej z Niemcami podpisanej dnia 11 listopada 1918 r.<sup>2</sup> Według tezy rządu niemieckiego w tej sprawie, w czasie podpisywania rozejmu państwo polskie nie istniało, natomiast teza rządu polskiego opierała się na założeniu, że Polska miała wtedy zdolność prawną jako państwo *nasciturus*. STSM w wyroku wydanym dnia 25 maja 1926 r. stwierdził, że Polska nie była stroną wspomnianej konwencji rozejmowej, ani też protokołu w Spa z dnia 1 grudnia 1918 r., gdyż w okresie zawarcia tych umów nie była uznana przez Niemcy za stronę wojującą. Natomiast sędzia brytyjski, zgadzając się z konkluzją wyroku, wyraził zdanie, że państwa sprzymierzone zawarły ten rozejm zarówno we

<sup>1</sup> L. Antonowicz, *Narodziny Drugiej Rzeczypospolitej ze stanowiska prawa międzynarodowego*, „Przegląd Sejmowy”, 1998, Nr 10, s. 17–28

<sup>2</sup> *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna, Wybór dokumentów* w oprac. L. Gelberga, t. II, Warszawa 1958, s. 22–28.



własnym imieniu, jak i w imieniu Polski, której armia walczyła po stronie tych państw i która właśnie stawała się państwem<sup>3</sup>.

W polskim piśmiennictwie prawniczym sformułowano różne opinie na temat daty powstania Drugiej Rzeczypospolitej. Są wśród nich opinie, że dokładnej daty tego zdarzenia ustalić nie sposób, według innych można wskazać tylko czasokres, w obrębie którego ono nastąpiło, wreszcie takie, które całkiem dokładnie określają tę datę.

Tak więc zdaniem St. Kutrzeby, na powstanie państwa polskiego złożyły się takie momenty, jak utworzenie Rady Regencyjnej we wrześniu 1917 roku, jej odezwa z dnia 7 października 1918 r. oraz wypędzenie okupantów dnia 10 listopada 1918 r. Toteż byłoby bezpłodne badanie, który z tych momentów miał największe i decydujące znaczenie<sup>4</sup>. Niemniej pięć lat później autor ten pisał, że dzień 11 listopada 1918 r. to dzień powstania niepodległego państwa polskiego<sup>5</sup>.

Według W. Komarnickiego, czas restytucji państwa polskiego można zamknąć w okresie od 31 października do 11 listopada 1918 r., to jest między wyzwoleniem Krakowa a wyzwoleniem Warszawy; gdyby zaś chodziło o ustalenie ścisłej daty odzyskania niepodległości państwowej, to należałoby przyjąć dzień 11 listopada 1918 r., gdyż dopiero wówczas nowo wytworzony stan polityczny uzyskał cechy stałości koniecznej dla stwierdzenia powstania organizmu państwowego<sup>6</sup>.

Stanisław Hubert – również zwolennik tezy o restytucji państwa polskiego – uważał, że nastąpiła ona w okresie między 11 a 14 listopada 1918 r., ale zaznaczał, że obiektywne ustalenie momentu odzyskania niepodległości jest raczej niemożliwe<sup>7</sup>.

Od poglądów większości autorów, którzy datę narodzin Drugiej Rzeczypospolitej sytuowali w jesieni 1918 roku, wyraźnie różniło się stanowisko w tej sprawie C. Berezowskiego. Jego zdaniem, polska władza najwyższa istniała rzeczywiście już 13 lutego 1918 r., kiedy to Rada Regencyjna wydała odezwę do narodu polskiego, wypowiadając się w niej otwarcie przeciwko mocarstwom centralnym w związku z traktatem pokoju z dnia 9 lutego tego roku, w którym przyznano Ukrainie Chełmszczyznę. Natomiast pod względem prawnomiędzynarodowym suwerenność polska istniała od dnia 29 marca 1918 r., kiedy uprawomocnił się traktat pokoju między Rosją a Niemcami, Austro-Węgrami, Bułgarią i Turcją, w którym Rosja zrzekła się zwierzchnictwa nad obszarami polskimi. Pierwszym przejawem tej suwerenności było powołanie 4 kwietnia 1918 r. rządu nowego

<sup>3</sup> Zob. C. Berezowski, *Powstanie państwa polskiego w świetle prawa narodów*, Warszawa 1934, s. 71–72.

<sup>4</sup> St. Kutrzeba, *Polskie prawo polityczne według traktatów*, t. I Kraków 1923, s. 28.

<sup>5</sup> Tenże, *Polska Odrodzona 1914–1928*, Kraków 1928, s. 99.

<sup>6</sup> W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 40.

<sup>7</sup> St. Hubert, *Rozbiory i odrodzenie Rzeczypospolitej. Zagadnienie prawa międzynarodowego*, Lwów 1937, s. 206–207.

państwa polskiego<sup>8</sup>. Można jednak dodać, że autor ten w artykule na ten temat opublikowanym ćwierć wieku później napisał, że do powstania państwa polskiego doszło w listopadzie 1918 roku<sup>9</sup>.

Powyższą różnicę stanowisk należy tłumaczyć stosowaniem przez autorów piszących na temat daty narodzin Drugiej Rzeczypospolitej do oceny tych samych faktów historycznych nie całkiem jednakowo pojmowanego pojęcia suwerenności. Przyjmując założenie, że żaden akt – bez względu na jego treść – pochodzący od organów powołanych przez państwa obce nie mógł stworzyć niezbędnych atrybutów najwyższej władzy państwowej, nie może być mowy o powstaniu względnie restytucji państwa polskiego przed listopadem 1918 roku. Ale z drugiej strony, założenie to traktowane w sposób absolutnie kategoryczny może budzić wątpliwości, gdyż, formalnie rzecz biorąc, to Rada Regencyjna przekazała Józefowi Piłsudskiemu najpierw władzę wojskową i dowództwo wojsk polskich (11 listopada), a następnie całą zwierzchnią władzę państwową (14 listopada)<sup>10</sup>.

W tym stanie rzeczy może nie dziwić fakt, że ustawę ustanawiającą święto odzyskania przez naród polski niepodległego bytu państwowego w dniu 11 listopada Sejm uchwalił dopiero 20 marca 1937 r.<sup>11</sup> Sprawozdawca sejmowy, uzasadniając projekt ustawy w tej sprawie, przypomniał dawniejsze dyskusje i rozważania, w tym także odczyty J. Piłsudskiego, w których skłonny on był za pierwszy dzień odrodzenia państwa polskiego uznać 22 względnie 28 listopada 1918 r., kiedy zostały wydane pierwsze dekrety państwowe – dekret o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej<sup>12</sup> oraz dekret Naczelnika Państwa o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego<sup>13</sup>. Zarazem jednak sprawozdawca stwierdził, że nie da się zaprzeczyć, że czynnik władzy niezależnej i znajdującej posłuch u ogółu ludności wkroczył w życie polskie konkretnie w dniu 11 listopada 1918 r., podczas gdy ani Rada Regencyjna, ani też Rząd Ludowy w Lublinie powszechnego posłuchu nie miały<sup>14</sup>.

Należy podkreślić, że efektywność władzy z punktu widzenia prawa międzynarodowego jest istotnym elementem zarówno powstania, jak i restytucji państwa. Zarazem stanowi ona przesłankę uznania państwa ze strony innych państw.

<sup>8</sup> C. Berezowski, *Powstanie państwa polskiego w świetle prawa narodów*, Warszawa 1934, s. 246.

<sup>9</sup> Tenże, *Powstanie i uznanie państwa polskiego w 1918 r.*, „Państwo i Prawo”, 1959, Nr 2, s. 223.

<sup>10</sup> *Powstanie II Rzeczypospolitej. Wybór dokumentów 1866–1923*, pod red. H. Janowskiej i T. Jędruszcza, Warszawa 1984, s. 436 i 440.

<sup>11</sup> *Dziennik Ustaw*, 1937, Nr 33, poz. 255.

<sup>12</sup> *Powstanie II Rzeczypospolitej. Wybór dokumentów 1866–1925*, pod red. H. Janowskiej i T. Jędruszcza, Warszawa 1984, s. 446.

<sup>13</sup> Tamże, s. 448.

<sup>14</sup> Zob. St. Hubert, *Rozbiory i odrodzenie Rzeczypospolitej. Zagadnienie prawa międzynarodowego*, Lwów 1937, s. 207–209.

## §2. UZNANIE MIĘDZYNARODOWE DRUGIEJ RP

Problem powstania państwa polskiego wiąże się z problemem jego uznania międzynarodowego, aczkolwiek aktów tych nie można utożsamiać. St. Kutrzeba pisząc o powstaniu Drugiej Rzeczypospolitej, podkreślił potrzebę ścisłego oddzielenia dwu kwestii: powstania państwa, które ma zasadnicze znaczenie faktyczne oraz jego uznanie, które ma już w sobie moment natury prawnej<sup>15</sup>. W zdaniu tym można zauważyć wyraz konstytutywnej teorii uznania państwa, która przeważała w ówczesnej polskiej nauce prawa międzynarodowego. Tak więc W. Komarnicki uważał, że wprawdzie powstanie państwa zależy jedynie od faktu powstania na danym terytorium władzy zdolnej zapewnić sobie posłuch wewnątrz i obronić się przed napaściami z zewnątrz, ale uznanie jest dla nowo powstałego państwa koniecznością dziejową, dzięki której uzyskuje ono osobowość w prawie międzynarodowym, zaś jego obywatele zyskują możliwość zastępstwa w obrocie międzynarodowym<sup>16</sup>. Zwolennikiem deklaratywnej teorii uznania państwa był natomiast Z. Cybichowski, uważając, że nowe państwo staje się podmiotem prawa narodów z chwilą swego powstania i dlatego może nawiązywać stosunki z innymi państwami<sup>17</sup>.

Zasadniczy spór między zwolennikami konstytutywnej oraz deklaratywnej teorii uznania państwa nie zaznaczył się wyraźnie w związku z uznaniem międzynarodowym Drugiej Rzeczypospolitej. Nie zwracano też uwagi na to, że termin „uznanie państwa” obejmuje właściwie dwa elementy, które należy odróżniać, aczkolwiek w praktyce są one często łączone. Z jednej strony chodzi bowiem o akt, w którym państwo uznające stwierdza, że jednostka geopolityczna będąca obiektem uznania jest państwem w sensie prawa międzynarodowego, z drugiej zaś o deklarację gotowości nawiązania z tą jednostką stosunków, w szczególności stosunków dyplomatycznych.

Oprócz podstawowej kwestii, czy wówczas chodziło o uznanie nowego państwa, czy też państwa odrodzonego, różnice zdań w nauce prawa międzynarodowego dotyczyły niektórych szczegółowych zagadnień związanych z rodzajem, trybem czy datą uznania państwa polskiego ze strony innych państw.

Według aktu mocarstw centralnych w sprawie Rady Regencyjnej z dnia 12 września 1917 r. reprezentacja międzynarodowa Królestwa Polskiego i prawo zawierania umów międzynarodowych miały być wykonywane przez polską władzę państwową dopiero po zakończeniu okupacji (art. I i V)<sup>18</sup>. Toteż pierwszym aktem międzynarodowym Drugiej Rzeczypospolitej była nota Józefa Piłsudskiego z dnia 16 listopada 1918 r. do prezydenta Stanów Zjednoczonych oraz rządów:

<sup>15</sup> St. Kutrzeba, *Polskie prawo polityczne według traktatów*, cz. I, Kraków 1923, s. 28.

<sup>16</sup> W. Komarnicki, *O prawach i zobowiązaniach nowopowstałego państwa*, Warszawa 1918, s. 3–4.

<sup>17</sup> Z. Cybichowski, *System prawa międzynarodowego*, Warszawa 1923, s. 98.

<sup>18</sup> *Powstanie II Rzeczypospolitej. Wybór dokumentów 1866–1925*, pod red. H. Janowskiej i T. Jędruszczaka, Warszawa 1984, s. 353–354.

angielskiego, francuskiego, włoskiego, japońskiego, niemieckiego, jak również rządów innych państw wojujących i neutralnych. Nota zawiadamiała o istnieniu niepodległego państwa polskiego, obejmującego wszystkie ziemie zjednoczonej Polski<sup>19</sup>. Terytorialny zakres państwa polskiego był wprawdzie podany na wyrost, ale określenie Polski jako państwa niepodległego było zgodne ze stanem rzeczywistym. Nota nie zwracała się o uznanie międzynarodowe państwa polskiego, ale niewątpliwie stanowiła ofertę idącą właśnie w tym kierunku.

W świetle dokumentów dyplomatycznych nie zawsze można całkiem dokładnie określić, kiedy poszczególne państwa tworzące ówczesną społeczność międzynarodową dokonały uznania państwa polskiego. Proces ten następował bowiem zarówno na płaszczyźnie dwustronnych stosunków międzypaństwowych, jak i na forum międzynarodowej konferencji pokojowej w Paryżu<sup>20</sup>.

Z politycznego punktu widzenia znaczenie uznania Polski za państwo ze strony innych państw było oczywiście różne – najważniejsze było uznanie ze strony ówczesnych mocarstw, zarówno dwu mocarstw sąsiednich (Niemcy i Rosja), jak i pięciu głównych mocarstw sprzymierzonych i stowarzyszonych (Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Francja, Włochy i Japonia).

Najwcześniej aktu uznania dokonały Niemcy, wysyłając do Warszawy posła w misji nadzwyczajnej, który złożył Naczelnikowi państwa polskiego listy uwierzytelniające dnia 21 listopada 1918 r. J. Makowski przypisywał temu aktowi znaczenie uznania de facto, podczas gdy jako uznanie de iure traktował notę delegacji niemieckiej z dnia 18 maja 1919 r. uznającą za dostateczne pełnomocnictwa delegacji polskiej na paryską konferencję pokojową<sup>21</sup>. Wydaje się, że nie tylko ustanowienie stałych przedstawicielstw dyplomatycznych, ale także wysłanie misji specjalnej o charakterze dyplomatycznym do innego państwa jest wyrazem jego uznania de iure, dokonywanym w sposób dorozumiany. Jest to bowiem całkiem oficjalna forma stosunków między państwami.

Jeśli chodzi o Rosję radziecką, to za akt uznania państwa polskiego z jej strony C. Berezowski uważał propozycję z dnia 27 listopada 1918 r. mianowania przedstawicielstw dyplomatycznych obu państw. Propozycję taką radziecki komisarz spraw zagranicznych skierował do polskiego ministra spraw zagranicznych<sup>22</sup>. Jest to przekonujące, gdyż nie tylko nawiązanie stosunków dyplomatycznych, ale sama propozycja takiego aktu ze strony państwa pod adresem innego państwa jest jego uznaniem.

Uznanie Polski jako państwa przez główne mocarstwa sprzymierzone i stowarzyszone nastąpiło przez dopuszczenie jej przedstawicieli w charakterze

<sup>19</sup> Tamże, s. 441–442.

<sup>20</sup> Chodzi tu o uznanie państwa w odróżnieniu od wcześniejszych aktów mocarstw sprzymierzonych i stowarzyszonych uznających Polskę „comme nation”, czy też uznających autonomiczną armię polską jako sojuszniczą i wojującą.

<sup>21</sup> J. Makowski, *Umowy międzynarodowe Polski 1919–1934*, Warszawa 1935, s. 323–324.

<sup>22</sup> C. Berezowski, *Powstanie państwa polskiego w świetle prawa narodów*, Warszawa 1934, s. 380.

uczestników konferencji pokojowej w Paryżu. Istnieje tylko rozbieżność zdań co do daty tego aktu zbiorowego uznania. Nie wszyscy autorzy przyjmują za miarodajną pod tym względem datę noty francuskiego ministra spraw zagranicznych w tej sprawie z dnia 15 stycznia 1919 r. Zdaniem St. Kutrzeby, istotny był dzień 12 stycznia, kiedy podjęto uchwałę o dopuszczeniu Polski do konferencji. L. Ehrlich uważał powyższą notę za akt uznania, ale dodawał, że ostatecznym uznaniem było rzeczywiste dopuszczenie przedstawicieli Polski do udziału w obradach na pierwszym posiedzeniu konferencji, co miało miejsce dnia 18 stycznia<sup>23</sup>. Natomiast według C. Berezowskiego uznanie Polski przez główne mocarstwa nastąpiło dopiero dnia 23 stycznia 1919 r., kiedy rząd Polski postanowił, że Polski Komitet Narodowy, do którego była skierowana wspomniana nota, jest przedstawicielem interesów polskich u rządów państw sprzymierzonych i stowarzyszonych oraz u rządu szwajcarskiego<sup>24</sup>.

Akt zbiorowego uznania państwa polskiego nie wykluczał indywidualnych aktów uznania ze strony tych samych państw, chociaż z punktu widzenia prawa międzynarodowego można je uważać za zbędne. Listę państw, które dokonały uznania w ciągu 1919 roku, otwierają Stany Zjednoczone (30 stycznia). Następnie były to: Francja (24 lutego), Wielka Brytania (25 lutego), Włochy (27 lutego), Belgia (6 marca), Finlandia (8 marca), Szwajcaria (12 marca), Grecja (13 marca), Japonia (22 marca), Stolica Apostolska (30 marca), Brazylia (15 marca), Czechosłowacja (28 maja), Hiszpania (30 maja), Norwegia (31 maja), Dania (31 maja), Szwecja (3 czerwca), Portugalia (21 czerwca), Rumunia (21 czerwca), Argentyna (7 lipca), Persja (29 sierpnia), Paragwaj (1 września) i Chile (28 września). Chiny uznały Polskę 27 marca 1920 r., a Islandia, która wówczas pozostawała w unii z Danią, dnia 28 stycznia 1922 r.<sup>25</sup>

Było to łącznie 23 państw oraz Stolica Apostolska, co nie stanowiło nawet połowy ówczesnego stanu społeczności międzynarodowej. Wprawdzie status prawnomiędzynarodowy Polski jako państwa nie budził wtedy wątpliwości, ale można w tym związku zwrócić jeszcze uwagę na problem uznania państw w kontekście członkostwa w Lidze Narodów.

Julian Makowski był zdania, że przez fakt należenia do Ligi Narodów Polska uznała *implicite* wszystkich jej członków i została przez nich uznana<sup>26</sup>. Jest to przekonujące, ale trzeba zaznaczyć, że w nauce prawa międzynarodowego zdania na temat relacji zachodzących między członkostwem państw w organizacjach międzynarodowych a ich uznaniem wzajemnym są podzielone.

<sup>23</sup> L. Ehrlich, *Prawo narodów*, Lwów 1927, s. 142.

<sup>24</sup> C. Berezowski, *Powstanie państwa polskiego w świetle prawa narodów*, Warszawa 1934, s. 381–382.

<sup>25</sup> J. Makowski, *Umowy międzynarodowe Polski 1919–1934*, Warszawa 1935, s. 323–324.

<sup>26</sup> Tamże, s. 324.

Pierwotnymi członkami Ligi Narodów stały się dwie grupy państw. Grupę pierwszą stanowiły państwa – sygnatariusze traktatu pokoju z Niemcami z 28 czerwca 1919 r. w liczbie 24. Były to Belgia, Boliwia, Brazylia, Chiny, Czechosłowacja, Francja, Grecja, Gwatemala, Haiti, Honduras, Japonia, Kuba, Liberia, Nikaragua, Panama, Peru, Polska, Portugalia, Rumunia, Państwo Serbsko-Chorwacko-Słoweńskie, Syjam, Urugwaj, Wielka Brytania i Włochy. Do tej grupy przyporządkowano także Afrykę Południową, Australię, Kanadę, Nową Zelandię oraz Indie, które wówczas były autonomicznymi jednostkami geopolitycznymi wchodzącymi w skład Imperium Brytyjskiego. Natomiast Stany Zjednoczone, Ekwador i Hedžas nie ratyfikowały tego traktatu, ale Ekwador uzyskał członkostwo Ligi w trybie przyjęcia.

Grupę drugą stanowiło 13 państw neutralnych zaproszonych do przystąpienia do Paktu Ligi Narodów, a mianowicie – Argentyna, Chile, Dania, Hiszpania, Holandia, Kolumbia, Norwegia, Paragwaj, Persja, Salvador, Szwajcaria, Szwecja i Wenezuela. Państwa te przyjęły zaproszenie i stały się członkami Ligi.

Ponadto Pakt Ligi Narodów przewidywał możliwość uzyskania członkostwa tej organizacji przez każde państwo, dominium i kolonię, rządzące się samodzielnie, jeśli spełni warunki określone w Pakcie (art. 1 ust. 2). Z możliwości tej skorzystało 21 państw, w tej liczbie państwa nieprzyjacielskie w czasie I wojny światowej – Austria, Bułgaria, Niemcy, Turcja i Węgry. Na tej podstawie do Ligi Narodów został także przyjęty ZSRR.

W sumie do Ligi Narodów należało 63 państw. Wprawdzie aż 22 państwa wystąpiły lub zaniechały uczestnictwa w tej organizacji międzynarodowej, ale to nie miało już jakiegokolwiek wpływu na uznanie państwa polskiego<sup>27</sup>.

W konkluzji można przyjąć, że już od samego początku lat dwudziestych Polska była powszechnie uznana za państwo i podmiot prawa międzynarodowego.

<sup>27</sup> Zob. W. Balcerak, *Liga Nadziei. Z dziejów Ligi Narodów*, Warszawa 2010, passim.

### §3. DRUGA RP – PAŃSTWO ODRODZONE CZY PAŃSTWO NOWE?

Podstawowy problem w związku z powstaniem Drugiej Rzeczypospolitej sprowadza się do pytania, czy była ona tym samym co Pierwsza Rzeczpospolita, czy też nowym podmiotem prawa międzynarodowego. Problem ten w okresie międzywojennym był przedmiotem wielu, zwłaszcza dwu bardzo obszernych i wnikliwych prac naukowych, a także istotnym elementem orzecznictwa Sądu Najwyższego, w sprawach cywilnych oraz karnych. Kontynuacją niektórych wątków dyskusji na ten temat są zaś rozprawy i opinie opublikowane w okresie powojennym.

W nauce prawa międzynarodowego używane są dwa terminy na określenie istnienia państw w czasie: „ciągłość” i „tożsamość”. Dlatego stanowisko Z. Cybichowskiego w omawianej kwestii trzeba ocenić jako niespójne. Uważał on bowiem, że Polska po pierwszej wojnie światowej pod względem socjalnym – o ile chodzi o polską myśl państwową – stanowiła dalszy ciąg Rzeczypospolitej rozbitej przez zaborców w XVIII stuleciu, natomiast pod względem prawnym była państwem nowym i poglądy, że mimo rozbiorów nigdy nie przestała istnieć jako państwo niepodległe jest niezgodny z zasadami prawa. Z drugiej strony, wprowadzenie rozbiory przerwały ciągłość prawną w dziejach Polski, lecz z faktu, że Polska już dawniej istniała, płyną konsekwencje prawne, które oznaczają, że odzyskanie przez Polskę w 1918 roku suwerenności należy nie tylko pod względem politycznym, ale także prawnym określić jako rzurekcję, wskrzeszenie czy restytucję dawnego państwa<sup>28</sup>.

Inni autorzy piszący na temat statusu prawnomiędzynarodowego Drugiej Rzeczypospolitej podzielili się na dwie grupy – zwolenników koncepcji restytucji państwa przedrozbiorowego oraz zwolenników koncepcji państwa nowego.

W doktrynie prawa międzynarodowego na rzecz tezy o restytucji państwa polskiego w listopadzie 1918 roku wypowiedział się przede wszystkim L. Ehrlich. Jego zdaniem, było rzeczą naturalną zastosowanie do państwa polskiego doktryny *postliminii*, co oznacza za wzorem prawa rzymskiego powrót w pewnych granicach stosunków prawnych między podmiotami prawa narodów odnośnie do jakiegoś terytorium, względnie stosunków prawa wewnętrznego na tym terytorium, jeżeli państwo - zwierzchnik odzyskuje nad nim władzę. Toteż uznanie Polski nie było uznaniem państwa nowo powstałego, lecz uznaniem, że Polska, po nieprawym stanie faktycznym okresu rozbiorowego, jest znowu pełnoprawnym podmiotem prawa narodów i członkiem społeczności międzynarodowej<sup>29</sup>.

Koncepcja łącząca ciągłość i tożsamość prawnomiędzynarodową państwa w integralną całość zakłada, że przerwanie ciągłości niszczy tożsamość państwa

<sup>28</sup> Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. I, Warszawa 1923, s. 187.

<sup>29</sup> L. Ehrlich, *Prawo narodów*, Lwów 1932, s. 147.

i jego „zmartwychwstanie” jako podmiotu prawa międzynarodowego nie jest możliwe.

Najobszerniejsze uzasadnienie tezy restytucyjnej znajduje się w książce St. Huberta na temat rozbiorów i odrodzenia Rzeczypospolitej ze stanowiska prawa międzynarodowego. W dziele swym autor doszedł do wniosku, że Rzeczypospolita przedrozbiorowa i Rzeczypospolita Polska odbudowana po pierwszej wojnie światowej to ta sama organizacja prawnopolityczna i ten sam podmiot praw<sup>30</sup>. Zdaniem jego, wnioski takie uzasadniają następujące ustalenia:

1. Upadek Rzeczypospolitej był sprzeczny z prawem międzynarodowym wiążącym państwa tworzące społeczność międzynarodową w ostatniej ćwierci XVIII stulecia; mocarstwa zaborcze pogwałciły takie zasady prawne, jak zasada dotrzymania zobowiązań międzynarodowych, zasada niewysuwania pretensji iluzorycznych, zasada niestosowania przymusu przy zawieraniu umów międzynarodowych i zasada nieinterwencji w sprawy wewnętrzne innych państw.
2. Trudno przyjąć istnienie przedawnienia w prawie międzynarodowym, a w każdym razie istnieje w nim możliwość przerywania biegu czasu; naród polski stale dążył do odzyskania bezprawnie utraconej niepodległości i tym samym nie dopuścił do zalegalizowania rozbiorów Polski w drodze przedawnienia.
3. Państwa tworzące społeczność międzynarodową w rozmaity sposób wykazywały swą działalnością że nie uznały rozbiorów Polski za trwałą podstawę stosunków międzynarodowych w tej części Europy.
4. Zastosowanie tezy restytucyjnej do Rzeczypospolitej odrodzonej w listopadzie 1918 roku zależało po pierwsze od tego, czy sama Rzeczypospolita tę tezę przyjęła, po drugie zaś od tego, czy inne państwa w stosunkach z Polską tezę tę uznały; praktyka wskazuje, że Rzeczypospolita niepodległa od samego początku oparła się na zasadzie nawiązania do przedrozbiorowej organizacji państwa, a na terenie międzynarodowym teza restytucyjna również znalazła swe zastosowanie.

Krytykę teorii ciągłości prawnomiędzynarodowej państwa polskiego najobszerniej przeprowadził C. Berezowski, który w Drugiej Rzeczypospolitej widział nowy podmiot prawa międzynarodowego. Jego zdaniem, upadek Polski jako państwa wynikał z norm prawa narodów. Pominąwszy dziejową niesprawiedliwość i krzywdę wyrządzoną narodowi polskiemu, upadek ten odpowiadał pojęciom panującym w końcu XVIII wieku w obrocie prawnomiędzynarodowym. Przeniesienie zaś koncepcji *postliminii* na teren publicznoprawny jest nieuzasadnione<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> St. Hubert, *Rozbiory i odrodzenie Rzeczypospolitej Polskiej. Zagadnienie prawa międzynarodowego*, Lwów 1937, s. 281–284.

<sup>31</sup> C. Berezowski, *Powstanie państwa polskiego w świetle prawa narodów*, Warszawa 1934, s. 78–108.



Przedwojenna rozbieżność stanowisk w kwestii stosunku prawnomiędzynarodowego Drugiej Rzeczypospolitej do Pierwszej Rzeczypospolitej przeniosła się na okres po II wojnie światowej. Niektórzy autorzy prac na ten temat powtarzali swe dawniejsze poglądy, nie wnosząc do nich w zasadzie nowych elementów i unikając polemiki ze stanowiskiem przeciwnym. Tak więc L. Ehrlich utrzymał swe stanowisko w obu powojennych wydaniach swego podręcznika prawa międzynarodowego<sup>32</sup>. To samo dotyczy powojennych prac C. Berezowskiego, który stwierdził wprawdzie, że rozbiory Polski stanowiły naruszenie prawa międzynarodowego i zasady samostanowienia narodów, ale nie zmienił swojego poglądu, że Druga Rzeczpospolita pod względem prawnomiędzynarodowym była państwem nowo powstałym<sup>33</sup>.

Spór wokół kwestii stosunku prawnomiędzynarodowego Drugiej Rzeczypospolitej do Pierwszej Rzeczypospolitej po II wojnie światowej całkowicie stracił swe znaczenie praktyczne, ale jest nadal przedmiotem badań prawnohistorycznych. Znalazło to swój wyraz w dwu rozprawach opublikowanych w latach siedemdziesiątych na łamach „Czasopisma Prawno-Historycznego”. Autorzy tych rozpraw, zajmując przeciwne stanowiska, rozwinęli argumentację swych poprzedników z okresu międzywojennego.

Zdaniem K. Dembskiego, teoria nieprzerwanej ciągłości państwa polskiego w okresie zaborów nie znajduje oparcia w rzeczywistości prawnej, jaka po 1795 roku wytworzyła się na terytorium uprzednio poddanym suwerenności polskiej, ani też w prawie międzynarodowym i prawie polskim z 1918 roku oraz lat późniejszych. Zamiast formalistycznej i abstrakcyjnej koncepcji *iuris postliminii* dla określenia genezy Drugiej Rzeczypospolitej należy przyjąć zasadę samostanowienia narodu jako samoistny czynnik państwowotwórczy. Wynikiem długoletniej walki wyzwolenczej narodu polskiego stała się restytucja państwowości polskiej, rozumiana jako przywrócenie stanu państwowego zorganizowania, w jakim naród polski znajdował się w XVIII wieku, natomiast nie było restytucji państwa polskiego, czyli wskrzeszenia konkretnej organizacji państwowej w prawnym wyrazie, jaki miała ona do 1795 roku. Państwo polskie powstałe w latach 1918–1920 było państwem nowym i odmiennym w swym ustroju społecznym i polityczno-prawnym w stosunku do Pierwszej Rzeczypospolitej, aczkolwiek jednorodzące co do swego podmiotu suwerenności – narodu polskiego<sup>34</sup>.

Przeciwno powyższemu stanowisku wystąpił S. Krukowski. wypowiedając się za tezę, że Druga Rzeczpospolita stanowiła restytucję przedrozbiorowego państwa polskiego, a nie utworzenie nowego państwa. Jego zdaniem, za tą tezę przemawia

<sup>32</sup> L. Ehrlich, *Prawo narodów*, Kraków 1947, s. 133–136 oraz *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958, s. 150–155.

<sup>33</sup> C. Berezowski, *Powstanie i uznanie państwa polskiego w 1918 r.*, „Państwo i Prawo”, 1959, Nr 2, s. 215–225 oraz *Prawo międzynarodowe publiczne*, Cz. I, Warszawa 1966, s. 100–101.

<sup>34</sup> K. Dembski, *Polonia Restituta – kontynuacja czy państwo nowe?* „Czasopismo Prawno-Historyczne”, 1974, Nr 2, s. 167–191.

nielegalność rozbiorów Polski i postawa narodu polskiego w czasie zaborów uniemożliwiająca zalegalizowanie dokonanej aneksji. Okoliczności powstania Drugiej Rzeczypospolitej mogą wprowadzić wątpliwości, ale materiał historyczny wskazuje, że odrodzone państwo polskie uznało się za kontynuację dawnej Rzeczypospolitej i podobne stanowisko zajęła w istocie społeczność międzynarodowa. Badając genezę Drugiej Rzeczypospolitej, zasadę restytucji należy uzupełnić zasadą samostanowienia – obie te zasady nie wykluczały się, lecz uzupełniały. Nie jest natomiast trafne przeciwstawienie pojęcia restytucji państwa polskiego pojęciu restytucji państwowości polskiej, co zaciera różnicę między odrodzeniem Polski a powstaniem państw istotnie nowych<sup>35</sup>.

Powyższego stanu rzeczy w polskiej nauce prawa międzynarodowego nie odzwierciedlała prawidłowo wydana w 1976 roku encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych. W haśle pod nazwą „państwa nowe” napisanym przez K. Kocota podano, że nauka i sądy polskie odrzuciły koncepcję „nowego państwa”, stojąc na gruncie zasady ciągłości państwa polskiego i jego odrodzenia<sup>36</sup>. Tymczasem w nauce polskiej istniała wówczas i istnieje nadal duża rozbieżność poglądów, a sądy polskie zaniechały zajmowania się tą kwestią już na początku lat trzydziestych XX wieku.

W tym miejscu warto przypomnieć, że A. Klafkowski w swoim podręczniku prawa międzynarodowego umieścił konstatację, że Polska reprezentuje zgodne z prawem międzynarodowym stanowisko o ciągłości państwa polskiego – niezależnie od dokonanych w XVIII wieku zaborów – i przedstawia na to dokumentację historyczną oraz akty prawa międzynarodowego<sup>37</sup>. Trzeba stwierdzić, że konstatacja ta jest zbyt jednostronna i myląca. Przede wszystkim mylnie sugeruje, że istnieje stosowny akt państwa polskiego i w miarę jednolita polska praktyka dyplomatyczna w tej sprawie. Tymczasem istnieje tylko dość skromne orzecznictwo Sądu Najwyższego, w którym sformułowano tezę o restytucji państwa polskiego jako przesłankę do rozstrzygnięcia kilku spraw z zakresu stosunków wewnątrzpaństwowych (cywilnych lub karnych), a nie stosunków międzypaństwowych.

Najnowszą publikacją na temat omawianego zagadnienia jest rozprawa J. Kolasy, będąca głównie polemiką z poglądami C. Berezowskiego oraz K. Dembskiego<sup>38</sup>. W konkluzji dość szczegółowych wywodów autor potwierdził tezę St. Huberta, że Rzeczpospolita XVIII-wieczna i Rzeczpospolita zrodzona po I wojnie światowej to ta sama organizacja prawno-polityczna i ten sam podmiot praw. Zaznaczył przy tym, że w nauce polskiej nie ma jednomyślności w tej kwestii, a według przeciwnego poglądu w 1918 roku zostało utworzone od początku zupełnie nowe

<sup>35</sup> S. Krukowski, *Polska odrodzona czy państwo nowe?*, tamże, 1977, Nr 1, s. 105–129.

<sup>36</sup> *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1976, s. 264.

<sup>37</sup> Podręcznik ten pt. *Prawo międzynarodowe publiczne miał pięć wydań w latach 1964, 1966, 1969, 1971 i 1979*, zob. wydanie ostatnie, Warszawa 1979, s. 149.

<sup>38</sup> J. Kolasa, *Odzyskanie przez Polskę niepodległości w 1918 r. w świetle prawa międzynarodowego*, „Przegląd Sejmowy”, 2008, Nr 5, s. 9–38.

państwo polskie bez związku podmiotowego z Polską przedrozbiorową. Od razu trzeba stwierdzić, że wyrażenie „zupełnie nowe państwo” zacierza różnicę między koncepcją „państwa odrodzonego” a koncepcją „państwa nowego”. Sugeruje ono możliwość państwa częściowo nowego, co jest nie do przyjęcia ze stanowiska prawa międzynarodowego. Wybór musi być jednoznaczny – kontynuacja podmiotowości prawnomiędzynarodowej, albo nowy podmiot prawa międzynarodowego.

Ustosunkowanie się do przedstawionych wyżej syntetycznie dwu koncepcji w kwestii stosunku Drugiej Rzeczypospolitej do Pierwszej Rzeczypospolitej jest zadaniem złożonym. Opowiedzenie się za jedną lub drugą koncepcją nie musi bynajmniej oznaczać akceptacji lub odrzucenia wszystkich argumentów przedstawionych przez zwolenników każdej z nich.

Wydaje się, że jako punkt odniesienia dla rozstrzygnięcia omawianej kwestii należy koniecznie przyjąć treść zasady ciągłości państw w prawie międzynarodowym. Otóż zasada ta wyraża się w ciągłości praw i obowiązków międzynarodowych państwa, które mogą wygasnąć tylko w sytuacjach przewidzianych przez prawo międzynarodowe. Pytanie o ciągłość prawnomiędzynarodową państwa sprowadza się zatem do pytania o obowiązywanie praw nabytych i obowiązków zaciągniętych przed zdarzeniem czy zdarzeniami, które postawiły pod znakiem zapytania dalsze istnienie tego państwa jako podmiotu prawa międzynarodowego. Jeśli takich praw i obowiązków nie da się ustalić, to teza o ciągłości prawnomiędzynarodowej państwa jest pozbawiona konkretnej treści. Praktycznie chodzić może o prawa i obowiązki wynikające z umów międzynarodowych, gdyż prawo międzynarodowe zwyczajowe ma w zasadzie charakter powszechny i jego normy wiążą jednakowo wszystkie państwa tworzące społeczność międzynarodową.

Przyjmując powyższe założenie, należy postawić pytanie, czy Druga Rzeczpospolita pozostała stroną jakichś umów międzynarodowych zawartych przez Pierwszą Rzeczpospolitą. Jest znamienne, że do tej podstawowej kwestii nie przywiązywali szczególnej wagi zarówno zwolennicy koncepcji restytucji państwa przedrozbiorowego, jak i zwolennicy koncepcji powstania nowego państwa w 1918 roku, aczkolwiek jedni i drudzy siłą rzeczy powoływali się na stanowisko Drugiej Rzeczypospolitej co do jej stosunku do Pierwszej Rzeczypospolitej.

W braku choćby jednej umowy międzynarodowej z XVIII wieku, która wiązałyby Drugą Rzeczpospolitą, trzeba zwrócić się w stronę jej stanowiska w sprawie granic Polski. Miarodajna pod tym względem może być nota delegacji polskiej na konferencję paryską z dnia 28 lutego 1919 r.<sup>39</sup> W nocy tej stwierdzono, że po pierwsze – punktem wyjścia dla określenia granic odbudowanego państwa polskiego powinno służyć terytorium Polski sprzed pierwszego rozbioru (1772); po drugie – powinny być dokonane pewne zmiany dawnych granic przez włączenie do państwa polskiego niektórych ziem, położonych poza jej granicami z 1772

<sup>39</sup> *Powstanie II Rzeczypospolitej. Wybór dokumentów 1866–1925*, pod red. H. Janowskiej i T. Jędruszcza, Warszawa 1984, s. 481.

roku, a gdzie ludność polska dała dowód swej żywotności, lub też przez pozostawienie poza państwem polskim tych części terytorium z 1772 roku, gdzie siły narodowe polskie uległy znacznemu zmniejszeniu po rozbiorach; po trzecie wreszcie – potrzebna jest pewna rektyfikacja dawnych granic przez przystosowanie ich do wymagań ekonomicznych nowożytnego państwa i do jego obrony.

Propozycja przyjęcia jako punktu wyjścia rokowań dyplomatycznych w sprawie granic Polski po I wojnie światowej jej granic sprzed pierwszego rozbioru w 1772 roku była czymś naturalnym, jak naturalnym był także postulat uwzględnienia w tej sprawie elementów etnograficznych, ekonomicznych i obronnych. W sumie wspomniana nota nie była jednak wyrazem prawnomiędzynarodowego roszczenia do przywrócenia przedrozbiorowego państwa polskiego.

Traktowanie Drugiej Rzeczypospolitej jako nowo powstałego podmiotu prawa międzynarodowego nie podważa bynajmniej ciągłości ponad tysiącletniej tradycji państwowości polskiej. Ciągłość ta pod wieloma względami jest niewątpliwa, mimo przerwania wskutek rozbiorów Polski ciągłości prawnomiędzynarodowej państwa polskiego. Rozróżnienie takie nie jest unikiem, lecz konsekwencją uwzględnienia różnych aspektów historii politycznej Polski, w której z natury rzeczy występują zarówno elementy ciągłości, jak i elementy zmian. Rzecz w tym, że na aktualny status prawnomiędzynarodowy Polski składają się – oprócz powszechnego prawa międzynarodowego – tysiące umów międzynarodowych, które państwo polskie zawarło lub do których przystąpiło po narodzinach Drugiej Rzeczypospolitej, ale nie wcześniej. Ponad stuletnia przerwa w polskiej działalności traktatowej była zbyt długa, aby stało się inaczej.

W sporze wokół ciągłości i tożsamości prawnomiędzynarodowej Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej dużą rolę odgrywa także sprawa tytułu, na podstawie którego naród polski w sprzyjających okolicznościach międzynarodowych mógł odzyskać niepodległy byt państwowy. Tytuł taki upatrywany bywa w *iuris postliminii* (L. Ehrlich, St. Hubert, J. Kolasa), w samostanowieniu (K. Dembski), albo też w obu tych elementach (S. Krukowski).

Uzasadnień tych tytułów nie można przyjmować bez zastrzeżeń. Doktryna *postliminium* ma bardzo odległy rodowód, ale w nauce prawa międzynarodowego nie jest traktowana jednakowo. Wydaje się, że bardziej niż do powstania Drugiej Rzeczypospolitej można nią posłużyć się do niektórych zdarzeń międzynarodowych po zawarciu traktatu o wyrzeczeniu się wojny z dnia 27 sierpnia 1928 r.<sup>40</sup> Można wprawdzie dowieść, że rozbiory Polski były sprzeczne z osiemnastowiecznym prawem międzynarodowym, ale dopiero kategoryczny zakaz wojen agresywnych sprawił, że podbój państwa przez inne państwo czy państwa stał się niemożliwy ze stanowiska prawa międzynarodowego. J. Makowski pisał, że decyzja trzech mocarstw z października 1943 roku, uznająca aneksję Austrii przez

<sup>40</sup> *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów* w oprac. L. Gelberga, t. II, Warszawa 1958, s. 303–305.

Niemcy za nieważną i niebyłą, była rzadkim, może jedynym w prawie międzynarodowym przykładem zastosowania *iuris postliminii*<sup>41</sup>.

Odnośnie do zasady samostanowienia narodów trzeba podkreślić, że do prawa międzynarodowego została ona wprowadzona dopiero wraz z przyjęciem Karty Narodów Zjednoczonych, natomiast jeszcze na początku lat dwudziestych, a więc po powstaniu Drugiej Rzeczypospolitej, zarówno na forum Ligi Narodów, jak i w nauce zasadę tę traktowano tylko jako postulat polityczny, a nie zasadę prawa międzynarodowego<sup>42</sup>. Zresztą nawet obecnie zarówno w teorii jak i w praktyce jest wielce problematyczne, czy zasada samostanowienia zawiera prawo do secesji części terytorium państwa.

Wydaje się, że poszukując tytułu prawnego dla odzyskania niepodległości przez Polskę w końcu I wojny światowej, należy przytoczyć odpowiadające ówczesnym wyobrażeniom zdanie polskiego prawnika: „legitymacją bytu państwa jest sam byt państwa”<sup>43</sup>.

#### §4. GRANICE DRUGIEJ RP

Podstawą prawnomiędzynarodową granic państw są umowy międzynarodowe oraz zwyczaj międzynarodowy. To pierwsze źródło jest szczególnie obfite w przypadku państw, których granice ulegały w przeszłości dużym i częstym zmianom. Widać to wyraźnie na przykładzie państwa polskiego.

Zdaniem W. Komarnickiego, przypadek Polski po pierwszej wojnie światowej był klasycznym przykładem kształtowania się terytorium nowo powstałego państwa, obejmującego dwa procesy. Przede wszystkim jest to wytworzenie się nowej władzy na pewnym terytorium i faktyczne opanowanie go. Ponadto pojawia się potrzeba określenia zakresu terytorialnego tej władzy, co wymaga uzgodnień o charakterze prawnomiędzynarodowym z innymi państwami<sup>44</sup>.

Można przyjąć, że suwerenne władztwo terytorialne Drugiej Rzeczypospolitej spełniło się w listopadzie 1918 roku. Wtedy bowiem pod niezależną władzą polską znalazła się zachodnia część Galicji, większa część Śląska Cieszyńskiego, fragmenty Orawy i Spiszu oraz prawie całe terytorium Królestwa Polskiego złączonego *de iure* z Rosją, a do tego czasu będącego pod okupacją wojenną Austrii (część południowa) i Niemiec (część północna).

<sup>41</sup> J. Makowski, *Charakter prawny umów zawartych podczas drugiej wojny światowej*, „Państwo i Prawo”, 1948, Nr 5–6, s. 15.

<sup>42</sup> Zob. League of Nations, *Official Journal, Special Supplement*, Nr 3, October 1920, s. 5 oraz Ch. G. Fenwick, *International Law*, New York- London 1924, s. 106–108.

<sup>43</sup> W. Komarnicki, *Powstawanie państw ze stanowiska nauki o państwie i prawa międzynarodowego*, Warszawa 1916, s. 15.

<sup>44</sup> Tenże, *Geneza terytorium państwowego Polski ze stanowiska prawa narodów*, „Rocznik Prawniczy Wileński”, 1925, s. 1–4.

Formuła noty J. Piłsudskiego, jako Wodza Naczelnego Armii Polskiej, z dnia 16 listopada 1918 r., mówiąca o istnieniu „państwa polskiego, niepodległego, obejmującego wszystkie ziemie zjednoczonej Polski”<sup>45</sup>, chociaż była prawdziwa co do faktu istnienia państwa polskiego, ale odnośnie do jego granic miała właściwie charakter programowy. Ani nowo powstałe państwo polskie, ani też państwa sąsiednie nie traktowały ówczesnego układu polityczno-terytorialnego w tej części Europy jako uregulowanego już na stałe. Czasem znajdowało to nawet wyraz w ówczesnych aktach prawnych państwa polskiego. Tak więc ustawa o godłach i barwach Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1919 r. zaczynała się od słów „Dopóki nie zostaną ustalone granice Państwa Polskiego...”<sup>46</sup>. Okoliczności powstania Drugiej Rzeczypospolitej sprawiły, że jej granice kształtowały się w ciągu pięciu lat, to znaczy do roku 1923.

Powstanie państwa w sensie prawa międzynarodowego jest wprowadzie uwarunkowane rzeczywistą i w miarę stabilną władzą na jakimś terytorium, ale nie jest konieczne definitywne ustalenie jego granic. Dlatego też niezgodniony jeszcze kształt terytorialny Drugiej Rzeczypospolitej nie przeszkodził jej uznaniu ze strony innych państw tworzących ówczesną społeczność międzynarodową. Proces jej uznania międzynarodowego zaczął się już w końcu 1918 roku i w zasadzie zakończył się w roku następnym.

Walka o granice Drugiej Rzeczypospolitej toczyła się w różnych formach – zarówno na forum dyplomatycznym, jak i na polach walk zbrojnych. Nowo powstałe państwo polskie znalazło się w ostrym konflikcie z niemal wszystkimi państwami sąsiednimi, a więc nie tylko z Niemcami i Rosją, ale także z państwami nowymi, to jest z Czechosłowacją i Litwą, oraz z będącym *in statu nascendi* państwem ukraińskim. Tylko z Łotwą i Rumunią Polska nie miała sporów terytorialnych.

Problematyka prawnomiędzynarodowa granic Drugiej Rzeczypospolitej jest obszerna i niejednorodna. Różni się też w odniesieniu do granic z poszczególnymi państwami.

Główną podstawą granicy polsko-niemieckiej w okresie międzywojennym był traktat pokoju z Niemcami z dnia 28 czerwca 1919 r., który zawierał zresztą niektóre postanowienia dotyczące także innych granic Polski. Traktat ten, zwany traktatem wersalskim, wszedł w życie 10 stycznia 1920 r. i wtedy zaczął obowiązywać Niemcy oraz 13 innych państw, w tej liczbie Polskę<sup>47</sup>.

W Wielkopolsce już w końcu 1918 roku wybuchło powstanie, które wkrótce doprowadziło do przejęcia władzy w tej dzielnicy przez Polaków. Naczelna Rada Ludowa w Poznaniu nie była organem państwa polskiego, lecz ciałem

<sup>45</sup> *Powstanie II Rzeczypospolitej. Wybór dokumentów 1866–1925*, pod red. H. Janowskiej i T. Jędruszczyka, Warszawa 1984, s. 441–442.

<sup>46</sup> Tamże, s. 514.

<sup>47</sup> B. Winiarski, *Wybór źródeł do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1938, s. 151–211.

powstańczym, walczącym z państwem niemieckim. Linia demarkacyjna określona w konwencji rozejmowej z dnia 16 lutego 1919 r.<sup>48</sup> stała się podstawą ustalenia wielkopolskiego odcinka granicy polsko-niemieckiej w traktacie wersalskim. Także na mocy tego traktatu przyłączono do Polski część Pomorza Gdańskiego, dając jej w ten sposób dostęp do Morza Bałtyckiego.

Sprawa granicy polsko-niemieckiej na Powiślu, Warmii i Mazurach oraz na Górnym Śląsku zależała od wyników plebiscytów, jakie zostały przeprowadzone na tych terenach. Z tego pierwszego regionu do Polski przyłączono zaledwie 8 gmin, podczas gdy na rozstrzygnięcie sprawy przynależności państwowej Górnego Śląska duży wpływ miały powstania śląskie (1919, 1920 i 1921). Ostatecznie Rada Ambasadorów złożona z przedstawicieli Wielkiej Brytanii, Francji, Włoch i Japonii jako głównych mocarstw sprzymierzonych i stowarzyszonych, (Stany Zjednoczone nie ratyfikowały traktatu wersalskiego) przyznała Polsce około 30% obszaru plebiscytowego.

Traktat wersalski ustalił także granicę między Polską a Wolnym Miastem Gdańskiem utworzonym na podstawie tego traktatu (dział XI). Miała ona charakter szczególny ze względu na szczególny status prawnomiędzynarodowy tej jednostki geopolitycznej. Pozostając pod ochroną Ligi Narodów, terytorium to zostało włączone do obszaru objętego polską granicą celną, a jego sprawy zagraniczne prowadził rząd Polski. W polskiej nauce prawa międzynarodowego W.M. Gdańskowi na ogół odmawiano charakteru państwa<sup>49</sup>, wobec czego granicy polsko-gdańskiej, dość dokładnie opisanej w art. 100 traktatu wersalskiego, nie należało taktować jako granicy międzypaństwowej.

Ustalenie granicy między Polską a Czechosłowacją wymagało rozstrzygnięcia kwestii jej biegu przede wszystkim na terenie Śląska Cieszyńskiego, a ponadto w rejonach Orawy i Spiszu. Decyzją z dnia 27 września 1919 r. Rada Ambasadorów postanowiła przeprowadzenie plebiscytów na tych obszarach, ale potem zmieniono stanowisko w tej sprawie. Decyzją z dnia 28 lipca 1920 r. linię demarkacyjną, która pozostawiła Zaolzie po stronie czechosłowackiej, uznano jako ostateczną granicę polsko-czechosłowacką<sup>50</sup>.

Spośród wszystkich granic Drugiej Rzeczypospolitej najbardziej dramatyczny przebieg miało ustalenie granicy wschodniej. W porządku chronologicznym najpierw pojawiła się kwestia losu politycznego Galicji Wschodniej. Dążenie do utworzenia tam niezależnego państwa ukraińskiego dało asumpt do polsko-ukraińskich walk zbrojnych. Trwające od listopada 1918 roku do września 1919 roku

<sup>48</sup> Tamże, s. 479.

<sup>49</sup> L. Ehrlich, *Gdańsk. Zagadnienia prawnopubliczne*, Lwów 1926, J. Makowski, *Zagadnienie państwowości W. M. Gdańska*, Warszawa 1934, K. Skubiszewski, *Gdańsk w prawie międzynarodowym w latach 1919–1939*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, 1956, t. VIII, z 1, s. 262–264.

<sup>50</sup> *Powstanie II Rzeczypospolitej, Wybór dokumentów 1866–1925*, pod red. H. Janowskiej i T. Jędruszcza, Warszawa 1984, s. 580–585.

działania wojenne zakończyły się zwycięstwem strony polskiej i poddaniem tego obszaru władzy państwa polskiego.

Proklamowana we Lwowie dnia 13 listopada 1918 r. Zachodnioukraińska Republika Ludowa przestała istnieć jako oddzielny podmiot już 22 stycznia 1919 r. w rezultacie jej zjednoczenia z Ukraińską Republiką Ludową ze stolicą w Kijowie. Z rządem zjednoczonego państwa ukraińskiego Polska porozumiała się najpierw w sprawie zawieszenia broni, a dnia 21 kwietnia 1920 r. między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem Ukraińskiej Republiki Ludowej została zawarta umowa o charakterze politycznym wraz z konwencją wojskową<sup>51</sup>. Umowa ta ustaliła granicę polsko-ukraińską, pozostawiając Galicję Wschodnią oraz zachodnią część Wołynia w składzie państwa polskiego. Niepodległe państwo ukraińskie nie zdołało jednak zachować swojego istnienia, ulegając przemocy ze strony rewolucyjnej Rosji.

Wobec powyższej sytuacji wschodnia granica Drugiej Rzeczypospolitej została ustalona w wyniku prawie dwuletniej wojny polsko-radzieckiej (styczeń 1919–październik 1920) zakończonej wstępnie umową o preliminarzach pokojowych i rozejmie z dnia 12 października 1920 r.<sup>52</sup>, a definitywnie traktatem pokoju między Polską a Rosją i Ukrainą z dnia 18 marca 1921 r., przy czym rząd rosyjski uczynił to również w imieniu Białorusi<sup>53</sup>. Partnerem traktatowym Polski była w tym przypadku przede wszystkim Rosja, dominująca wśród republik radzieckich, zjednoczonych wkrótce w postaci ZSRR.

Granica polsko-radziecka została dość dokładnie opisana w art. II traktatu ryskiego. Stanowiła ją linia biegnąca od rzeki Dźwiny aż do ujścia rzeki Zbrucz do rzeki Dniestr. Rząd ZSRR w okresie międzywojennym oficjalnie nie kwestionował prawomocności tej granicy.

Strony traktatu ryskiego zgodziły się ponadto, że uregulowanie sprawy terytoriów spornych między Polską a Litwą należy wyłącznie do tych dwóch państw (art. III). Spornym terytorium była przede wszystkim Ziemia Wileńska.

W październiku 1920 roku Wilno zostało zajęte przez wojsko pod dowództwem gen. L. Żeligowskiego, który pozorując bunt przeciwko rządowi polskiemu, ogłosił powstanie pod swoim zwierzchnictwem tworząc quasi-państwowe pod nazwą Litwy Środkowej<sup>54</sup>. Jego kształt terytorialny miały określać granice ustalone w traktacie polsko-bolszewickim z dnia 12 lipca 1920 r. oraz polsko-litewska linia demarkacyjna z czerwca 1920 roku.

Z uwagi na z góry zamierzoną tymczasowość tej jednostki geopolitycznej, trudno przypisywać jej status państwa w sensie prawa międzynarodowego. Sejm w Wilnie uchwalił dnia 2 marca 1922 r. dokument pod nazwą: Akt złączenia Ziemi

<sup>51</sup> Tamże, s. 550–551.

<sup>52</sup> Tamże, s. 601–603.

<sup>53</sup> Tamże s. 633–638.

<sup>54</sup> Tamże, s. 601.



Wileńskiej z Rzeczpospolitą Polską, a Sejm Ustawodawczy RP zatwierdził go dnia 24 tego miesiąca<sup>55</sup>. Rząd Republiki Litewskiej nigdy nie uznał tych działań.

Ostatnim aktem międzynarodowym dotyczącym pierwotnego ukształtowania granic Drugiej Rzeczypospolitej była decyzja Rady Ambasadorów z dnia 15 marca 1923 r. o uznaniu jej wschodnich granic<sup>56</sup>.

Powyższy stan rzeczy w odniesieniu do granic państwa polskiego istniał do września 1938 roku. Na podstawie wymiany not z 30 września i 1 października 1938 r. między rządami Polski i Czechosłowacji, Czechosłowacja przekazała Polsce teren powiatów cieszyńskiego i frysztackiego (Zaolzie). Dalsza delimitacja granicy polsko-czechosłowackiej na odcinku śląskim oraz słowackim nastąpiła na podstawie wymiany not w dniu 1 listopada 1938 r.<sup>57</sup>

Trzeba jeszcze zaznaczyć, że wskutek likwidacji Czechosłowacji w marcu 1939 roku Węgry zajęły Ruś Zakarpacką i w ten sposób między dotychczasową granicą polsko-rumuńską a granicą Polski z nowo powstałym państwem słowackim została ustanowiona granica polsko-węgierska.

\*

\*            \*

Uzyskanie przez Drugą Rzeczpospolitą dostępu do morza stworzyło problem granicy morskiej państwa polskiego. Trzeba jednak zaznaczyć, że w odróżnieniu od granic lądowych, granice morskie państw określa przede wszystkim powszechne prawo międzynarodowe, przy czym w okresie międzywojennym miało ono w odniesieniu do spraw morskich charakter zwyczajowy. Jest oczywiście, że ustawodawstwo państwowe powinno być zgodne z prawem międzynarodowym morskim.

Dnia 21 października 1932 r. zostało wydane rozporządzenie Prezydenta RP o granicy morskiej Państwa<sup>58</sup>. Rozporządzenie to postanowiło, że granicę morza terytorialnego tworzy linia biegnąca równolegle do linii wybrzeża i do granicy wód wewnętrznych (Zatoka Pucka) w odległości 3 mil morskich. Trzeba podkreślić, że to uregulowanie było zgodne z ówczesną niemal powszechną praktyką międzynarodową w tej dziedzinie.

Ponadto, to samo rozporządzenie wprowadziło pojęcie pasa przyległego. Jego granica od strony morza biegła w odległości 3 mil morskich równolegle do zewnętrznej granicy morza terytorialnego.

<sup>55</sup> Tamże, s. 659–660.

<sup>56</sup> Tamże, s. 694–697.

<sup>57</sup> *Współczesna Europa Polityczna, Zbiór umów międzynarodowych 1919–1939*, oprac. W. Kulski i M. Potulicki, Warszawa-Kraków 1939, s. 298–329.

<sup>58</sup> Dziennik Ustaw z 1932, Nr 92, poz. 789.

Jest rzeczą istotną, że morski pas przyległy, w odróżnieniu od morskich wód wewnętrznych, wód portów morskich oraz morza terytorialnego, nie był terytorium polskim. Państwo polskie nie rozciągało na nie swej suwerenności, tylko zastrzegło sobie pewne prawa dla ochrony swoich interesów w sprawach celnych, sanitarnych i wojskowych. Jako nowa instytucja, polski pas przyległy wzbudzał protesty ze strony rządów Niemiec i Wielkiej Brytanii<sup>59</sup>.

## §5. NACZELNE ORGANY DRUGIEJ RP DLA SPRAW ZAGRANICZNYCH

Problematyka kompetencji organów państwa w zakresie stosunków zagranicznych należy przede wszystkim do dziedziny prawa konstytucyjnego, ale nie jest też obojętna dla prawa międzynarodowego. Sfera reprezentacji zewnętrznej państwa jest bowiem przedmiotem uregulowania zarówno prawnopaństwowego, jak i prawnomiędzynarodowego. Postanowienia konstytucyjne, które regulują stosunki międzynarodowe państwa, siłą rzeczy wkraczają w materię, które są uregulowane w prawie międzynarodowym.

Pierwszoplanową pozycję wśród organów państwa w zakresie stosunków międzynarodowych zajmuje tradycyjnie głowa państwa. Prawo konstytucyjne rozstrzyga kwestię, który organ państwa jest jego głową i jakie są jej uprawnienia zagraniczne. Uprawnienia te mogą polegać na rzeczywistym kształtowaniu polityki zagranicznej państwa, a mogą też ograniczać się do funkcji wyłącznie reprezentacyjnych. W polskiej terminologii prawniczej organ ten dawniej był nieraz nazywany także zwierzchnikiem lub naczelnikiem państwa, natomiast współcześnie rozpowszechniony jest termin „szef państwa”.

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego nie ma istotnego znaczenia kwestia, czy głowa państwa jest organem jednoosobowym (monarcha, prezydent), co w praktyce jest regułą, czy wieloosobowym (rada państwa, prezydium parlamentu). W Drugiej Rzeczypospolitej funkcje głowy państwa pełniły organy jednoosobowe (naczelnik państwa, prezydent RP).

W nauce prawa międzynarodowego spotyka się dość zasadnicze różnice w ujęciu zarówno źródeł, jak i charakteru kompetencji głowy państwa w zakresie spraw międzynarodowych. Tak więc J. Makowski pierwotnie uważał, że spośród naczelnych organów państwa dla prawa międzynarodowego ma znaczenie jedynie jego głowa, ponieważ jej tylko przysługuje kompetencja międzynarodowa, czyli prawo oświadczenia na zewnątrz ze skutkiem prawnomiędzynarodowym woli państwa, przy której tworzeniu mogą współdziałać różne organy. Wszystkie inne organy państwa uczestniczące w stosunkach z państwami obcymi działają w imieniu i z upoważnienia głowy państwa, która jest wyposażona w *ius repraesentationis omnimodaе*. Tę kompetencję międzynarodową głowa państwa

<sup>59</sup> J. Makowski, *Polskie wody terytorialne*, Kraków 1945, s. 16–17.

posiada na podstawie prawa międzynarodowego, a nie prawa państwowego, przy czym każdy jej akt zewnętrzny uchodzi za wyraz woli państwa. Jest to domniemanie bezwzględne, nie dopuszczające dowodu przeciwnego (*praesumptio iuris et de iure*)<sup>60</sup>.

Później J. Makowski zmienił stanowisko uznając, że pogląd powyższy jest zbyt formalistyczny i operuje fikcjami nie odpowiadającymi rzeczywistości. Jest rzeczą niemożliwą w stosunkach międzynarodowych ignorować wymagania prawa konstytucyjnego kontrahenta, które są zazwyczaj zupełnie jasne i nie nasuwają żadnych wątpliwości. Kompetencja międzynarodowa przysługuje bowiem głowie państwa nie tylko na mocy prawa międzynarodowego, ale przede wszystkim na mocy konstytucji<sup>61</sup>.

Inaczej kwestię charakteru kompetencji międzynarodowej głowy państwa ujmował L. Ehrlich. Już w latach dwudziestych uważał on, że dla prawa narodów jest rzeczą konieczną, aby państwo, będące jego podmiotem, miało konstytucję (pisaną lub niepisaną) określającą, kto w imieniu tego państwa występuje w stosunkach międzynarodowych<sup>62</sup>. Później zaś podkreślał, że wyrażać wolę państwa lub upoważniać do jej wyrażania ze skutkiem wiązania państwa zakresie prawa międzynarodowego mogą tylko organy państwa upoważnione do tego na mocy prawa tego państwa. Poza wypadkami wyraźnego upoważnienia prawo międzynarodowe uznaje, że domniemanie przemawia na rzecz kompetencji wyrażania woli państwa w stosunkach międzynarodowych nie tylko, zgodnie z tradycją personifikacji, przez głowę państwa, ale także przez przedstawiciela dyplomatycznego, akredytowanego w danym państwie, ministra spraw zagranicznych oraz głowę rządu<sup>63</sup>.

Takie w istocie stanowisko bardzo wcześnie zajmował Z. Cybichowski uważając, że właściwość organu do ratyfikacji umów międzynarodowych urzędza prawo krajowe<sup>64</sup>. Zgodnie z tym W. Wehr pisał, że prawo konstytucyjne poszczególnych państw decyduje o tym, jaki organ wyraża wolę państwa potrzebną dla zawierania umów międzynarodowych, natomiast nie ma w tym zakresie żadnych przepisów międzynarodowych<sup>65</sup>.

Działalność Drugiej Rzeczypospolitej w początkowym okresie odbywała się na forum międzynarodowym bez konstytucyjnej regulacji. Zarówno dekret o organizacji najwyższych władz w Republice Polskiej z dnia 22 listopada 1918 r.<sup>66</sup>, jak

<sup>60</sup> J. Makowski, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1948, s. 124–125.

<sup>61</sup> Tenże, *Organa państwa w stosunkach międzynarodowych. Zjazdy międzynarodowe. Umowa międzynarodowa*, Warszawa 1957, s. 7–9.

<sup>62</sup> L. Ehrlich, *Prawo narodów*, Lwów 1927, s. 153.

<sup>63</sup> Tenże, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958, s. 164–165.

<sup>64</sup> Z. Cybichowski, *O pojęciu i źródłach prawa narodów*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Bolesława Orzechowicza*, t. I, Lwów 1916, s. 207.

<sup>65</sup> W. Wehr, *Prawo zawierania umów międzynarodowych*, Warszawa 1925, s. 35.

<sup>66</sup> *Dziennik Praw Państwa Polskiego*, 1918, Nr 17, poz. 41.

i uchwała Sejmu Ustawodawczego o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu urzędu Naczelnika Państwa z dnia 20 lutego 1919 r.<sup>67</sup>, zawierały tylko bardzo ogólne przepisy, nie odnoszące się bezpośrednio do spraw zagranicznych państwa polskiego. Fragment tego zagadnienia pojawił się natomiast w ustawie z dnia 31 lipca 1919 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, w której zamieszczono przepis, przewidujący ogłaszanie, oprócz ustaw sejmowych i rozporządzeń rządu, umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Sejm<sup>68</sup>.

W powyższych aktach prawnych zwraca również uwagę kwestia oficjalnej nazwy nowo powstałego państwa polskiego. Nazwę „Republika Polska” użytą w dekreście z 22 listopada 1918 r., a wcześniej w Odezwie z 7 listopada 1918 r. proklamującej utworzenie pod przewodnictwem Ignacego Daszyńskiego Tymczasowego Rządu Ludowego w Lublinie<sup>69</sup>, zastąpiono już w ustawie z 29 kwietnia 1919 r. o Świącie Narodowym Trzeciego Maja nazwą „Rzeczpospolita Polska”, która w okresie Drugiej Rzeczypospolitej pozostała na stałe<sup>70</sup>.

Problem reprezentacji Drugiej Rzeczypospolitej w stosunkach międzynarodowych uregulowały kolejno:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.<sup>71</sup> oraz
2. Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.<sup>72</sup>

Obie konstytucje przewidywały kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej głównie w trzech dziedzinach stosunków międzynarodowych, a mianowicie: stosunków dyplomatycznych, umów międzynarodowych oraz stanu wojny. Ponadto stanowiły, że Prezydent reprezentuje państwo na zewnątrz, łącząc to z przepisami dotyczącymi stosunków dyplomatycznych (art. 48 konstytucji z 1921 roku i art. 12 konstytucji z 1935 roku).

Według tradycyjnego poglądu kompetencja reprezentowania państwa w stosunkach dyplomatycznych przysługuje jego szefowi. Pogląd ten jest na tyle rozpowszechniony i ugruntowany, że stał się nie tylko prawnokonstytucyjną praktyką poszczególnych państw, ale także zasadą prawnomiędzynarodową. Należy więc uważać, że przepisy konstytucyjne dotyczące prawa legacji nie powinny odbiegać od wymagań prawa międzynarodowego w tym zakresie. Można to traktować jako wyjątek od zasady, że państwo przysługującą mu kompetencję międzynarodową i jej elementy włącza do kompetencji różnych organów według swojego uznania.

<sup>67</sup> Tamże, 1919, Nr 19, poz. 226.

<sup>68</sup> Dziennik Ustaw z 1919, Nr 66, poz. 400.

<sup>69</sup> *Powstanie II Rzeczypospolitej. Wybór dokumentów 1866–1925*, pod red. H. Janowskiej i T. Jędruszcza, Warszawa 1984, s. 428.

<sup>70</sup> *Prawo polityczne Rzeczypospolitej Polskiej 1918–*, Wybór źródeł w oprac. W. Sudzik, Warszawa 2002, s. 47.

<sup>71</sup> Dziennik Ustaw, 1921, Nr 44, poz. 267.

<sup>72</sup> Tamże, 1935, Nr 30, poz. 227.

Wykonywanie przez głowę państwa polskiego prawa legacji w obu jego formach – czynnej i biernej uwzględniały obie konstytucje Drugiej Rzeczypospolitej. Niemniej łatwo zauważalne są różnice w ujęciu tego prawa. Co prawda, nie są to różnice istotne, raczej natury terminologicznej, czy nawet redakcyjnej.

Tak więc konstytucja z 1921 roku mówiła o przedstawicielach dyplomatycznych zarówno w odniesieniu do państw obcych, jak i państwa polskiego (art. 48), natomiast konstytucja z 1935 roku obie te kategorie osób (organów) określiła mianem przedstawicieli bez kwalifikacji „dyplomatycznej” (art. 12).

W praktyce te terminy były równoznaczne i obejmowały szefów misji dyplomatycznych dwóch pierwszych klas, mianowicie: ambasadorów nadzwyczajnych i pełnomocnych oraz posłów nadzwyczajnych i ministrów pełnomocnych, a także innych szefów misji równorzędnego stopnia. Termin „przedstawiciel” może sugerować szerszy zakres osobowy niż „przedstawiciel dyplomatyczny”, ale trzeba wziąć pod uwagę, że w stosunkach między państwami charakter przedstawicielski mają tylko misje dyplomatyczne, podczas gdy urzędy konsularne są wprawdzie organami państw wysyłających, ale funkcjonują one w sferze skonkretyzowanych i ograniczonych interesów tych państw w państwach przyjmujących.

Obie konstytucje Drugiej RP przewidywały poczesną rolę głowy państwa w zakresie zawierania umów międzynarodowych, ale szczegóły ujęcia tej roli, a także terminologia, jaką te przepisy posługiwały się, zmieniały się. Konstytucje te używały wyrażenia „umowy z innymi państwami”, natomiast przytoczona wyżej ustawa o Dzienniku Ustaw RP mówiła o „umowach międzynarodowych”. Ten drugi termin jest szerszy niż pierwszy, gdyż obejmuje również umowy państwa z organizacjami międzynarodowymi.

Termin „umowy międzynarodowe” jest terminem zbiorczym na określenie różnego rodzaju porozumień pozostających pod rządami prawa międzynarodowego i dzięki temu jest najbardziej właściwy. Tytułem dygresji historycznej można przypomnieć, że konstytucja polska z dnia 3 maja 1791 r. w tej materii posłużyła się terminem „umów do prawa narodów ściąających się”<sup>73</sup>.

W obu konstytucjach Drugiej RP inaczej określono czynności, jakie głowa państwa polskiego była kompetentna podejmować w stosunku do umów międzynarodowych. Tak więc konstytucja z 1921 roku mówiła, że Prezydent umowy „zawiera” (art. 49), a konstytucja z 1935 roku, że je „zawiera i ratyfikuje” (art. 12).

Przez zawarcie umowy międzynarodowej należałoby rozumieć moment, kiedy ona staje się dla stron obowiązująca pod względem prawnomiędzynarodowym. Niekiedy jednak tym terminem określa się tylko podpisanie umowy. Trzeba podkreślić, że terminologia traktatowa pod tym względem jest bardzo niejednolita. Natomiast ratyfikacja jest zatwierdzeniem przez naczelny organ państwowy umowy międzynarodowej, wobec której zostały już dokonane jakieś czynności przygotowawcze, ale nie nastąpiło jeszcze definitywne związanie się jej

<sup>73</sup> M. Borucki, *Konstytucje polskie 1791–1997*, Warszawa 2002, s. 21.

postanowieniami. Jest to ta czynność, którą Prezydent RP dokonywał w odniesieniu do umów międzynarodowych, przewidujących taką procedurę<sup>74</sup>.

Wyposażając głowę państwa w kompetencję ratyfikacji umów międzynarodowych, ustawy konstytucyjne Drugiej Rzeczypospolitej nie określały kategorii umów, które powinny podlegać takiej procedurze. Pośrednio czyniły to tylko względem umów międzynarodowych, których ratyfikacja wymagała zgody parlamentu.

Konstytucja z 1921 roku wymieniała sześć rodzajów umów wymagających zgody Sejmu. Były to umowy: 1) handlowe, 2) celne, 3) stale obciążające państwo pod względem finansowym, 4) zawierające przepisy prawne obowiązujące obywateli, 5) wprowadzające zmianę granic państwa oraz 6) przymierza (art. 49). Do tego zestawu trzeba dodać traktaty pokoju, gdyż według art. 50 Prezydent Rzeczypospolitej mógł zawrzeć pokój tylko za uprzednią zgodą Sejmu.

Ponadto konstytucja z 1921 roku zawierała oddzielny przepis stanowiący zawarcie „układu ze Stolicą Apostolską, który podlega ratyfikacji przez Sejm” (art. 114). Według J. Makowskiego, wyrażenie, że konkordat będzie ratyfikowany przez Sejm, było błędne, gdyż Sejm nie ratyfikował żadnej umowy międzynarodowej, tylko wyrażał swą zgodę na jej ratyfikację przez Prezydenta<sup>75</sup>. Zdaniem K. Skubiszewskiego, przepis konstytucji z 1921 roku dotyczący konkordatu miał przede wszystkim znaczenie polityczne, natomiast merytorycznie był zbędny, gdyż mieścił się w kategorii umów międzynarodowych zarówno obciążających państwo pod względem finansowym, jak i zawierających przepisy prawne obowiązujące obywateli, których zawarcie wymagało zgody Sejmu<sup>76</sup>.

W piśmiennictwie prawniczym lat dwudziestych szczególnie mocno krytykowano wymóg zgody Sejmu na zawarcie przymierzy. M. Gąsiorowski widział w tym poważną wadę konstytucji z 1921 roku i postulował taką zmianę, aby organem kompetentnym do zawierania przymierzy stał się jedynie Prezydent<sup>77</sup>. Postulat ten spełniła konstytucja z 1935 roku, pomijając w zestawie kategorii umów międzynarodowych wymagających zgody parlamentu właśnie przymierza<sup>78</sup>.

Obie konstytucje Drugiej Rzeczypospolitej zawierały przepisy dotyczące podejmowania decyzji w sprawach wojny i pokoju, przewidując w nich udział głowy państwa. Ujęcie tej sprawy jednak różniło się dość zasadniczo.

Według konstytucji z 1921 roku Prezydent Rzeczypospolitej mógł wypowiedzieć wojnę i zawrzeć pokój tylko za uprzednią zgodą Sejmu (art. 50). Przepis ten

<sup>74</sup> Zob. L. Antonowicz, *Ratyfikacja umów międzynarodowych jako instytucja prawa PRL*, „Sprawy Międzynarodowe”, 1959, Nr 1, s. 33–45.

<sup>75</sup> J. Makowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1924, s. 122.

<sup>76</sup> K. Skubiszewski, *Sejm i zawieranie umów międzynarodowych*, „Państwo i Prawo”, 1959, Nr 3, s. 500–501.

<sup>77</sup> M. Gąsiorowski, *Prawo zawierania umów międzynarodowych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, 1924, Nr 5, s. 86.

<sup>78</sup> *Prawo polityczne Rzeczypospolitej Polskiej 1918–1939. Wybór źródeł* w oprac. W. Sudzik, Warszawa 2002, s. 98.

spotkał się z ostrą krytyką w polskim piśmiennictwie. Tak więc M. Gąsiorowski był zdania, że konstytucja z 1921 roku posunęła się za daleko, żądając uprzedniej zgody Sejmu w tych sprawach. Uważał zresztą, że taka zgoda wymagana była jedynie dla formalnego wypowiedzenia wojny, natomiast faktyczne działania wojenne mogły się toczyć bez tej formalności<sup>79</sup>. Takie rozróżnienie podkreślał także E. Muszalski pisząc, że z pojęciem wypowiedzania wojny jako aktu prawnego nie należy utożsamiać prowadzenia wojny w ogóle<sup>80</sup>.

Konstytucja z 1935 roku, zapewniając nadrzędną pozycję Prezydenta wśród naczelnych organów państwowych, wyposażyła go w samodzielną kompetencję stanowienia o wojnie i pokoju (art. 12, p. 1). Do jego kompetencji należało postanowienie o użyciu sił zbrojnych do obrony państwa, ale w razie mianowania Naczelnego Wodza prawo do dysponowania siłami zbrojnymi przechodziło na niego (art. 63, p. 2 i 3). Do Prezydenta należało zaś zarządzenie w takiej sytuacji stanu wojennego na obszarze całego państwa lub jego części (art. 79. p. 1)

## §6. DRUGA RP W SPOŁECZNOŚCI MIĘDZYNARODOWEJ

Druga Rzeczpospolita była bardzo aktywnym uczestnikiem społeczności międzynarodowej. Jej działalność jako podmiotu prawa międzynarodowego miała szeroki zakres zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym. Świadectwem tej działalności była między innymi rozległa sieć stosunków dyplomatycznych i konsularnych, liczne umowy międzynarodowe oraz członkostwo w wielu organizacjach międzynarodowych.

### A) STOSUNKI DYPLMATYCZNE I KONSULARNE

Druga Rzeczpospolita niezwłocznie przystąpiła do starań o nawiązanie stosunków dyplomatycznych z innymi państwami i już w pierwszym roku swego istnienia uzyskała w tym zakresie pozytywne rezultaty. W listopadzie 1919 roku korpus dyplomatyczny w Warszawie, w którym funkcję dziekana pełnił nuncjusz Stolicy Apostolskiej, składał się z posłów Francji, Stanów Zjednoczonych, Belgii, Rumunii, Włoch i Wielkiej Brytanii oraz *chargés d'affaires* Hiszpanii i Szwecji. Ponadto można tu jeszcze wymienić osoby o nietypowym statusie dyplomatycznym – delegata rządu Czechosłowacji, szefa misji wojskowej Japonii oraz szefa misji rosyjskiej z ramienia generała Denikina<sup>81</sup>.

W 1928 roku, a więc na dziesięciolecie Drugiej Rzeczypospolitej, było już w Polsce 31 przedstawicielstw dyplomatycznych. Na tę liczbę składała się

<sup>79</sup> M. Gąsiorowski, *Prawo zawierania umów międzynarodowych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, 1924, Nr 5, s. 86.

<sup>80</sup> E. Muszalski, *Rozpoczynanie i wypowiedzanie wojny w prawie państwowym i prawie narodów*, Warszawa 1926, s. 97.

<sup>81</sup> *Dziesięciolecie Polski Odrodzonej. Księga Pamiątkowa 1918–1928*, Kraków-Warszawa 1928, s. 249–250.

nuncjatura Stolicy Apostolskiej, 22 przedstawicielstwa państw europejskich (Austria, Belgia, Bułgaria, Czechosłowacja, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Królestwo Serbów, Chorwatów i Słoweńców, Łotwa, Niemcy, Norwegia, Portugalia, Rumunia, Szwajcaria, Szwecja, Węgry, Wielka Brytania, Włochy i Związek Radziecki), 5 przedstawicielstw państw amerykańskich (Argentyna, Brazylia, Chile, Stany Zjednoczone i Urugwaj) oraz 3 przedstawicielstwa państw azjatyckich (Japonia, Persja i Turcja)<sup>82</sup>.

Do zestawu państw, z którymi Druga Rzeczpospolita nawiązała stosunki dyplomatyczne w pierwszym dziesięcioleciu, należy jeszcze dodać sześć państw, które nie miały wtedy swoich przedstawicielstw w Polsce, a ich przedstawiciele rezydowali w państwach trzecich, bądź też nie zostali jeszcze mianowani. Te państwa to Afganistan, Egipt, Luksemburg, Meksyk, Paragwaj i Peru<sup>83</sup>.

Zdarzył się przypadek zakończenia stosunków dyplomatycznych w związku z istotną zmianą statusu partnera dyplomatycznego Polski. Dotyczyło to Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Rad, która wchodząc w skład Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich utraciła międzynarodowe prawo legacji. W rezultacie istniejące od 1921 roku poselstwo polskie w Charkowie zostało zniesione 1 marca 1924 r. Można dodać, że Polska 13 grudnia 1923 r. oficjalnie przyjęła notyfikację powstania ZSRR i tego samego dnia uznała go *de iure*.

W ciągu drugiego dziesięciolecia Drugiej Rzeczypospolitej sieć stosunków dyplomatycznych znacznie rozszerzyła się, chociaż liczba przedstawicielstw dyplomatycznych w Warszawie wzrosła tylko do 33. W tym okresie zostały zniesione przedstawicielstwa Austrii, Chile i Urugwaju, natomiast zostały ustanowione przedstawicielstwa Egiptu, Holandii, Litwy i Meksyku. Zmiany te nie były jednorodne pod względem geopolitycznym i wymagają oceny ze stanowiska prawa międzynarodowego.

Litwa była jedynym państwem sąsiednim, które nie uznało granicy z Polską i z którym doszło do nawiązania stosunków dyplomatycznych dopiero w końcu okresu międzywojennego. Rząd Polski zażądał tego w ультимatywnej formie w nocy z 19 marca 1938 r. i rząd Litwy, ulegając presji, wyraził na to zgodę w tym samym dniu<sup>84</sup>.

<sup>82</sup> Tamże, s. 254–256.

<sup>83</sup> Dane dotyczące stosunków dyplomatycznych Polski, z wyjątkiem innych źródeł wymienionych w przypisach, pochodzą z wydawnictwa pt. *Stosunki dyplomatyczne Polski, Informator*, t. I, Europa 1918–2006, K. Szczepanik, A. Herman-Łukasik, D. Janicka (red.), Warszawa 2007; *Stosunki dyplomatyczne Polski. Informator*, t. II, Ameryka Północna i Południowa 1918–2007, K. Szczepanik, A. Herman-Łukasik, D. Janicka (red.), Warszawa 2008; *Stosunki dyplomatyczne Polski. Informator*, t. III, Azja, Zakaukazie, Australia i Oceania 1918–2009, K. Szczepanik, A. Herman-Łukasik, B. Janicka (red.), Warszawa 2010; *Stosunki dyplomatyczne Polski, Informator*, t. IV, Afryka i Bliski Wschód 1918–2009, K. Szczepanik, A. Herman-Łukasik, B. Janicka (red.), Warszawa 2010.

<sup>84</sup> *Współczesna Europa Polityczna. Zbiór umów międzynarodowych 1919–1939*, w oprac. K. Kulskiego i M. Potulickiego, Warszawa-Kraków 1939, s. 364.



Szczególny przypadek dotyczył Austrii, wcielonej do Rzeszy Niemieckiej w marcu 1938 roku. Traktat pokoju z 10 września 1919 r. stanowił, że niepodległość Austrii jest niezbywalna, chyba że za zgodą Rady Ligi Narodów<sup>85</sup>. W tej sytuacji doszło do zakończenia austriacko-polskich stosunków dyplomatycznych. Istniejące w Wiedniu od 1921 roku poselstwo Polski zostało zniesione 24 marca 1938 r.

Faktyczna likwidacja Czechosłowacji dokonana przez Niemcy w marcu 1939 roku, wyraziła się – oprócz utworzenia niemieckiego Protektoratu Czech i Moraw oraz przyłączenia Rusi Zakarpackiej i części ziem słowackich do Węgier – powstaniem Słowacji wyposażonej w atrybuty państwa jako podmiotu prawa międzynarodowego. Druga Rzeczpospolita uznała Słowację za państwo, chociaż było ono podporządkowane politycznie Niemcom. Doszło też do nawiązania stosunków dyplomatycznych oraz wymiany przedstawicieli dyplomatycznych, aczkolwiek ze strony Polski tylko na szczeblu *chargés d'affaires*.

Można uważać, że te wydarzenia spowodowały w efekcie nie tyle zakończenie stosunków dyplomatycznych między Polską a Czechosłowacją, chociaż nastąpiła wtedy likwidacja poselstwa Polski w Pradze, lecz przerwę, gdyż już w następnym roku, ale w zupełnie innych warunkach, doszło do ich wznowienia.

W całkiem innym kontekście politycznym nastąpiły zmiany w stosunkach dyplomatycznych Polski z państwami Ameryki Łacińskiej. W latach trzydziestych nawiązano takie stosunki z wszystkimi państwami tego regionu, z którymi nie uczyniono tego wcześniej. Były to Boliwia, Dominikana, Ekwador, Gwatemala, Haiti, Honduras, Kolumbia, Kostaryka, Kuba, Nikaragua, Panama, Salwador i Wenezuela.

Ponadto stosunki dyplomatyczne nawiązano wówczas z Chinami i Irakiem, zarazem ustanawiając w tych państwach przedstawicielstwa dyplomatyczne.

W konkluzji nasuwa się wniosek, że układ stosunków dyplomatycznych Drugiej Rzeczypospolitej objął niemal całą ówczesną społeczność międzynarodową. Wśród uczestników tego układu trzeba wyróżnić 10 podmiotów, z którymi stosunki dyplomatyczne zostały podniesione do rangi ambasad. Była to Stolica Apostolska (1924) oraz 9 państw: Francja (1924), Włochy (1928), Wielka Brytania (1929), Stany Zjednoczone (1929), Turcja (1930), ZSRR (1934), Niemcy (1934), Rumunia (1937) i Japonia (1937).

Poza powyższym układem była tylko Albania jako jedyne państwo europejskie oraz kilka państw pozaeuropejskich (Etiopia i Liberia w Afryce oraz Arabia Saudyjska, Jemen i Syjam w Azji). W tym związku można jeszcze wymienić jednostki geopolityczne, których ewolucja jako państw w sensie prawa międzynarodowego w okresie międzywojennym jeszcze nie zakończyła się. Były to dominia brytyjskie (Afryka Południowa, Australia, Kanada i Nowa Zelandia) wchodzące wraz z Indiami, w skład Imperium Brytyjskiego, a także Islandia pozostająca

<sup>85</sup> Dziennik Ustaw, 1925, Nr 17, poz. 114 i 115.

w unii z Danią oraz tak zwane państwa miniaturowe reprezentowane w stosunkach międzynarodowych przez państwa sąsiednie – Monako przez Francję, a San Marino przez Włochy.

\*

\*

\*

Druga Rzeczpospolita nawiązała stosunki konsularne z 61 państwami<sup>86</sup>, czy mówiąc dokładniej – podmiotami, gdyż ta liczba obejmowała oprócz państw kilka jednostek geopolitycznych nie dysponujących pełną kompetencją międzynarodową. W okresie międzywojennym nie były uznawane za państwa w sensie prawa międzynarodowego Kanada, Islandia, Monaco i San Marino.

Osobnego ujęcia wymaga sprawa Mandżukuo, jednostki geopolitycznej utworzonej w rezultacie agresji Japonii przeciwko Chinom w początkach lat trzydziestych zeszłego wieku. Polska nawiązała z tą jednostką stosunki konsularne<sup>87</sup>.

Nawiązując stosunki konsularne z 61 państwami, Druga Rzeczpospolita w 54 przypadkach realizowała zarówno czynne, jak i bierne prawo konsultatu, natomiast w 5 przypadkach tylko czynne, a w 2 przypadkach tylko bierne prawo konsultatu. W ciągu całego okresu międzywojennego sieć konsularna Polski składała się z 261 urzędów konsularnych funkcjonujących na terytoriach 59 państw, natomiast sieć konsularną w Polsce tworzyło łącznie 204 urzędów konsularnych 56 państw.

Trzeba zaznaczyć, że sieć urzędów konsularnych Drugiej Rzeczypospolitej obejmowała ich obydwie typy, czyli konsulaty zawodowe i konsulaty honorowe oraz wszystkie cztery rangi, a więc konsulaty generalne, konsulaty, vicekonsulaty oraz agencje konsularne.

Można jeszcze dodać, że prowadzenie przez Polskę spraw zagranicznych Wolnego Miasta Gdańska obejmowało służbę konsularną. Exequatur konsu-  
lom państw obcych w W. M. Gdańsk udzielał Prezydent RP. Wśród konsulatów 33 państw był konsulat Stanów Zjednoczonych, a pozostałe to konsulaty państw europejskich i amerykańsko-łacińskich. Większość z nich miała status honorowy.

## B) UMOWY MIĘDZYNARODOWE

Druga Rzeczpospolita zdolność traktatową realizowała w bardzo szerokim zakresie. Według opracowania J. Makowskiego w pierwszym dziesięcioleciu zawarto około 500 umów międzynarodowych najrozmaitszego rodzaju i znaczenia, zarówno dwustronnych, jak i wielostronnych. Tę pokazną liczbę autor tłumaczył tym, że chcąc wejść do systemu ówczesnych norm prawnomiędzynarodowych,

<sup>86</sup> E. Pałyga, *Stosunki konsularne Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1970, s. 188–190.

<sup>87</sup> Tamże, s. 224.

państwo polskie musiało dorównać pod tym względem państwom istniejącym od dawna<sup>88</sup>.

W ciągu kolejnych 6 lat liczba umów międzynarodowych wzrosła do około 600<sup>89</sup>. Przyjmując zaś za podstawę szacunku tę samą intensywność praktyki traktatowej, można uważać, że w całym okresie międzywojennym Polska zawarła łącznie około 700 umów międzynarodowych<sup>90</sup>. Ten bogaty dorobek traktatowy nasuwa wiele uwag.

Podmiotowy zakres umów dwustronnych zawartych w pierwszym piętnastoleciu Drugiej Rzeczypospolitej określa liczba 39 państw, obejmując tą liczbą także podmioty, których status jako państw w sensie prawa międzynarodowego był wtedy wątpliwy (Indie, Islandia i Kanada) oraz Stolicę Apostolską, której podmiotowość prawnomiędzynarodowa była porównywalna z tą, jaka była udziałem państw suwerennych. Stanowiło to mniej więcej dwie trzecie składu społeczności międzynarodowej w okresie międzywojennym.

Trzeba podkreślić, że w gronie państw umawiających się z Polską były wszystkie ówczesne powszechnie uznane państwa europejskie, z wyjątkiem Albanii. Wśród państw pozaeuropejskich były zaś państwa mające z reguły duże znaczenie w regionach swego położenia, a nawet w skali światowej. Było to pięć państw amerykańskich (Argentyna, Brazylia, Chile, Kanada i Stany Zjednoczone), pięć państw azjatyckich (Afganistan, Chiny, Indie, Japonia i Persja) oraz Egipt jako jedno z trzech tylko istniejących wtedy państw afrykańskich.

Liczby umów międzynarodowych wiążących Polskę z poszczególnymi państwami były bardzo różne – jedna umowa, kilka, kilkanaście, kilkadziesiąt, a w jednym przypadku nawet sto kilkadziesiąt umów. Ten ostatni przypadek dotyczył Niemiec, z którymi Polska w omawianym okresie zawarła 185 umów, w tej liczbie 37 umów dotyczących Górnego Śląska.

Także pod względem treści umowy międzynarodowe Drugiej Rzeczypospolitej – zarówno dwustronne, jak i wielostronne – były bardzo zróżnicowane. Ich zestaw obejmował właściwie wszystkie rodzaje umów, jakie państwa zawierały wówczas między sobą.

Spośród bardzo licznych umów dwustronnych szczególne znaczenie miały trzy traktaty pokoju likwidujące skutki I wojny światowej. Polska była jedną ze stron traktatu pokoju z Niemcami z 28 czerwca 1919 r.<sup>91</sup> oraz traktatu pokoju z Austrią z 10 września 1919 r.<sup>92</sup> Osobno należy wymienić traktat pokoju między Polską a Rosją i Ukrainą z 18 marca 1921 r.<sup>93</sup>

<sup>88</sup> J. Makowski, *Zobowiązania międzynarodowe Polski 1919–1929*, Warszawa 1929, s. 5–6.

<sup>89</sup> Tenże, *Umowy międzynarodowa Polski 1919–1934*, Warszawa 1935.

<sup>90</sup> Szacunki te pomijały umowy Polski z Wolnym Miastem Gdańskiem jako nie mające charakteru między państwowego.

<sup>91</sup> Dziennik Ustaw z 1920 r, Nr 35, poz. 200.

<sup>92</sup> Tamże, Nr 17, poz. 114.

<sup>93</sup> Tamże, 1921, Nr 49, poz. 300 i 301.

Z kategorii kilkunastu umów określanych mianem politycznych wyróżnienia wymagają trzy układy sojusznicze, jakie zawarła Druga Rzeczpospolita. Były to: 1) układ o przymierzu odpornym z Francją z 19 lutego 1921 r.<sup>94</sup> traktat gwarancyjny z Rumunią z 15 stycznia 1931 r.<sup>95</sup> oraz układ o pomocy wzajemnej z Wielką Brytanią z 25 sierpnia 1939 r.<sup>96</sup>

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego można wyróżnić umowy o załatwianiu sporów międzynarodowych, umowy o wzajemnej pomocy prawnej, umowy konsularne oraz umowy kodyfikujące niektóre działy prawa międzynarodowego, zwłaszcza prawa wojennego.

Spośród wielostronnych umów międzynarodowych z okresu międzywojennego największe znaczenie miał traktat o wyrzeczeniu się wojny z dnia 27 sierpnia 1928 r., zwany traktatem paryskim, albo paktem Brianda-Kellogga lub paktem Kellogga. O ile Pakt Ligi Narodów tylko ograniczył legalność uciekania się do wojny, traktat ten wprowadził bezwzględny zakaz wojen agresywnych (napastniczych) Polska była jednym z piętnastu sygnatariuszy traktatu paryskiego, do którego następnie przystąpiły wszystkie ówczesne państwa świata<sup>97</sup>.

Trzeba jeszcze zauważyć, że na dorobek traktatowy Drugiej Rzeczypospolitej złożyła się także pewna liczba umów międzynarodowych, które zostały zawarte przed jej powstaniem. Przede wszystkim traktat z głównymi mocarstwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi z 28 czerwca 1919 r. zobowiązał Polskę do przystąpienia do kilkunastu wymienionych w nim konwencji<sup>98</sup>. Ponadto Polska samodzielnie przystąpiła do konwencji o pokojowym załatwianiu sporów międzynarodowych oraz kilku konwencji o prawie wojennym przyjętych na II konferencji pokojowej w Hadze w 1907 roku.

### C) ORGANIZACJE MIĘDZYNARODOWE

Kiedy w XIX wieku państwa zaczęły tworzyć pierwsze związki nazwane później organizacjami międzynarodowymi, państwa polskiego nie było. Toteż członkostwo w 21 organizacjach międzynarodowych typu rządowego<sup>99</sup> było dla Drugiej Rzeczypospolitej nowym doświadczeniem dyplomatycznym.

Spośród ogółu organizacji międzynarodowych funkcjonujących w okresie międzywojennym trzeba przede wszystkim wyróżnić Ligę Narodów, będącą pierwszą organizacją międzynarodową o charakterze światowym, mającą na celu zapewnienie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Statutem Ligi

<sup>94</sup> Tamże, 1922, Nr 63, poz. 563 i 564.

<sup>95</sup> Tamże, 1931, Nr 32, poz. 230 i 231.

<sup>96</sup> *Sprawa polska w czasie drugiej wojny światowej na arenie międzynarodowej. Zbiór dokumentów*, Warszawa 1965, s. 35–36.

<sup>97</sup> *Dziennik Ustaw* z 1929, Nr 63, poz. 489 i 490.

<sup>98</sup> Tamże 1920, Nr 110, poz. 728.

<sup>99</sup> R. Bierzanek, *Polska w organizacjach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe”, 1985, Nr 3, s. 128.

Narodów, zwanym Paktem, była pierwsza część traktatu pokoju z Niemcami z 28 czerwca 1919 r.<sup>100</sup>, a także pozostałych traktatów pokoju zawartych w wyniku pierwszej wojny światowej. Polska była sygnatariuszem tego traktatu, a następnie przeprowadziła procedurę ratyfikacyjną, stając się 10 stycznia 1920 r. jego stroną i tym samym członkiem pierwotnym Ligi Narodów<sup>101</sup>. Nie należały do niej wszystkie państwa tworzące ówczesną społeczność międzynarodową, zwłaszcza Stany Zjednoczone.

W latach 1926–1938 Polska, w ramach przyznanego jej statusu „półstałego” członka Rady Ligi Narodów, była czterokrotnie wybierana do jej składu. Rezygnacja z ubiegania się o wybór na kolejną trzyletnią kadencję wynikała zaś z krytycznej oceny roli tej organizacji w zapewnieniu pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, co było jej podstawowym celem<sup>102</sup>.

Trzeba podkreślić, że na podstawie Paktu Ligi Narodów (art. 14) został utworzony Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej. Był to pierwszy sąd międzynarodowy o zasięgu światowym. Jego zadaniem było rozstrzyganie sporów prawnomiędzynarodowych między państwami oraz udzielanie opinii doradczych o sporach i sprawach, z którymi mogły się zwracać do niego Zgromadzenie lub Rada Ligi.

Treścią międzynarodowej zdolności sądowej jest kompetencja występowania jako strona w międzynarodowym procesie sądowym. Można przyjąć, że zdolność taka *in abstracto* przysługuje wszystkim państwom jako pełnoprawnym podmiotom prawa międzynarodowego, aczkolwiek *in concreto* zależy od kompetencji *ratione personae* utworzonego przez państwa międzynarodowego organu sądowego.

Tytuł Polski do stawiania jako strona sporów rozpatrywanych przez Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej wynikał zarówno z członkostwa w Lidze Narodów, jak i z przyjęcia Protokołu podpisania Statutu STSM z 16 grudnia 1920 r.<sup>103</sup> Należy jednak uwzględnić, że jurysdykcja sądowa STSM była fakultatywna, natomiast państwa mogły ją uznać za obowiązującą na zasadzie wzajemności. Jednym ze sposobów takiego uznania było przyjęcie dyspozycji fakultatywnej ujętej w art. 36 Statutu Trybunału. Polska to uczyniła 24 stycznia 1931 r., ale stosownej deklaracji nie ratyfikowała<sup>104</sup>. Podstawą jurysdykcji STSM w zakresie międzypaństwowych sporów prawnych mogły być także umowy międzynarodowe, zawierające odpowiednie klauzule.

<sup>100</sup> Dziennik Ustaw z 1920, Nr 35, poz. 200.

<sup>101</sup> B. Winiarski, *Wybór źródeł do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1938, s. 210–211.

<sup>102</sup> J. Starzyk, *Ewolucja uczestnictwa Polski w organizacjach międzynarodowych*, [w:] *Polska w organizacjach międzynarodowych*, pod red. St. Parzymiesa i J. Popiuk-Rysińskiej, Warszawa 1998, s. 31–36.

<sup>103</sup> B. Winiarski, *Wybór źródeł do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1938, s. 258–270.

<sup>104</sup> Tamże, s. 258–259.

Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej był otwarty przede wszystkim dla członków Ligi Narodów, ale tytuł do stawania w charakterze strony w sporach mogły uzyskać także państwa nieczłonkowskie. Treść rezolucji z 17 maja 1922 r. w tej sprawie MTSM zakomunikował nie tylko państwom tej kategorii, ale także niektórym twórcom quasi – państwowym, między innymi Wolnemu Miastu Gdańskowi. W tym ostatnim przypadku uczyniono to za pośrednictwem Polski, która prowadziła sprawy zagraniczne W. M. Gdańska. Zdaniem J. Makowskiego, ta czynność Trybunału była bezprawna<sup>105</sup>.

Pozostałe organizacje międzynarodowe można określić mianem wyspecjalizowanych. Każda z nich zajmowała się jakąś dziedziną współpracy międzynarodowej, co zazwyczaj znajdowało wyraz w jej nazwie. Taki charakter miała także do dziś istniejąca Międzynarodowa Organizacja Pracy utworzona – tak samo jak Liga Narodów – na podstawie traktatu wersalskiego (część XIII). Członkowie Ligi stawali się *ipso facto* członkami MOP. Tym samym Polska była jednym z państw założycieli tej organizacji.

Zadaniem Międzynarodowej Organizacji Pracy było i jest nadal uchwalanie zaleceń w przedmiocie stosunków pracy, nie mających charakteru prawnie wiążącego oraz sporządzanie projektów konwencji zawierających normy w zakresie prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, względem których państwa członkowskie powinny wszcząć procedurę ratyfikacyjną, a w razie pozytywnego jej zakończenia wykonywać ich postanowienia. W okresie międzywojennym Polska ratyfikowała 20 spośród 67 konwencji przyjętych przez Konferencję Ogólną MOP<sup>106</sup>.

Większość organizacji międzynarodowych, których Druga Rzeczpospolita była członkiem, miała charakter administracyjno-techniczny. Były to organizacje zajmujące się współpracą międzynarodową w takich dziedzinach jak komunikacja, transport, łączność i niektóre inne. Członkostwo Polski w Międzynarodowym Związku Telekomunikacyjnym (1865) nastąpiło w wyniku wykonania zobowiązań wynikających z Traktatu między głównymi mocarstwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi a Polską z 28 czerwca 1919 r. (art. 19, aneks I)<sup>107</sup>.

<sup>105</sup> J. Makowski, *Umowy międzynarodowe Polski 1919–1934*, Warszawa 1935, s. 259.

<sup>106</sup> K. Domańska-Mołodawa, *Polska w Międzynarodowej Organizacji Pracy*, [w:] *Polska w organizacjach międzynarodowych*, pod red. St. Parzymiesa i J. Popik-Rysińskiej, Warszawa 1998, s. 129.

<sup>107</sup> B. Winiarski, *Wybór źródeł do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1938, s. 217–218.



## ROZDZIAŁ II.

### RZECZPOSPOLITA WALCZĄCA (1930–1945)

Terminem „Rzeczpospolita Walcząca” można określać państwo polskie czasu II wojny światowej. Początek tego czasu jest oczywisty – stanowi go dzień 1 września 1939 r. Jako moment końcowy można przyjąć kapitulację bezwarunkową Niemiec w dniu 8 maja 1945 roku chociaż zakończenie stanu wojny z tym państwem i jego sojusznikami nastąpiło dużo później.

Wyodrębnienie okresu II wojny światowej z punktu widzenia statusu prawnomiędzynarodowego Polski jest całkiem uzasadnione. Państwo polskie istniało wówczas nadal jako ten sam podmiot prawa międzynarodowego, ale funkcjonowało w istotnie zmienionych warunkach.

Pod względem prawnoustrojowym państwo polskie w latach 1939–1945 było w dużym stopniu kontynuacją Drugiej Rzeczypospolitej, a zarazem w końcowej części tego okresu (1944/1945) zaczęły kształtować się władze Rzeczypospolitej Ludowej.

#### § 1. WOJNA OBRONNA POLSKI 1939

W okresie międzywojennym Polska była powszechnie uznanym państwem i podmiotem prawa międzynarodowego. W końcu tego okresu przeciwko jej suwerennemu istnieniu wystąpiły dwa sąsiednie państwa – Niemcy i Związek Radziecki. Państwa te zawarły 23 sierpnia 1939 r. pakt o nieagresji, do którego załączono tajny protokół dodatkowy<sup>108</sup>. W tym protokole strony uzgodniły m.in., że w razie terytorialno-politycznych zmian na terytorium należącym do Polski zostaną rozgraniczone strefy interesów państwowych Niemiec i ZSRR w przybliżeniu wzdłuż rzek: Narwi, Wisły i Sanu. Obie strony uznały zarazem zainteresowanie Litwy rejonem Wilna. Natomiast kwestię, czy w ich interesie będzie pożądane zachowanie szczątkowego<sup>109</sup> państwa polskiego oraz kwestię jego granic rządy Niemiec i ZSRR miały rozstrzygnąć w drodze przyjaznego porozumienia.

Dnia 1 września 1939 r. Niemcy dokonały napaści zbrojnej na Polskę, natomiast 17 września Armia Czerwona przekroczyła wschodnią granicę Polski na całej jej długości. Według noty rządu ZSRR tego dnia przedstawionej, ale nie przyjętej przez ambasadora Polski w Moskwie, państwo polskie i jego rząd przestały faktycznie istnieć, wskutek czego traktaty radziecko-polskie utraciły swą moc. Świadectwem upadku państwa polskiego miała być utrata wszystkich okręgów

<sup>108</sup> *Polska w polityce międzynarodowej (1939–1945). Zbiór dokumentów 1939*, oprac. W. T. Kowalski, Warszawa 1989, s. 462–465.

<sup>109</sup> W niektórych tłumaczeniach na język polski użyto słowa „niezależnego”. Zob. *Stosunki Rzeczypospolitej Polskiej z państwem radzieckim 1918–1943, Wybór dokumentów*, opr. J. Kumaniecki, Warszawa 1991, s. 227.



przemysłowych i ośrodków kultury, zanik stołecznej funkcji Warszawy oraz brak jakichkolwiek oznak życia ze strony rządu polskiego. Rząd radziecki uznał, że w tym stanie rzeczy nie mógł nadal zachowywać neutralność i pozostawać obojętnym na fakt, że zamieszkująca terytorium Polski pokrewna ludność ukraińska i białoruska stała się bezbronna i pozostawiona swojemu losowi<sup>110</sup>.

Treść powyższej noty zupełnie nie odpowiadała prawdzie, zarówno co do stanu faktycznego w Polsce, jak i co do oceny jego skutków prawnomiędzynarodowych. Mimo niewątpliwie dramatycznego położenia, w połowie września 1939 roku jeszcze mniej więcej połowa terytorium państwowego wraz z Warszawą znajdowała się pod władzą organów państwa polskiego, działania obronne wojsk polskich przeciwko wojskom niemieckim toczyły się nadal, a rząd Rzeczypospolitej opuścił terytorium Polski dopiero po otrzymaniu wiadomości o wkroczeniu na nie wojsk radzieckich.

Stanowisko Niemiec i Związku Radzieckiego w sprawie rzekomego upadku państwa polskiego i tym samym utraty przez nie podmiotowości prawnomiędzynarodowej podzieliły dwa inne państwa sąsiednie zainteresowane udziałem w rozbiórce jego terytorium, mianowicie Litwa i Słowacja. Motyw upadku państwa polskiego pojawił się także później ze strony Rumunii i Węgier, kiedy działając pod presją Niemiec rządy tych państw zerwały stosunki dyplomatyczne z Polską<sup>111</sup>.

Kampania wojenna Polski 1939 roku zakończyła się w pierwszych dniach października. Tymczasem już 28 września tego roku Niemcy i Związek Radziecki zawarły traktat o granicach i przyjaźni, który posługiwał się terminem „byłe państwo polskie” i w swym wstępie powoływał się na jego upadek. Rewidując zaś pierwotne ustalenie swego tajnego protokołu do paktu o nieagresji, strony tego traktatu przesunęły wspólną granicę na terytorium Polski z Wisły na Bug, w zamian za zgodę Niemiec na włączenie Litwy do strefy interesów państwowych ZSRR. Tę granicę uznano jako ostateczną i wyrażono gotowość odparcia wszelkiej ingerencji państw trzecich w tej sprawie<sup>112</sup>.

## §2. RZĄD RP NA UCHODŹSTWIE

Prezydent Ignacy Mościcki, Naczelnny Wódz marszałek Edward Rydz-Śmigły oraz Premier Felicjan Sławoj Składkowski wraz z członkami Rządu Rzeczypospolitej opuścili terytorium państwowe Polski w nocy z 17 na 18 września 1939 r., udając się z miejscowości Kutry nad Czeremoszem do Rumunii, gdzie zostali internowani. Już dnia 30 września 1939 r. urząd Prezydenta Rzeczypospolitej objął

<sup>110</sup> *Sprawa polska w czasie drugiej wojny światowej na arenie międzynarodowej, Zbiór dokumentów*, Warszawa 1965, s. 83–84.

<sup>111</sup> H. Batowski, *Walka dyplomacji hitlerowskiej przeciw Polsce 1939–1945*, Ossolineum 1984, s. 93.

<sup>112</sup> *Polska w polityce międzynarodowej (1939–1945). Zbiór dokumentów 1939*, oprac. W. T. Kowalski, Warszawa 1989, s. 583–584.

wyznaczony na następcę przez dotychczasowego prezydenta, który tego dnia złożył swój urząd, były marszałek Senatu Władysław Raczkiewicz. Tego samego dnia nowy Prezydent Rzeczypospolitej powołał Rząd RP uchodźstwie z generałem Władysławem Sikorskim jako premierem<sup>113</sup>. Natomiast dekretem Prezydenta RP z 9 grudnia 1939 r. powołano Radę Narodową jako organ doradczy Prezydenta, przy czym jej przewodniczącym został Ignacy Jan Paderewski. Dekretem z 21 grudnia zmieniono jej nazwę na Rada Narodowa Rzeczypospolitej Polskiej<sup>114</sup>.

Zgody na utworzenie siedziby władz naczelnych Rzeczypospolitej Polskiej udzielił rząd Francji. Po początkowym pobycie w Paryżu, rząd Polski 22 listopada 1939 r. przeniósł się do oficjalnej siedziby w Angers, korzystając tam z praw eksterytorialności przyznanych członkom i personelowi władz i urzędów polskich oraz zajmowanym przez nich budynkom<sup>115</sup>.

W czerwcu 1940 roku, wobec porażki wojennej Francji Prezydent i Rząd RP otrzymali zaproszenie i zgodę rządu Wielkiej Brytanii na urządzenie swojej siedziby w Londynie na prowadzenie tam działalności państwowej, w tym również dyplomatycznej<sup>116</sup>.

Zmiany osobowe na stanowiskach władz naczelnych państwa polskiego przeprowadzono na podstawie konstytucji z 23 kwietnia 1935 r.<sup>117</sup> Trzeba jednak podkreślić, że nowy Prezydent RP przyrzekł publicznie należne mu uprawnienia konstytucyjne wykonywać w ścisłym porozumieniu z premierem Rządu RP na uchodźstwie.

Ponadto można zwrócić uwagę na to, że zarządzenie prezydenta I. Mościckiego w sprawie wyznaczenia następcy Prezydenta Rzeczypospolitej na wypadek opróżnienia się tego urzędu przed zawarciem pokoju zostało ogłoszone jako mające miejsce w Kutach dnia 17 września 1939 r. W rzeczywistości miało to miejsce na terytorium Rumunii dnia 29 września 1939 r.<sup>118</sup>

Powyższa zamierzona nieścisłość zapewne została uczyniona dla zaznaczenia, że działa się to na terytorium państwa polskiego, chociaż z punktu widzenia prawa międzynarodowego nie miało to istotnego znaczenia. Rząd RP na uchodźstwie miał należytą legitymację do reprezentowania państwa polskiego i działania w jego imieniu na forum międzynarodowym. Wynikało to zarówno z szerokiej aprobaty ze strony głównych polskich sił politycznych w kraju i za granicą, jak i z uznania ze strony rządów bardzo dużej większości ówczesnych państw. Praktyka rządów emigracyjnych państw, których terytoria zostały poddane okupacji

<sup>113</sup> *Sprawa polska w czasie drugiej wojny światowej na arenie międzynarodowej. Zbiór dokumentów*, Warszawa 1965, s. 98–103.

<sup>114</sup> Tamże, s. 126–127.

<sup>115</sup> Tamże, s. 123.

<sup>116</sup> Tamże, s. 170–171.

<sup>117</sup> *Dziennik Ustaw* z 1935 r., Nr 30, poz. 227.

<sup>118</sup> *Sprawa polska w czasie drugiej wojny światowej na arenie międzynarodowej. Zbiór dokumentów*, Warszawa 1965, s. 98.

innych państw zaczęła się w czasie I wojny światowej i ukształtowała się jako instytucja prawa międzynarodowego<sup>119</sup>.

Istnienie i międzynarodowe uznanie rządu na uchodźstwie umożliwia państwu efektywne, chociaż z natury rzeczy ograniczone korzystanie z należnych mu atrybutów podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Ale nawet nie mając takiego organu, państwo, którego całe terytorium zostało poddane okupacji wojennej innego państwa czy państw, zachowuje status podmiotu prawa międzynarodowego. Ciągłość władzy państwowej nie jest bowiem koniecznym warunkiem ciągłości i tożsamości prawnomiędzynarodowej państwa.

### §3. TAK ZWANY CZWARTY ROZBIÓR POLSKI

Radziecko-niemiecka teza o upadku państwa polskiego jako podmiotu prawa międzynarodowego w intencji jej autorów miała stanowić tytuł do legalnego dysponowania jego terytorium. Zarówno Niemcy, jak i Związek Radziecki, niezwłocznie po militarnym opanowaniu przyznanych sobie „stref interesów państwowych” przystąpiły do zmieniania ich statusu okupacyjnego.

Strefa okupowana przez niemieckie siły zbrojne (48% terytorium Polski) została podzielona na dwie części. Na podstawie dekretu z 8 października 1939 r. województwa pomorskie, poznańskie i śląskie oraz części województw łódzkiego, warszawskiego, kieleckiego, krakowskiego i białostockiego zostały wcielone do Rzeszy Niemieckiej<sup>120</sup>, natomiast druga część tej strefy mocą dekretu z 12 października 1939 r. została zorganizowana jako Generalne Gubernatorstwo okupowanego terytorium polskiego<sup>121</sup>, a od 15 sierpnia 1940 r. była określana nazwą „Generalne Gubernatorstwo”. Na podstawie układu niemiecko-słowackiego z 21 listopada 1939 r. Niemcy odstąpiły Słowacji fragmenty Orawy i Spiszu (752 km<sup>2</sup>)<sup>122</sup>.

Terytorium państwowe Polski, które zostało okupowane przez wojska radzieckie (52%), podzielono na trzy części: południową – nazwaną Ukrainą Zachodnią, północną – nazwaną Białorusią Zachodnią oraz skrajnie północną, obejmującą pogranicze polsko-litewskie z Wilnem, którą Związek Radziecki 10 października 1939 r. przekazał Litwie. Ten ostatni obszar znalazł się ponownie pod administracją radziecką wraz z aneksją Litwy dokonaną przez ZSRR w sierpniu 1940 roku<sup>123</sup>.

W dwóch pierwszych regionach władze radzieckie przeprowadziły 22 października 1939 r. wybory do Zgromadzenia Ludowego Ukrainy Zachodniej oraz do

<sup>119</sup> Zob. M. Rotter, *Government - in-Exile*, [w:] *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. II, 1995, s. 607–611.

<sup>120</sup> *Sprawa polska w czasie drugiej wojny światowej na arenie międzynarodowej*, Warszawa 1965, s. 107–109.

<sup>121</sup> Tamże, s. 113–114.

<sup>122</sup> *Atlas historii Polski. Mapy i komentarze*, Warszawa 2003, s. 147.

<sup>123</sup> *Istoria Sowietsoj Konstytucji (w dokumentach) 1917–1956*, Moskwa 1957, s. 814.

Zgromadzenia Ludowego Białorusi Zachodniej. Gremia te podjęły uchwały proklamujące ustanowienie w tych regionach władzy radzieckiej oraz przyjęły odezwy o przyjęcie ich do ZSRR w składzie odpowiednio – Ukrainiejskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (27 października 1939 r.) i Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (29 października 1939 r.). Rada Najwyższa ZSRR zaakceptowała te akty w odniesieniu do Ukrainy Zachodniej 1 listopada 1939 r., a w odniesieniu do Białorusi Zachodniej 2 listopada 1939 r.<sup>124</sup>

Powyższe działania Niemiec i Związku Radzieckiego stanowiły bardzo poważne pogwałcenie prawa międzynarodowego, które nie pozwala państwom okupującym terytorium innych państw na jakiegokolwiek zmiany granic i statusu takich terytoriów. Toteż zarówno administrację niemiecką, jak i administrację radziecką, a także słowacką i przejściowo litewską, które zostały ustanowione na terytorium państwa polskiego w jesieni 1939 roku należy traktować jako stan faktyczny nie rodzący pozytywnych i trwałych skutków prawnomiędzynarodowych. Ta kwalifikacja odnosi się również do zmian w administracji wschodniej części terytorium państwowego Polski, która została okupowana przez wojska niemieckie w następstwie agresji Niemiec na Związek Radziecki dokonanej 22 czerwca 1941 r.<sup>125</sup>

Całkowicie uzasadnione ze stanowiska prawa międzynarodowego było następujące postanowienie dekretu Prezydenta RP na uchodźstwie z dnia 30 listopada 1939 r.: „Wszelkie akty prawne i zarządzenia władz okupacyjnych na terytorium Państwa Polskiego, jeżeli wykraczają poza granice tymczasowej administracji okupowanego terytorium, są, zgodnie z postanowieniami IV Konwencji Haskiej z 1907 roku o prawach i zwyczajach wojny lądowej, nieważne i niebyłe” (art. I)<sup>126</sup>.

Powołana w powyższym dekrete konwencja haska stanowiła kodyfikację prawa wojennego zwyczajowego i w podstawowym zakresie była wiążąca względem wszystkich państw niezależnie od tego, czy były stronami tej konwencji.

#### §4. OKUPACJA WOJENNA CZY ZAWOJOWANIE?

W dawnym prawie międzynarodowym rozróżniano okupację wojenną (*occupatio bellica*) i zawojowanie (*debellatio*). Uznawano, że okupacja wojenna nawet całego terytorium państwa nieprzyjacielskiego nie oznacza nabycia praw suwerennych przez państwo okupujące. W takiej sytuacji państwo okupowane, zachowując egzystencję prawnomiędzynarodową, pozostawało suwerenem swego terytorium. Zawojowanie następowało zaś dopiero wtedy, kiedy nie było już jakiegokolwiek szans, aby pokonane państwo mogło kontynuować walkę, w tym również walkę z pomocą zbrojną innego państwa czy państw. Pod tym warunkiem

<sup>124</sup> Tamże, s. 809–810.

<sup>125</sup> *Podstawowe dane faktograficzne na ten temat zob. Atlas historii Polski. Mapy i komentarze*, Warszawa 2003, s. 149.

<sup>126</sup> *Dziennik Ustaw z 1939 r.*, Nr 102, poz. 1006.

aneksja terytorium państwa nieprzyjacielskiego była dawniej traktowana jako dopuszczalny sposób nabycia terytorium przez zwycięskie państwo czy państwa.

Ocena okupacji terytorium państwowego Polski przez siły zbrojne Niemiec i Związku Radzieckiego ze stanowiska prawa międzynarodowego powinna uwzględniać przede wszystkim przytoczony wyżej traktat o wyrzeczeniu się wojen z 27 sierpnia 1928 r., którego postanowieniami związały się wszystkie państwa tworzące ówczesną społeczność międzynarodową<sup>127</sup>. Począwszy od tego traktatu zawojowanie (*debellacja*) państwa przez inne państwo nie jest możliwe ze stanowiska prawa międzynarodowego, a aneksja obcego terytorium jest przestępstwem międzynarodowym. W związku z tym warto przytoczyć fragment pisma posła polskiego w Budapeszcie do szefa rządu Węgier z 24 grudnia 1940 r. Stwierdza ono, że według prawa międzynarodowego „państwo uczestniczące w wojnie koalicyjnej, a okupowane nawet w całości przez wojska nieprzyjacielskie, nie przestaje wskutek tego istnieć, zwłaszcza jeśli jego siły zbrojne kontynuują walkę. A to jest właśnie wypadek Polski; zwyciężona przez przeważające siły swoich sąsiadów, nigdy nie kapitulowała, nigdy nie uznała obcego panowania, a jej siły zbrojne lądowe, powietrzne i morskie prowadzą walkę u boku sojuszników”<sup>128</sup>.

Wojna obronna Polski uzyskała charakter koalicyjny już 3 września 1939 r., kiedy przystąpiły do niej Wielka Brytania i Francja<sup>129</sup>. Następnie krąg państw uczestniczących w tej koalicji poszerzał się.

Władzę Niemiec i Związku Radzieckiego na terytorium Polski zdobytej w drodze siły militarnej należy rozpatrywać w kategoriach okupacji wojennej. W odniesieniu do Niemiec było to całkiem jednoznaczne. W polskiej nauce prawa międzynarodowego A. Klafkowski obszernie uzasadnił tezę, że Polska była tylko krajem okupowanym, a państwo polskie nie przestało istnieć, mimo wyjątkowo okrutnych metod okupacyjnych stosowanych przez Rzeszę Niemiecką<sup>130</sup>.

Mimo pewnych różnic, tak samo w istocie trzeba kwalifikować poddanie części terytorium państwa polskiego władzy ZSRR. Działania Armii Czerwonej miały wszelkie znamiona agresji sprzecznej z traktatem paryskim z 27 sierpnia 1928 r., konwencją o określaniu napaści z 3 lipca 1933 r.<sup>131</sup> oraz polsko-radzieckim traktatem o nieagresji z 25 lipca 1932 r.<sup>132</sup> Nie zmienia tego okoliczność, że stan wojny między Polską a ZSRR nie został oficjalnie ogłoszony ani ze strony radzieckiej, ani ze strony polskiej, choć z całkiem różnych powodów.

Rząd ZSRR nie uczynił tego zapewne w związku ze swoją tezą o upadku państwa polskiego, chociaż nie unikał bynajmniej podkreślania wojennego

<sup>127</sup> Dziennik Ustaw z 1929, Nr 63, poz. 489 i 490.

<sup>128</sup> H. Batowski, *Polska dyplomacja na obczyźnie 1939–1941*, Kraków 1991, s. 422.

<sup>129</sup> *Sprawa polska w czasie drugiej wojny światowej na arenie międzynarodowej. Zbiór dokumentów*, Warszawa 1965, s. 67–68.

<sup>130</sup> A. Klafkowski, *Okupacja niemiecka w Polsce świetle prawa narodów*, Poznań 1946, s. 142.

<sup>131</sup> Dziennik Ustaw z 1933 r., Nr 93, poz. 712.

<sup>132</sup> Dziennik Ustaw z 1932 r., Nr 115, poz. 951.

charakteru swojej akcji przeciwko Polsce. Tak więc przewodniczący Rady Komisarzy Ludowych i komisarz ludowy spraw zagranicznych W. Mołotow w referacie na posiedzeniu Rady Najwyższej ZSRR 31 października 1939 r. mówił o błyskawicznym uderzeniu na Polskę ze strony armii niemieckiej, a potem Armii Czerwonej i przyznał, że w trakcie bojowego posuwania się Armii Czerwonej w niektórych miejscach doszło do poważnych starć między oddziałami radzieckimi a oddziałami polskimi, co w konsekwencji przyniosło ofiary w ludziach<sup>133</sup>.

Niejednoznaczne stanowisko władz naczelnych Polski w powyższej kwestii było zdeterminowane głównie względami na koalicjantów wojennych. Na tajnym posiedzeniu Rady Narodowej RP w Angers 16 kwietnia 1940 r., wiceminister spraw zagranicznych oświadczył, że między Polską a ZSRR istnieje stan wojny, natomiast Anglia i Francja znajdują się – w odróżnieniu od ich stosunku do Niemiec – w stanie neutralności względem ZSRR. Zarazem dodał, że nie można wypowiedzieć wojny, kiedy, po pierwsze, nie istnieją już działania wojenne, a po drugie, taki akt oznaczałby początek stanu, który faktycznie nastąpił już 17 września 1939 r.<sup>134</sup>

Należy zaznaczyć, że wypowiedzenie wojny – względnie ogłoszenie stanu wojny – nie jest koniecznym warunkiem stosowania międzynarodowego prawa wojennego. Jeśli konflikt zbrojny między państwami faktycznie toczy się, to są one obowiązane przestrzegać norm tego prawa.

## §5. DZIAŁALNOŚĆ POKOJOWA POLSKI

Istnienie uznawanego przez inne państwa Rządu RP na uchodźstwie we Francji, a następnie w Wielkiej Brytanii umożliwiała państwu polskiemu prowadzenie na forum międzynarodowym działalności w formach właściwych podmiotom prawa międzynarodowego. Widać to na przykładzie stosunków dyplomatycznych, umów międzynarodowych i organizacji międzynarodowych.

Stan wojny nieuchronnie spowodował dość duże i różne zmiany w zakresie stosunków Polski z innymi państwami. Zmiany te miały związek z kwestią uznania rządu polskiego na uchodźstwie o nowym składzie osobowym, a niekiedy nawet z kwestią dalszego uznawania państwa polskiego jako podmiotu prawa międzynarodowego.

### A) STOSUNKI DYPLMATYCZNE I KONSULARNE

Agresja Niemiec i Związku Radzieckiego na Polskę siłą rzeczy spowodowała natychmiastowe, a więc odpowiednio 1 września 1939 r. i 17 września 1939 r.,

<sup>133</sup> *Polska w polityce międzynarodowej (1939–1945). Zbiór dokumentów 1939*, oprac. W. T. Kowalski, Warszawa 1989, s. 606–610.

<sup>134</sup> *Sprawa polska w czasie drugiej wojny światowej na arenie międzynarodowej. Zbiór dokumentów*, Warszawa 1965, s. 162–163.

zakończenie stosunków dyplomatycznych z tymi dwoma państwami. Dotyczyło to także uzależnionej politycznie od Niemiec Słowacji (1 września 1939 r.), której oddziały wojskowe przekroczyły w kilku miejscach granicę słowacko-polską, wchodząc na terytorium Polski.

Jeśli chodzi o głównych sojuszników Niemiec, to stosunki dyplomatyczne z Polską zostały zakończone kiedy Włochy przystąpiły do wojny po stronie niemieckiej (czerwiec 1940), natomiast zakończenie stosunków dyplomatycznych z Japonią poprzedziło o kilka tygodni postanowienie Prezydenta RP o stanie wojny z tym państwem z dniem 11 grudnia 1941 r.

Do zakończenia stosunków dyplomatycznych z Polską doszło też ze strony kilku państw, które znalazły się pod bardzo silną presją bądź to ZSRR, bądź też Niemiec. W pierwszym przypadku chodziło o Litwę, Łotwę i Estonię, które uczyniły to już w październiku 1939 roku. W kolejnych latach wojny takie akty nastąpiły w relacjach z sojusznikami Niemiec, chociaż nie były one w stanie wojny z Polską – Rumunią (1940), Węgrami (1940), Bułgarią (1941) i Finlandią (1942).

W sposób nietypowy kształtowała się sprawa stosunków dyplomatycznych Rzeczypospolitej Walczącej z Francją. Po zawarciu przez Francję układu rozejmowego z Niemcami z 22 czerwca 1940 r. oraz takiego układu z Włochami z 24 czerwca 1940 r.<sup>135</sup> rząd polski początkowo utrzymywał nieoficjalne stosunki z rządem francuskim w Vichy. W 1943 roku nawiązano stosunki *quasi-dyplomatyczne* z Francuskim Komitetem Narodowym pod przewodnictwem gen. Ch. de Gaulle'a, jako organizacją obywateli francuskich walczących u boku państw sprzymierzonych, a następnie stosunki dyplomatyczne z rządem tymczasowym Francji (1944).

Znaczna większość państw zachowała stosunki dyplomatyczne z Polską, chociaż nie zawsze było to równoznaczne z utrzymywaniem przez nie przedstawicielstw dyplomatycznych przy władzach RP na uchodźstwie.

Ponadto było kilka przypadków wznowienia stosunków dyplomatycznych. Pod tym względem duże znaczenie polityczne miał układ między Polską a ZSRR z 30 lipca 1941 r., w którym postanowiono natychmiastową wymianę ambasadorów (art. 2)<sup>136</sup>. Ponownie rząd Związku Radzieckiego zerwał stosunki dyplomatyczne z Polską w kwietniu 1943 roku pod pretekstem stanowiska Rządu RP na uchodźstwie w sprawie wyjaśnienia zbrodni katyńskiej<sup>137</sup>.

Do wznowienia stosunków dyplomatycznych z Czechosłowacją doszło w listopadzie 1940 roku, kiedy po półtorarocznej przerwie został utworzony prowizoryczny rząd czechosłowacki na emigracji w Londynie, uznawany za reprezentanta państwa czechosłowackiego. Dość osobliwym przypadkiem było wznowienie

<sup>135</sup> *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów*, w oprac. L. Gelberga, t. III, Warszawa 1960, s. 5–15.

<sup>136</sup> *Sprawa polska w czasie drugiej wojny światowej na arenie międzynarodowej. Zbiór dokumentów*, Warszawa 1965, s. 226.

<sup>137</sup> Tamże, s. 360–365.

stosunków – początkowo o charakterze quasi-dyplomatycznym – z Włochami (1944). Stało się to możliwe wobec tego, że rządy Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Związku Radzieckiego, działając w imieniu czy interesie Narodów Zjednoczonych, uznały to państwo za współwojujące<sup>138</sup>. Duże znaczenie polityczne miała normalizacja stosunków dyplomatycznych Rzeczypospolitej Walczącej z Chinami. W 1942 roku postanowiono je wznowić i dokonać wymiany przedstawicieli obu państw w randze ambasadorów.

Trzeba jeszcze dodać, że w okresie II wojny światowej Polska nawiązała po raz pierwszy stosunki dyplomatyczne z Kanadą (1942) i z Libanem (1944).

Na początku 1945 roku, a więc w końcowym okresie Rzeczypospolitej Walczącej, było 40 polskich przedstawicielstw dyplomatycznych – 7 ambasad i 33 poselstwa, a z drugiej strony przy Prezydencie RP w Londynie było akredytowanych 25 przedstawicielstw innych państw<sup>139</sup>.

Ważnym uzupełnieniem służby dyplomatycznej Polski w czasie II wojny światowej była polska służba konsularna. W pierwszym okresie (1939–1942) liczba konsulatów znacznie zmalała (z 199 do 126), ale później było ich coraz więcej aż do 148 w 1945 roku<sup>140</sup>.

## B) UMOWY MIĘDZYNARODOWE

W okresie II wojny światowej państwo polskie korzystało ze swej zdolności traktatowej, chociaż liczba zawartych wtedy umów międzynarodowych z konieczności nie była zbyt wielka. Pod względem merytorycznym były one związane z toczącą się wojną i zawierano je w trybie podpisania, z pominięciem procedury ratyfikacyjnej<sup>141</sup>.

Partnerami traktatowymi Polski w latach 1939–1945 były głównie mocarstwa tworzące trzon koalicji antyfaszystowskiej. Praktyka w tym zakresie zaczęła się już w czasie kampanii wojennej 1939 roku. Tak więc 4 września został zawarty protokół do polsko-francuskich układów 1921 i 1925 roku<sup>142</sup>, a trzy dni później 7 września został zawarty układ między Wielką Brytanią, Francją i Polską w sprawie pożyczki dla Polski<sup>143</sup>.

Po zakończeniu kampanii wojennej 1939 r. współpraca wojskowa Polski z Francją i Wielką Brytanią była kontynuowana. Tak więc 4 stycznia 1940 r. został

<sup>138</sup> *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów*, w oprac. L. Gelberga, t. III, Warszawa 1960 s. 77.

<sup>139</sup> B. Grzełoński, *Dyplomacja polska w XX wieku*, Warszawa 2006, s. 55.

<sup>140</sup> T. Joniec, *Polska służba konsularna 1918–1995*, Warszawa 1996, s. 150–152.

<sup>141</sup> *Sprawa polska w czasie drugiej wojny światowej na arenie międzynarodowej. Zbiór dokumentów*, Warszawa 1965, s. 73–74.

<sup>142</sup> Tamże, s. 70–71.

<sup>143</sup> Tamże, s. 73–74.



zawarty polsko-francuski układ wojskowy oraz uzupełniająca go polsko-francuska umowa lotnicza<sup>144</sup>.

W odróżnieniu od Francji, która wobec porażki militarnej zawarła rozejm z Niemcami i Włochami już w czerwcu 1940 roku, umowy Polski z Wielką Brytanią były zawierane w dalszym ciągu. Tak więc umowa w sprawie utworzenia polskiej marynarki wojennej w Wielkiej Brytanii z 18 listopada 1939 r.<sup>145</sup> została uzupełniona polsko-brytyjską umową wojskową z 5 sierpnia 1940 r.<sup>146</sup>

Stany Zjednoczone jako uczestnik II wojny światowej od grudnia 1941 roku były w stosunku do Polski państwem sojusznicznym, aczkolwiek bez umowy o przemyśle, jak w przypadku Francji i Wielkiej Brytanii. Charakterystycznym wyrazem pomocy USA dla Polski w jej walce z Niemcami był układ w sprawie rozciągnięcia na Polskę postanowień ustawy o Lend Lease z 1 lipca 1942 r.<sup>147</sup>

Osobne miejsce wśród umów międzynarodowych zawartych przez Rzeczpospolitą Walczącą zajmują te, których partnerem był Związek Radziecki. Pierwszorzędne znaczenie wśród nich miał układ z 30 lipca 1941 r., który zakończył milcząco nieoficjalny stan wojny między Polską a ZSRR<sup>148</sup>.

Rozwinięciem tego układu była polsko-radziecka umowa wojskowa w sprawie zorganizowania Armii Polskiej w ZSRR z 14 sierpnia 1941 r.<sup>149</sup> oraz deklaracja z 4 grudnia 1941 r., w której rządy Polski i Związku Radzieckiego zobowiązały się do współpracy wojskowej aż do zupełnego zwycięstwa nad hitlerowskimi Niemcami, a w czasie pokoju do dobrej sąsiedzkiej współpracy i przyjaźni oraz rzetelnego wykonywania przyjętych na siebie zobowiązań<sup>150</sup>.

Zerwanie – określone zresztą terminem „przerwanie” – przez rząd ZSRR stosunków dyplomatycznych z Rządem RP na uchodźstwie 25 kwietnia 1945 r., zakończyło niespełna dwuletni okres ich współpracy. Następnie rząd radziecki, nie kwestionując już istnienia państwa polskiego, podjął działania zmierzające do narzucenia temu państwu rządu proradzieckiego.

Oprócz umów dwustronnych, związanych integralnie z sytuacją wojenną Rzeczypospolitej Walczącej, została zawarta umowa wielostronna pod nazwą Deklaracja Narodów Zjednoczonych z 1 stycznia 1942 r.<sup>151</sup> Polska była jednym

<sup>144</sup> Tamże, s. 128–131.

<sup>145</sup> Tamże, s. 121–123.

<sup>146</sup> Tamże, s. 173–176.

<sup>147</sup> Tamże, s. 290–292.

<sup>148</sup> Tamże, s. 226.

<sup>149</sup> Tamże, s. 230–232.

<sup>150</sup> *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów w oprac. L. Gelberga*, t. III, Warszawa 1960, s. 33.

<sup>151</sup> Tamże, s. 44

z 26 państw – sygnatariuszy tej Deklaracji<sup>152</sup>, do której następnie przystąpiło jeszcze 21 państw<sup>153</sup>. J. Makowski podkreślał, że była to prawdziwa umowa międzynarodowa, na mocy której ustanowiono zbiorowe przymierze<sup>154</sup>.

Należy zaznaczyć, że status strony powyższej Deklaracji został w Karcie Narodów Zjednoczonych ujęty – alternatywnie z uczestnictwem w konferencji założycielskiej ONZ w San Francisco – jako jeden z warunków uzyskania członkostwa pierwotnego tej organizacji. Uczyniono tak właśnie ze względu na Polskę, która z powodu dwóch rządów (Rządu RP na uchodźstwie w Londynie i Rządu Tymczasowego w kraju) pretendujących do reprezentowania państwa polskiego, a korzystających z uznania i poparcia różnych mocarstw, nie uczestniczyła w tej konferencji.

Ogłaszanie przez Narody Zjednoczone – o różnym zresztą składzie podmiotowym – aktów określanych mianem deklaracji było charakterystycznym elementem ich działalności dyplomatycznej w czasie II wojny światowej. Tak więc można odnotować, że Polska była stroną takich aktów, jak deklaracja w sprawie ukarania hitlerowców i ich współników za popełnione przestępstwa z 13 stycznia 1942 r.<sup>155</sup>, deklaracja dotycząca eksterminacji przez władze hitlerowskie ludności żydowskiej Europy z 18 grudnia 1942 r.<sup>156</sup>, czy deklaracja wymierzona przeciwko ograbianiu gospodarczemu obszarów okupowanych przez nieprzyjaciela<sup>157</sup>.

### C) ORGANIZACJE MIĘDZYNARODOWE

W warunkach wojny światowej ówczesne organizacje międzynarodowe, w tym także te, których członkiem była Polska, nie mogły normalnie funkcjonować. W tym związku trzeba jednak podkreślić udział delegacji polskiej w ostatniej przed rozwiązaniem sesji Zgromadzenia Ligi Narodów w grudniu 1939 roku, chociaż próbowano kwestionować legalność tego udziału. Według raportu szefa delegacji, sekretarz generalny Ligi stwierdził, że „sytuacja prawna Polski była podobna do sytuacji Etiopii”, co spotkało się ze strony polskiej z należytą odprawą<sup>158</sup>. Rzecz w tym, że sytuacja takich państw, jak Etiopia (wcześniej nazy-

<sup>152</sup> Były to: Afryka Południowa, Australia, Belgia, Chiny, Czechosłowacja, Dominikana, Grecja, Gwatemala, Haiti, Holandia, Honduras, Indie, Jugosławia, Kanada, Kostaryka, Kuba, Luksemburg, Nikaragua, Norwegia, Nowa Zelandia, Panama, Polska, Salwador, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania i Związek Radziecki.

<sup>153</sup> Były to: Arabia Saudyjska, Brazylia, Boliwia, Chile, Egipt, Ekwador, Etiopia, Filipiny, Francja, Irak, Iran, Kolumbia, Liban, Meksyk, Paragwaj, Peru, Syria, Turcja, Urugwaj i Wenezuela.

<sup>154</sup> J. Makowski, *Charakter prawny umów międzynarodowych zawartych podczas drugiej wojny światowej*, „Państwo i Prawo”, 1948, Nr 5–, s. 23.

<sup>155</sup> *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów* w oprac. L. Gelberga, t. III, Warszawa 1960, s. 45–46.

<sup>156</sup> Tamże, s. 52.

<sup>157</sup> Tamże, s. 53–54.

<sup>158</sup> *Sprawa polska w czasie drugiej wojny światowej na arenie międzynarodowej. Zbiór dokumentów*, Warszawa 1965, s. 132–135.

wała się Abisynia), Austria, Albania i Czechosłowacja, stała się, czy też mogłaby stać się porównywalna z sytuacją Polski dopiero wtedy, kiedy ukonstytuowały się rządy, które mogły reprezentować te państwa na forum międzynarodowym i zostały wyposażone w uznanie ze strony innych państw.

## §5. POLSKA JAKO PAŃSTWO WOJUJĄCE

Podstawowe znaczenie dla oceny udziału Polski w II wojnie światowej ze stanowiska prawa międzynarodowego ma wymieniany już wyżej kilkakrotnie Traktat o wyrzeczeniu się wojny z dnia 27 sierpnia 1928 r. Państwa – strony tego traktatu oświadczyły uroczyście w imieniu swoich narodów, że potępiają uciekanie się do wojny w celu załatwiania sporów międzynarodowych i wyrzekają się jej jako narzędzia polityki państwowej w stosunkach wzajemnych (art. 1). Jednocześnie uznały, że załatwianie i rozstrzyganie wszelkich sporów i konfliktów bez względu na ich naturę lub pochodzenie, które mogłyby powstać między nimi, powinno być osiąganе zawsze tylko za pomocą środków pokojowych (art. 2). W historii prawa międzynarodowego stanowi on cezurę oddzielającą okres, kiedy wywoływanie wojen było całkiem lub częściowo dozwolone, od okresu, kiedy jest ono całkowicie zakazane.

To, czego państwa wyrzekły się i co potępiły w Traktacie Paryskim, zostało w nim określone terminem „wojna”. Termin ten jest znany w prawie międzynarodowym od początków jego rozwoju w czasach nowożytnych i jest rozumiany jako alternatywa stanu pokoju. Nie należy jednak uważać, że Traktat ten zakazał wszelkiej wojny i postawił ją zupełnie poza prawem międzynarodowym. Nie nakazuje on traktować całkiem jednakowo wszelkich państw uczestniczących w danej wojnie, co wyrażono w zdaniu, że „każde państwo, które uciekałoby się do wojny, będzie musiało być pozbawione korzyści tego traktatu”. Natomiast w korespondencji dyplomatycznej poprzedzającej zawarcie Traktatu Paryskiego bardzo wyraźnie podkreślono oczywistość zachowania przez państwa prawa do samoobrony<sup>159</sup>. Należy zgodzić się ze zdaniem A. Bramsona, że Traktat Paryski nie zmienił powszechnego prawa międzynarodowego, o ile chodzi o legalność samoobrony przed napaścią zbrojną<sup>160</sup>.

Samoobrona indywidualna polega, rzecz jasna, na tym, że stosuje ją samo państwo napadnięte przez inne państwo czy państwa. Natomiast pojęcie samoobrony zbiorowej nie ogranicza się do przypadków współdziałania dwu lub większej liczby państw, z których każde stało się już obiektem napaści zbrojnej. Mogą w niej bowiem uczestniczyć również państwa, które są gotowe pospieszyć z pomocą zbrojną państwu będącemu ofiarą agresji, chociaż same nie zostały

<sup>159</sup> L. Oppenheim, *International Law. A Treatise*, Vol II, London, New York, Toronto 1952, s. 186–190.

<sup>160</sup> A. Bramson, *Zagadnienie samoobrony w systemie bezpieczeństwa zbiorowego*, Annales UMCS, Sectio G, Vol. III-2, Lublin 1956, s. 72.

zaatakowane. Tego rodzaju pomoc z punktu widzenia prawa międzynarodowego jest dopuszczalna, a nawet obowiązkowa, jeśli chodzi o państwa będące stronami umowy międzynarodowej o sojuszu (przymierzu).

Powyższe rozumienie samoobrony zbiorowej potwierdza praktyka państwa polskiego jako uczestnika II wojny światowej. W okresie międzywojennym Polska zawarła układy sojusznicze z trzema państwami – Francją (główną podstawę sojuszu z Francją stanowiła umowa polityczna z 19 lutego 1921 r.)<sup>161</sup>, Wielką Brytanią (podstawą sojuszu z Wielką Brytanią stanowił układ o pomocy wzajemnej z 25 sierpnia 1939 r.)<sup>162</sup> i Rumunią (w czasie rozpoczęcia II wojny światowej w stosunkach Polski z Rumunią obowiązywał traktat gwarancyjny z 15 stycznia 1931 r.)<sup>163</sup>

Przystąpienie Francji i Wielkiej Brytanii do wojny przeciwko Niemcom, które 1 września 1939 r. dokonały napaści zbrojnej na Polskę, było realizacją prawa do samoobrony zbiorowej zarówno tych dwu państw, jak i państwa polskiego. Na niewykonanie zaś postanowień układu z Rumunią złożyło się kilka przyczyn, w tym także stanowisko ówczesnych naczelnych władz Polski, które nie uznały za celowe ogłoszenie stanu wojny ze Związkiem Radzieckim, chociaż wkroczenie Armii Czerwonej 17 września 1939 r. na wschodnie tereny państwa polskiego stanowiło niewątpliwie agresję.

Z drugiej strony państwo polskie znalazło się w stanie wojny z dwoma państwami, które były głównymi sojusznikami Niemiec – to jest Włochami i Japonią, aczkolwiek państwa te nie dokonały napaści zbrojnej na Polskę. Spodziewane nawiązanie przez Brygadę Karpacką styczności bojowej z wojskami włoskimi w Afryce Północnej, gen. W. Sikorski jako Naczelný wojsk polskich uzasadniał w rozkazie do żołnierzy z 11 listopada 1940 r. obroną „wspólnej sprawy ludzkości”<sup>164</sup>. Natomiast mocą postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej na uchodźctwie z 11 grudnia 1941 r.<sup>165</sup> Polska była w stanie wojny z Japonią, w stosunkach z którą nie doszło do jakichkolwiek starć zbrojnych.

Państwo polskie realizowało swoje prawo do samoobrony w ciągu całego okresu II wojny światowej, poczynając od 1 września 1939 r. Biorąc pod uwagę, że Polska prowadziła wojnę obronną w koalicji z innymi państwami, lata 1939–1945 należy podzielić na dwa okresy 1939–1941 i 1941–1945.

Kampania wojenna 1939 roku była pierwszym etapem walki zbrojnej z Niemcami, a także, choć na znacznie mniejszą skalę, ze Związkiem Radzieckim.

<sup>161</sup> Dziennik Ustaw z 1922, Nr 63, poz. 563 i 564.

<sup>162</sup> *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów* w oprac. L. Gelberga, t. II, Warszawa 1958, s. 525–527.

<sup>163</sup> Dziennik Ustaw z 1931, Nr 32, poz. 230 i 231.

<sup>164</sup> *Rzeczpospolita Polska czasu wojny. Rozkazy Naczelnego Wodza do żołnierzy 1939–1945*, Warszawa 1997, s. 77.

<sup>165</sup> Dziennik Ustaw z dnia 20 grudnia 1941 r., Nr 8, s. 62, opublikowany [w:] *Rzeczpospolita Polska czasu wojny*. „Dziennik Ustaw RP i Monitor Polski 1939–1945”, Warszawa 1995.

Walka ta – prowadzona bez realnej pomocy ze strony Francji i Wielkiej Brytanii jako państw sprzymierzonych – zakończyła się przegraną strony polskiej. Trzeba jednak podkreślić, że ogromnej przewadze wojskowej dwu mocarstw ulegały poszczególne oddziały i garnizony polskie, natomiast nie nastąpił wtedy, ani też później jakikolwiek akt kapitulacji całości polskich sił zbrojnych. Istnienie polskich sił zbrojnych za granicą i w podziemiu krajowym umożliwiała zaś państwu polskiemu kontynuowanie samoobrony.

Nieoficjalny stan wojny między Polską z ZSRR zakończył się wraz z zawarciem układu polsko-radzieckiego z 30 lipca 1941 r. Status państw nieprzyjacielskich ustąpił wtedy miejsca statusowi państw sprzymierzonych. Inna rzecz, że rząd radziecki, zrywając stosunki dyplomatyczne z Rządem RP na uchodźctwie na tle wykrycia zbrodni katyńskiej i ingerując w wewnętrzno-ustrojowe sprawy Polski, nie wywiązywał się należycie ze swoich obowiązków sojuszniczych.

W powyższym układzie rząd ZSRR uznał, że traktaty radziecko-niemieckie z 1939 roku dotyczące zmian terytorialnych w Polsce utraciły swą moc. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego właściwa byłaby formuła mówiąca o tym, że traktaty te nie utraciły, lecz nie miały mocy prawnomiędzynarodowej *ex tunc*. Konsekwentne odejście od tezy o upadku państwa polskiego we wrześniu 1939 roku oznaczałoby uczynienie zadość prawu międzynarodowemu i powinno było prowadzić do rezygnacji z roszczeń do wschodniej części terytorium państwa polskiego anektowanej przez ZSRR w jesieni 1939 roku.

W odróżnieniu od stosunków między Polską a Związkiem Radzieckim, stan wojny między Polską a Niemcami trwał nieprzerwanie w całym okresie Rzeczypospolitej Walczącej. Właśnie ten stan był głównym czynnikiem determinującym status prawnomiędzynarodowy Polski jako państwa wojującego w latach 1939–1945. Zarazem oznaczało to niemal ciągłą walkę zbrojną z niemieckim wojskiem i innymi niemieckimi formacjami. Była ona powadzona dwutorowo – za granicą przez polskie oddziały regularne walczące wspólnie z wojskami państw sprzymierzonych oraz w kraju w postaci zorganizowanej działalności partyzanckiej.

Wojsko polskie walczyło z Niemcami na terytorium Polski i terytoriach wielu innych państw – Francji, Norwegii, Belgii, Holandii, Włoch, Libii (wówczas kolonia włoska) i ZSRR. W końcowym etapie wojny polskie oddziały wojskowe – idące z armiami sojuszniczymi od zachodu i wschodu – walczyły na terytorium Niemiec, w tym na obszarze Berlina.

Taki stan rzeczy wiązał się z uczestnictwem Polski w szerokiej koalicji antyfaszystowskiej, której podstawową umową stała się przytoczona wyżej Deklaracja Narodów Zjednoczonych z 1 stycznia 1942 r. Każda ze stron tej Deklaracji zobowiązywała się do użycia pełni swych zasobów wojskowych i gospodarczych przeciwko uczestnikom paktu trójstronnego (Niemcy, Włochy i Japonia) i ich wspólnikom (Węgry, Rumunia, Bułgaria oraz Słowacja), z którymi pozostaje na stopie wojennej i nie zawierać odrębnego zawieszenia broni lub pokoju.

Zakończenie wykonywania prawa do samoobrony odbywa się w dwóch fazach – zakończenie działań wojennych oraz zakończenie stanu wojny. Wydaje się, że zakończeniem okresu Rzeczypospolitej Walczącej był akt o kapitulacji niemieckich sił zbrojnych z 8 maja 1945 r.<sup>166</sup> W akcie tym Naczelne Dowództwo Niemieckie zgodziło się na bezwarunkową kapitulację wszystkich swoich sił zbrojnych na lądzie, na morzu i w powietrzu, jak również wszystkich innych sił znajdujących się wówczas pod dowództwem niemieckim. Akt ten został przyjęty przez Dowództwo Armii Czerwonej i Naczelne Dowództwo Sojuszniczych Sił Ekspedycyjnych, działających w imieniu wszystkich Narodów Zjednoczonych. W ten sposób Niemcy, wszczynając wojnę przeciwko Polsce 1 września 1939 r. uznały się za pokonane i przyjęły bezwarunkową kapitulację również wobec państwa polskiego i jego sił zbrojnych.

Aktem prawnopaństwowym kończącym okres Rzeczypospolitej Walczącej było zarządzenie Prezydium Krajowej Rady Narodowej z dnia 16 listopada 1945 r. o uchyleniu stanu wojennego, wprowadzonego zarządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 września 1939 r.<sup>167</sup>

Okres II wojny światowej Polska przetrwała jako państwo i podmiot prawa międzynarodowego, ale w jej rezultacie znalazła się w stanie politycznej zależności od ZSRR.

Ingerencja ZSRR w wewnętrzno-ustrojowe sprawy państwa polskiego uniemożliwiła objęcie władzy w Polsce przez Rząd RP na uchodźctwie, który miał należytą do tego legitymację prawnomiędzynarodową, natomiast spowodowała objęcie władzy przez organy rządowe utworzone przez polskie siły komunistyczne. Utworzenie 21 lipca 1944 r. Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego i przekształcenie go 31 grudnia 1944 r. w Rząd Tymczasowy RP zapoczątkowało w okresie Rzeczypospolitej Walczącej stan prawnomiędzynarodowy, który można określić terminem „jedno państwo – dwa rządy”. Wprawdzie działalność PKWN i Rządu Tymczasowego RP w stosunkach ze Związkiem Radzieckim chronologicznie mieści się w okresie Rzeczypospolitej Walczącej, ale merytorycznie jest wstępem do okresu Rzeczypospolitej Ludowej.

<sup>166</sup> *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna, Wybór dokumentów* w oprac. L. Gelberga, t. III, Warszawa 1960, s. 132–133.

<sup>167</sup> *Dziennik Ustaw* z 1945, Nr 57, poz. 320.



## ROZDZIAŁ III.

### RZECZPOSPOLITA LUDOWA (1944/45–1989)

Terminem „Rzeczpospolita Ludowa” można określić państwo polskie ukształtowane po II wojnie światowej i istniejące w tej formie do 1989 roku. Oficjalną nazwą tego państwa była najpierw dotychczasowa nazwa Rzeczpospolita Polska, natomiast według konstytucji z 22 lipca 1952 r. nazywało się ono Polska Rzeczpospolita Ludowa. Chcąc uniknąć nieporozumień na tym tle, można posłużyć się nazwą skróconą i poniekąd wzorowaną na innych skróconych nazwach państwa polskiego – „Rzeczpospolita Ludowa”.

Powstanie Rzeczypospolitej Ludowej było skutkiem wydarzeń w Polsce i wokół Polski w latach 1944–1945. Głównym elementem tych wydarzeń były działania rządu ZSRR zmierzające do narzucenia Polsce uległego od siebie rządu proradzieckiego.

#### §1. GENEZA I UKSZTAŁTOWANIE WŁADZ RZECZYPOSPOLITEJ LUDOWEJ

Budowę zrębów Rzeczypospolitej Ludowej rozpoczęło ukonstytuowanie na przełomie lat 1943 i 1944 Krajowej Rady Narodowej. Główną siłą polityczną KRN była powstała dwa lata wcześniej w porozumieniu z władzami radzieckimi Polska Partia Robotnicza, złożona głównie z działaczy, członków i sympatyków rozwiązanej jeszcze przez wojnę Komunistycznej Partii Polski.

Krajowa Rada Narodowa była pomyślana jako tymczasowy parlament walczącego narodu. Jej przewodniczącym był od początku Bolesław Bierut. Dnia 21 lipca 1944 r., działając w ścisłym porozumieniu i za zgodą rządu ZSRR, utworzono w imieniu KRN Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego. Ustawa w tej sprawie określiła PKWN jako tymczasową władzę wykonawczą dla kierowania walką wyzwoleniczą narodu, zdobycia niepodległości i odbudowy państwowości polskiej<sup>168</sup>.

Nazajutrz został ogłoszony dokument pod nazwą Manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego do narodu polskiego<sup>169</sup>. Właśnie dzień 22 lipca 1944 r. został uznany za dzień powstania Rzeczypospolitej Ludowej. Data ta – jak zwykle w takiego rodzaju przypadkach – miała charakter umowny. Niemniej powstaje podstawowa kwestia jej oceny ze stanowiska prawa międzynarodowego.

Bardzo wymowna była treść depechy J. Stalina do W. Churchilla w sprawie PKWN z dnia 23 lipca 1944 r. Jej autor zawiadamiał: „Nie znaleźliśmy w Polsce żadnych innych sił, które mogłyby stworzyć polską administrację. Tak zwane

<sup>168</sup> Dziennik Ustaw z 1944, Nr 1, poz. 1.

<sup>169</sup> *Sprawa polska w czasie drugiej wojny światowej na arenie międzynarodowej. Zbiór dokumentów*, Warszawa 1965, s. 538–544.



organizacje podziemne, kierowane przez Rząd Polski w Londynie, okazały się efemerydami pozbawionymi wpływu<sup>170</sup>.

Ta konstatacja zupełnie mijała się z prawdą. Przeciwnie – na terytorium Polski ukształtowały się i funkcjonowały podziemne struktury będące organami państwa polskiego. Rola Armii Czerwonej w stosunku do Polski w latach 1944–1945 nie ograniczyła się do wyzwolenia jej terytorium spod okupacji niemieckiej, ale polegała również na tym, aby przeszkodzić Rządowi RP na uchodźstwie w objęciu władzy i zarazem umożliwić ukonstytuowanie w Polsce rządu, który byłby zależny politycznie od ZSRR.

Rząd Polski na uchodźstwie w Londynie w oświadczeniu z dnia 25 lipca 1944 r. określił utworzenie PKWN jako „próbę narzucenia Narodowi Polskiemu przez garstkę uzurpatorów kierownictwa politycznego niezgodnego z wolą ogromnej jego większości”<sup>171</sup>.

Moment utworzenia PKWN nie był przypadkowy. Oficjalna proklamacja w tej sprawie nastąpiła w Chełmie, polskim mieście powiatowym, wyzwolonym spod okupacji niemieckiej. Znalazło się ono w tej sytuacji jako pierwsze przy założeniu, że polsko-radziecką granicę państwową stanowi granica „wzajemnych interesów narodowych” ZSRR i Niemiec, ustanowiona w układzie tych państw z dnia 28 września 1939 r.<sup>172</sup> Było to zgodne z oficjalnym stanowiskiem rządu radzieckiego, przyjętym w praktyce przez KRN i PKWN. Można zaznaczyć, że według tego stanowiska terytorium państwowe Polski miało wówczas tę osobliwość, że jego fragment (Suwalszczyzna) nie miał geograficznej styczności z częścią podstawową.

Dnia 27 sierpnia 1944 r. PKWN i rząd ZSRR zawarły porozumienie w sprawie granic Polski<sup>173</sup>. Porozumienie to przewidywało, że przy ustalaniu polsko-radzieckiej granicy państwowej należy przyjąć za podstawę tak zwaną linię Curzona, z poprawkami na rzecz Polski. Nie zostało ono opublikowane w trybie urzędowym zapewne dlatego, że jego strony zdawały sobie sprawę z tego, że PKWN nie miał legitymacji zarówno prawnokonstytucyjnej, jak i prawnomiędzynarodowej do jego zawarcia w imieniu państwa polskiego. Niemniej stanowiło punkt wyjścia do zawarcia już we wrześniu 1944 roku umów z sąsiednimi republikami radzieckimi – Ukrainą, Białorusią i Litwą<sup>174</sup>, na podstawie których dokonywano przesiedleń ludności polskiej z ziem, które w owym czasie stanowiły *de iure* część terytorium państwowego Polski.

<sup>170</sup> Tamże, s. 544–545.

<sup>171</sup> Tamże, s. 546.

<sup>172</sup> *Polska w polityce międzynarodowej (1939–1945). Zbiór dokumentów 1939*, oprac. W. T. Kowalski, Warszawa 1989, s. 583.

<sup>173</sup> *Stosunki polsko-radzieckie w latach 1917–1945. Dokumenty i materiały* pod red. T. Cieślaka, Warszawa 1967, s. 399–400.

<sup>174</sup> Tamże, s. 401–404.

Dnia 31 grudnia 1944 r. Krajowa Rada Narodowa powołała w miejsce PKWN Rząd Tymczasowy Rzeczypospolitej Polskiej<sup>175</sup>. Dnia 4 stycznia 1945 r. rząd ten został uznany przez Prezydium Rady Najwyższej ZSRR<sup>176</sup>, natomiast Rada Narodowa RP w Londynie w rezolucji z dnia 5 stycznia 1945 r. określiła przekształcenie PKWN w Rząd Tymczasowy jako próbę „nowego pogwałcenia suwerennych praw Polski”<sup>177</sup>.

Na konferencji w Jałcie w lutym 1945 roku rządy Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Związku Radzieckiego uzgodniły, że działający wówczas w Polsce Rząd Tymczasowy powinien być przekształcony na szerszej podstawie demokratycznej z włączeniem przywódców demokratycznych z Polski i od Polaków z zagranicy i powinien wtedy otrzymać nazwę Rząd Tymczasowy Jedności Narodowej<sup>178</sup>. Utworzenie rządu pod tą nazwą nastąpiło dnia 28 czerwca 1945 r.<sup>179</sup>.

## §2. UZNANIE MIĘDZYNARODOWE RZECZYPOSPOLITEJ LUDOWEJ

Według prawa międzynarodowego legitymacja międzynarodowa rządu opiera się na dwóch przesłankach – 1) powinien on mieć charakter rodzimy, 2) jego władza na terytorium państwa powinna być efektywna.

Geneza władz Rzeczypospolitej Ludowej była bardzo poważnie „skażona” ingerencją w sprawy wewnętrzne Polski. Z drugiej strony jest faktem, że korzystając z czynnego poparcia i pomocy władz ZSRR zdołały one ustanowić swoją efektywną administrację na terytorium w granicach – początkowo dopiero projektowanych – państwa polskiego.

Powstaje kwestia, w jakim czasie Rząd RP na uchodźstwie utracił, a rząd Rzeczypospolitej Ludowej uzyskał prawo reprezentowania państwa polskiego na wewnątrz i na zewnątrz. Nie sposób przyjąć zbyt uproszczonego poglądu na ten temat B. Łapickiego, który pisał, że rząd emigracyjny utracił poparcie narodu polskiego i nie reprezentując żadnego z trzech elementów składowych państwa (terytorium, ludność, władza), przestał istnieć ze stanowiska prawnego<sup>180</sup>.

Jest oczywiste, że Rząd RP na uchodźstwie zachował *ius representationis* państwa polskiego po utworzeniu 21 lipca 1944 r. Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, który później traktowano jako pierwszy rząd Rzeczypospolitej Ludowej. Z uwagi na okoliczności utworzenia i swój charakter PKWN oficjalnie nie deklarował siebie jako rządu. Nawiązał wprawdzie ze Związkiem Radzieckim stosunki *quasi*-dyplomatyczne, kwestionował ogólnie legalność polskiego rządu

<sup>175</sup> Dziennik Ustaw z 1944, nr 19, poz. 99.

<sup>176</sup> *Sprawa polska w czasie drugiej wojny światowej na arenie międzynarodowej. Zbiór dokumentów*, Warszawa 1965, s. 671–672.

<sup>177</sup> Tamże, s. 672–673.

<sup>178</sup> Tamże, s. 692–693.

<sup>179</sup> Tamże, s. 760–763.

<sup>180</sup> B. Łapicki, *Rząd londyński w świetle prawa*, „Państwo i Prawo”, 1947, Nr 4, s. 3–8.

emigracyjnego, ale nie kwestionował wyraźnie jego kompetencji międzynarodowych. Dopiero po przekształceniu PKWN w Rząd Tymczasowy jego szef, którym pozostał Edward Osóbka-Morawski, ogłosił oświadczenie o nierespektowaniu transakcji i zobowiązań zaciąganych przez rząd emigracyjny w Londynie<sup>181</sup>.

Uznanie przez Związek Radziecki Rządu Tymczasowego za rząd *de iure* Rzeczypospolitej Polskiej było niewątpliwie przedwczesne w świetle prawa międzynarodowego i stanowiło niedozwoloną przez prawo międzynarodowe ingerencję w sprawy wewnętrzznoustrojowe państwa polskiego. Takim rządem był nadal Rząd RP na uchodźstwie. Rząd Tymczasowy, mógł być wtedy traktowany tylko jako rząd *de facto* o charakterze lokalnym, tak samo jak PKWN, gdyż zakres ich administracji pod względem terytorialnym, osobowym i rzeczowym był początkowo taki sam. Dopiero w miarę dalszego wyzwalania ziem polskich spod okupacji niemieckiej przez Armię Czerwoną oraz ludowe Wojsko Polskie Rząd ten przekształcał się stopniowo w ogólny rząd krajowy, ale nadal o charakterze *de facto*, bo rządem *de iure* był nadal Rząd RP na uchodźstwie w Londynie.

Powyższy stan trwał w ciągu pierwszego półrocza 1945 roku. Charakteryzował się on istnieniem dwóch rządów polskich o całkiem różnym charakterze politycznym i problematycznym statusie prawnomiędzynarodowym. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego taką sytuację można ująć następująco: akty międzynarodowe rządu *de facto*, który utrzymuje się przy władzy, stają się prawomocne wskutek retroaktywnego działania uznania międzynarodowego, natomiast akty międzynarodowe rządu *de iure* sprzed utraty władzy, wymagają honorowania przez rząd następny.

Na tym tle wynikły komplikacje w sprawie uczestnictwa Polski jako strony w konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym z dnia 7 grudnia 1944 r. Konwencja ta została podpisana z upoważnienia Rządu RP na uchodźstwie, natomiast definitywne związanie się tą konwencją państwa polskiego zostało dokonane przez tenże Rząd dnia 6 kwietnia 1945 r., kiedy dokument ratyfikacyjny został złożony na przechowanie rządowi Stanów Zjednoczonych jako depozytariuszowi tej konwencji<sup>182</sup>.

Rząd RL w 1957 roku odmówił uznania tego aktu i opłacenia zaległych składek w Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO). Czuł się jednak zmuszony przyjąć rozwiązanie sporu z tą organizacją polegające na zapłaceniu 25% kwoty składek liczonych od 1945 roku, chociaż Polska występuje jako strona powyższej konwencji z datą 20 listopada 1958 r.<sup>183</sup>

<sup>181</sup> *Sprawy polskie w czasie drugiej wojny światowej na arenie międzynarodowej. Zbiór dokumentów*, Warszawa 1965, s. 670.

<sup>182</sup> Zob. H. Blix, *Treaty-making Power*, London-New York 1960, s. 152–161.

<sup>183</sup> *Zbiór statutow i regulaminów organizacji międzynarodowych* pod red. S. Huberta, t. II, *Organizacje wyspecjalizowane ONZ*, cz. II, Warszawa 1967, s. 680.

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego w historii polskich ciał emigracyjnych trzeba wyróżnić dwa okresy, których cezurę stanowi przełom czerwca i lipca 1945 roku. W pierwszym okresie miały one charakter naczelnych organów państwa polskiego, kompetentnych do reprezentowania tego państwa na forum międzynarodowym. Natomiast wskutek utraty władzy terytorialnej oraz powszechnego cofnięcia uznania międzynarodowego, ciało określone mianem Rządu RP na uchodźstwie przestało być organem państwa polskiego. Mogło ono nadal odgrywać i rzeczywiście odgrywało pozytywną rolę polityczną, ale jego działania nie miały już znaczenia zarówno prawnopaństwowego, jak i prawnomiędzynarodowego.

W konkluzji należy stwierdzić, że ingerencja ZSRR w wewnętrzno-ustrojowe sprawy państwa polskiego uniemożliwiła objęcie władzy przez rząd RP na uchodźstwie, który miał należytą legitymację prawnomiędzynarodową, natomiast spowodowała objęcie władzy przez organy rządowe utworzone przez polskie siły komunistyczne: Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, Rząd Tymczasowy oraz – za zgodą Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii – Rząd Tymczasowy Jedności Narodowej.

Legalizacja międzynarodowa władz Rzeczypospolitej Ludowej nastąpiła w drodze powszechnego uznania ze strony państw tworzących społeczność międzynarodową z jednoczesnym cofnięciem takiego uznania polskiemu rządowi na uchodźstwie. Ocena tego stanu rzeczy ze stanowiska prawa międzynarodowego powinna uwzględniać dwie pozostające ze sobą w konflikcie zasady: *ex iniuria ius non oritur* oraz *ex factis ius oritur*. Wprawdzie priorytet należy przypisać tej pierwszej zasadzie, ale zarazem trzeba czasem zgodzić się z koniecznością legalizacji w stosunkach międzynarodowych niektórych stanów, które pierwotnie były bezprawne.

Uznanie *de iure* Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego nie wchodziło w rachubę. Akt międzynarodowy takiej kategorii w stosunku do Rządu Tymczasowego nastąpił najpierw ze strony ZSRR (4 stycznia 1945 r.) a następnie Czechosłowacji (31 stycznia 1945 r.) i Jugosławii (30 marca 1945 r.). Ponadto można traktować jako uznanie *de facto* tego rządu ze strony Francji, która zachowując uznanie *de iure* dla Rządu RP na uchodźstwie, w marcu 1945 roku, powołała w Polsce przedstawiciela dyplomatycznego *ad personam*<sup>184</sup>.

Przełomowe znaczenie w sprawie uznania władz Rzeczypospolitej Ludowej miało utworzenie dnia 28 czerwca Rządu Tymczasowego Jedności Narodowej. Już 29 czerwca 1945 r. udzieliła mu uznanie *de iure* Francja, cofając zarazem takie uznanie dla Rządu RP na uchodźstwie w Londynie. To samo uczyniły 5 lipca tego roku trzy pozostałe wielkie mocarstwa, to jest Chiny, Stany Zjednoczone i Wielka Brytania. ZSRR, a także Czechosłowacja i Jugosławia, nie uczyniły tego uważając

<sup>184</sup> W. Materski, *Dyplomacja Polski „lubelskiej”, lipiec 1944 – marzec 1947*, Warszawa 2007, s. 368.

widocznie, że jest to zbędne wobec wcześniejszego uznania z ich strony Rządu Tymczasowego.

Kontynuacja tego procesu przebiegała dość dynamicznie, aczkolwiek nie tak szybko, jak błędnie napisał St. Zabiello, że już w ciągu lipca 1945 roku RTJN uznały wszystkie państwa wchodzące w skład Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz państwa neutralne<sup>185</sup>. W rzeczywistości akty uznania ze strony łącznie 46 państw następowaly do połowy 1946 roku<sup>186</sup>.

Oprócz wymienionych wyżej siedmiu państw było to 16 państw europejskich (Norwegia, Szwecja, Dania, Szwajcaria, Włochy, Finlandia, Luksemburg, Bułgaria, Islandia, Grecja, Rumunia, Turcja, Belgia, Holandia, Albania i Węgry), również 16 państw amerykańskich (Kanada, Brazylia, Meksyk, Urugwaj, Peru, Wenezuela, Kolumbia, Boliwia, Kostaryka, Chile, Honduras, Panama, Salwador, Dominikana, Haiti i Ekwador), 4 państwa azjatyckie (Iran, Syria, Irak i Afganistan) oraz Egipt jako jedyne państwo afrykańskie. Następnie procedura uznania władz Rzeczypospolitej Ludowej odbywała się tylko w trybie dorozumianym, głównie przez nawiązywanie stosunków dyplomatycznych.

### §3. NOWY RZĄD CZY NOWE PAŃSTWO?

Rozstrzygnięcie tej kwestii utrudnia bardzo skomplikowana sytuacja krajowa i międzynarodowa, w jakiej nastąpiło ukształtowanie władz Rzeczypospolitej Ludowej w latach 1944–1945. W polskiej nauce prawa międzynarodowego po II wojnie światowej zachowanie przez państwo polskie ciągłości i tożsamości prawnomiędzynarodowej względem Drugiej Rzeczypospolitej traktowano jako rzecz oczywistą i nie wymagającą nawet uzasadnień. Bodaj pierwszą konstatacją na ten temat był napisany przez K. Skubiszewskiego fragment zbiorowego podręcznika prawa międzynarodowego, w którym stwierdzono, że Polska po II wojnie światowej z państwa kapitalistycznego stała się państwem typu socjalistycznego, ale w sposób nieprzerwany była podmiotem prawa międzynarodowego, toteż w 1945 roku mocarstwa i inne państwa uznały jedynie nowy rząd polski, nie zaś nowe państwo polskie<sup>187</sup>. Także według R. Bierzanek istotnym elementem sytuacji międzynarodowej Polski w końcu II wojny światowej była sprawa uznania rządu, a nie państwa<sup>188</sup>. St. Nahlik pisał zaś, że mimo jaskrawych różnic między Polską socjalistyczną a Polską burżuazyjną, Polska jako podmiot

<sup>185</sup> St. Zabiello, *O rząd i granice. Walka dyplomatyczna o sprawę polską w II wojnie światowej*, Warszawa 1986, s. 233.

<sup>186</sup> W. Materski, *Dyplomacja Polski „lubelskiej”, lipiec 1944 – marzec 1947*, Warszawa 2007, s. 365–377.

<sup>187</sup> *Zarys prawa międzynarodowego publicznego*, pod red. M. Muszkata, t. I, Warszawa 1955, s. 153.

<sup>188</sup> R. Bierzanek, *Międzynarodowe uznanie Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego i Rządu Jedności Narodowej*, „Sprawy Międzynarodowe”, 1964, Nr 7, s. 37–61.

prawa międzynarodowego zawsze jest ta sama, jakkolwiek nie jest taka sama<sup>189</sup>. Tak samo uważał H. Lauterpacht – brytyjski autor podstawowej monografii o instytucji uznania w prawie międzynarodowym, wydanej jeszcze w 1948 roku<sup>190</sup>.

W 1970 roku ukazała się książka L. Gelberga, w której autor obszernie uzasadnił tezę, że Polska Ludowa pod względem prawnomiędzynarodowym była kontynuacją państwa, które w okresie międzywojennym istniało w postaci Drugiej Rzeczypospolitej. Upadku państwa polskiego jako podmiotu prawa międzynarodowego nie spowodowały bowiem nie tylko okupacja wojenna oraz zmiany terytorialne, ale również zmiana rządu połączona z zasadniczą zmianą ustroju społeczno-politycznego. Zdaniem tego autora, dodatkowym argumentem na rzecz ciągłości państwa polskiego było zachowanie w zasadzie w mocy dawnego systemu prawnego<sup>191</sup>.

Powyższe opinie oparte były – milcząco lub wyraźnie – na założeniu, że określenie stosunku prawnomiędzynarodowego Rzeczypospolitej Ludowej do Drugiej Rzeczypospolitej zależało od rozstrzygnięcia kwestii, czy przedwojenne państwo polskie jako podmiot prawa międzynarodowego przetrwało okres II wojny światowej. Rozstrzygnięcie tej kwestii na rzecz zachowania istnienia państwa polskiego w tym okresie przesądzało traktowanie polskiego państwa powojennego w postaci PRL jako kontynuatora prawnomiędzynarodowego Drugiej RP.

Niektórzy autorzy, pisząc bardzo ogólnie o powyższym problemie, ignorowali zasadniczą różnicę między ciągłością i tożsamością prawnokonstytucyjną a prawnomiędzynarodową państwa. Tak więc T. Włodarczyk wyraził zdanie, że z chwilą powstania Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nastąpiła tak radykalna w sensie geograficznym i ustrojowym zmiana państwa, że Polska stała się innym podmiotem prawnym<sup>192</sup>. Znamienne jest, że z drugiego wydania swej książki autor usunął to zdanie<sup>193</sup>. A. Gwiżdż pisał zaś, że polskie państwo ludowe było państwem zupełnie nowym w stosunku do Drugiej Rzeczypospolitej, co wyraźnie stanowił Manifest Lipcowy z 1944 roku i z czego – na gruncie prawnym – wynikały praktyczne konsekwencje<sup>194</sup>.

W publikacjach zagranicznych niezbyt często poruszano powyższy problem. Tak więc J. Kunz w artykule na temat tożsamości państw w prawie

<sup>189</sup> St. Nahlik, *Umowy międzynarodowe Polski Ludowej*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski Ludowej*, Warszawa 1964, s. 248.

<sup>190</sup> H. Lauterpacht, *Recognition in International Law*, Cambridge 1948, s. 352–353.

<sup>191</sup> L. Gelberg, *Powstanie Polski Ludowej. Problemy prawa międzynarodowego*, Warszawa 1970, s. 124–144.

<sup>192</sup> T. Włodarczyk, *Konkordaty. Zarys historii ze szczególnym uwzględnieniem XX wieku*, Warszawa 1974, s. 34–

Warszawa 1986, s. 35–36.

<sup>194</sup> A. Gwiżdż, *Rzeczpospolita niespełnionych nadziei*, „Państwo i Prawo”, 1988, z. 11, s. 8.

międzynarodowym napisał, że Polska po II wojnie światowej jest traktowana jako tożsama z Polską z 1920 roku<sup>195</sup>.

Całkiem inną i bardzo szczegółowo opracowaną koncepcję statusu prawnomiędzynarodowego Polski przedstawiła K. Marek. Koncepcja ta opracowana jeszcze w latach pięćdziesiątych zeszłego wieku sprowadza się do tezy, że tak zwana Polska Jałtańska była z punktu widzenia prawa międzynarodowego nowym państwem o charakterze marionetkowym, natomiast Rzeczpospolita Polska miała nadal istnieć jako idealne pojęcie prawne dopóty, dopóki istniała możliwość restauracji dawnego porządku prawnopaństwowego<sup>196</sup>. Była to zatem koncepcja jednoczesnego istnienia w tym okresie dwóch zasadniczo różnych państw polskich.

Powyzszą koncepcję autorka uzasadniała następującymi argumentami:

1. Utworzenie zarówno PKWN, jak i Rządu Tymczasowego było dziełem Związku Radzieckiego,
2. W Polsce nie było autentycznej rewolucji,
3. Decyzje jałtańskie nie zmieniły stanu rzeczy w Polsce, z wyjątkiem uznania międzynarodowego,
4. Wprawdzie Polska Jałtańska i Rzeczpospolita Polska miały tę samą nazwę (do 1952 roku), tę samą stolicę oraz większą część tej samej ludności i terytorium, ale było to zupełnie niewystarczające dla uznania ich ciągłości i tożsamości,
5. Polska Jałtańska była nowym państwem o charakterze marionetkowym i jako taka nie mogła być tożsama z Rzeczpospolitą Polską,
6. Stanowisko ZSRR – najważniejsze i miarodajne dla tej kwestii – było jednoznaczne co do tego, że Polska Jałtańska jest państwem nowym, a nie kontynuatorem Rzeczypospolitej Polskiej; natomiast Wielka Brytania i Stany Zjednoczone w swoich działaniach wychodziły z założenia, że w Polsce nastąpiła zmiana rządu w tym samym państwie, aczkolwiek nie były one pod tym względem konsekwentne,
7. Wprawdzie mocarstwa zachodnie uważały, że w lipcu 1945 roku uznały nowy rząd Polski, a nie nowe państwo, ale uznając nowy rząd, faktycznie uznawały one nowe państwo,
8. Zachowanie niektórych umów międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej w stosunkach między Polską Jałtańską a państwami trzecimi należy tłumaczyć pojęciem sukcesji, a nie pojęciem ciągłości i tożsamości prawnomiędzynarodowej,
9. Skoro w Polsce nastąpiła nie zmiana rządu, lecz państwa, to dwa polskie rządy są organami dwóch zupełnie różnych państw,

<sup>195</sup> J. Kunz, *Identity of states under international law*, „American Journal of International Law”, 1955, No 1, s. 72.

<sup>196</sup> K. Marek, *Identity and Continuity of States in Public International Law*, Geneve 1968, s. 417–545.

10. Wschodnia część przedwojennego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej została anektowana przez ZSRR, natomiast część zachodnia stała się terytorium Polski Jałtańskiej, chociaż nie pod okupacją wojenną ZSRR, mimo stacjonujących tam wojsk radzieckich,
11. Według rządu polskiego na uchodźstwie bezprawne akty dokonane przeciwko Polsce i ich konsekwencje są pozbawione mocy i tym samym nie mogły zniszczyć prawnej egzystencji Rzeczypospolitej Polskiej (zasada *ex iniuria ius non oritur* ma przewagę nad zasadą *ex factis ius oritur*),
12. Rząd polski w Londynie jest nadal uznawany przez Hiszpanię, Irlandię, Kubę, Liban oraz Watykan. Przedmiotem tego uznania jest państwo, którego porządek prawny nie jest już efektywny, lecz którego efektywność nie została usunięta przez jakikolwiek proces legalny według prawa międzynarodowego,
13. Restauracja polskiej niepodległości nie będzie oznaczała utworzenia jeszcze jednego państwa polskiego, które zastąpi państwo marionetkowe, lecz odzyskanie przez Polskę jej statusu prawnomiędzynarodowego, którego ona nigdy nie utraciła.

Ustosunkowując się do powyższej koncepcji, trzeba przede wszystkim stwierdzić jako fakt niewątpliwy, że geneza władz Rzeczypospolitej Ludowej w postaci Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego i Rządu Tymczasowego, a także Rządu Tymczasowego Jedności Narodowej była bardzo poważnie „skażona” interwencją Związku Radzieckiego w wewnętrzno-ustrojowe sprawy Polski. Konsekwencje tej „skazy” były zresztą widoczne w ciągu całego okresu istnienia tej formacji, aczkolwiek przejawiały się w różnych formach i z różnym natężeniem. Uzasadnione jest twierdzenie, że rewolucja ustrojowa w Polsce była wynikiem „eksportu”, aczkolwiek nie można też powiedzieć, że sytuacja w Polsce w końcu II wojny światowej była zupełnie niepodatna na niektóre elementy przeprowadzonych przemian ustrojowych.

Z drugiej strony jest faktem, że już PKWN, korzystając rzeczywiście z dużej pomocy ze strony organów ZSRR, w tym ze strony organów siłowych, zdołał zorganizować swoją administrację na części polskiego terytorium państwowego, a Rząd Tymczasowy na całości terytorium, którego granice były wówczas dopiero projektowane.

Sprzeczność polityki rządu ZSRR wobec Polski z prawem międzynarodowym w okresie narodzin Rzeczypospolitej Ludowej dotyczyła wielu zasad tego prawa. Stanowisko radzieckie w sprawie statusu wschodniej części terytorium państwowego Polski oraz statusu jego ludności było sprzeczne z zachowaniem przez państwo polskie ciągłości i tożsamości prawnomiędzynarodowej. Ale z drugiej strony przedmiotem uznania ze strony ZSRR całkiem wyraźnie były kolejne rządy (PKWN, Rząd Tymczasowy oraz – milcząco – Rząd Tymczasowy Jedności Narodowej), a nie państwo polskie. Zresztą ogół państw tworzących ówczesną



społeczność międzynarodową traktował sprawę Polski w końcu II wojny światowej w kategoriach uznania rządu, a nie uznania państwa.

Należy podkreślić, że rządy Rzeczypospolitej Ludowej stały na stanowisku prawnomiędzynarodowej ciągłości i tożsamości państwa polskiego. Nie było w tej sprawie oficjalnego aktu o charakterze prawnym, natomiast wyraziło się to przede wszystkim w uznaniu mocy obowiązującej umów międzynarodowych zawartych w okresie Drugiej Rzeczypospolitej oraz w czasie II wojny światowej do końca 1944 roku, z wyjątkiem tych, które w tym czasie wygasły z powodów dających się uzasadnić ze stanowiska prawa międzynarodowego. Można wprawdzie przypomnieć, że w deklaracji programowej Polskiej Partii Robotniczej pt. *O co walczymy?* z listopada 1943 roku znalazło się stwierdzenie, że we wrześniu 1939 roku „Polska jako państwo przestała istnieć”<sup>197</sup>, ale bez zaznaczenia, że z tego powodu utraciły moc prawną polskie traktaty. Stwierdzenie to wydaje się odnosić do faktu, że Polska jako państwo utraciła władzę na swoim terytorium. Nie dotyczy zaś sprawy jej statusu prawnomiędzynarodowego.

W czasie ukazania się pierwszego wydania książki K. Marek (1954) zaledwie cztery państwa (Hiszpania, Irlandia, Kuba i Liban) oraz Stolica Apostolska uznawały Rząd polski na uchodźstwie w Londynie. Oficjalna działalność dyplomatyczna tego rządu stopniowo malała aż do zupełnego zaniku<sup>198</sup>. Ambasador Drugiej RP przy Stolicy Apostolskiej zakończył ją w 1972 roku.

Posługiwanie się pojęciem sukcesji międzynarodowej dla określenia stosunku Rzeczypospolitej Ludowej do Drugiej Rzeczypospolitej jest bezpodstawne. Sukcesja państw oznacza bowiem zgodne z prawem międzynarodowym, a więc legalne zastąpienie jednego państwa przez inne państwo w zakresie odpowiedzialności za stosunki międzynarodowe jakiegoś terytorium. Państwo – poprzednik nie upada wprawdzie jako podmiot prawa międzynarodowego, jeśli traci zwierzchnictwo tylko nad częścią swego terytorium, ale następuje to w razie całkowitej utraty zwierzchnictwa terytorialnego. Traktowanie Drugiej Rzeczypospolitej jako państwa – poprzednika względem Rzeczypospolitej Ludowej jako państwa – sukcesora prowadzi zatem do wniosku sprzecznego z tezą, którą ta koncepcja ma uzasadniać, to znaczy z tezą o zachowaniu przez państwo polskie powstałe względnie odrodzone w 1918 roku tożsamości prawnomiędzynarodowej po II wojnie światowej.

Koncepcja równoczesnego istnienia dwóch państw polskich – suwerennego w postaci Rzeczypospolitej Polskiej i marionetkowego w postaci Polski Jałtańskiej – spotkała się z krytyką. Za granicą dokonał jej J. Crawford w pracy na temat

<sup>197</sup> *Stosunki polsko-radzieckie w latach 1917–1945. Dokumenty i materiały* pod red. T. Cieślaka, Warszawa 1967, s. 367.

<sup>198</sup> K. Tarka, *Emigracja dyplomatyczna. Polityka zagraniczna Rządu RP na uchodźstwie 1945–1990*, Warszawa 2003, s. 159–183.

powstania państw ze stanowiska prawa międzynarodowego<sup>199</sup>. Jego zdaniem, pogląd, że PKWN był rządem marionetkowego państwa, jest ewidentnie błędny. Przyjmując nawet, że miał on charakter marionetkowy, to był to marionetkowy rząd państwa, które nie upadło wskutek *debellatio*. „Rząd Lubelski” pretendował do tego, że jest rządem istniejącego dotychczas państwa polskiego i w tym charakterze został uznany po pierwszej rekonstrukcji w Jałcie. Nawet rząd polski w Londynie nie traktował Rządu Tymczasowego jako rządu jakiegokolwiek innego państwa niż Polska. Nie do utrzymania jest teza, że jeśli rząd uznany jako rząd istniejącego państwa nie jest rzeczywiście niezależny, to musi być traktowany jako rząd innego państwa o charakterze marionetkowym. Wprawdzie uznanie międzynarodowe nie jest czynnikiem decydującym w sprawach statusu terytoriów i ich rządów, ale stanowi ono ważne świadectwo tego statusu, zwłaszcza w sytuacjach wątpliwych. W konkluzji autor stwierdza, że utworzenie i uznanie powojennego rządu polskiego nie naruszyło tożsamości i ciągłości państwa polskiego. Dodaje tylko, że kiedy elementy braku ciągłości są tak obszerne jak w wypadku Polski w 1945 roku, to ciągłość prawnomiędzynarodowa w dużej mierze zależy od rozszczenia podmiotu zainteresowanego uznaniem ze strony innych państw.

Problem statusu prawnomiędzynarodowego Rzeczypospolitej Ludowej stał się przedmiotem wymiany zdań w związku z uchwałą Senatu RP z dnia 16 kwietnia 1998 r. o ciągłości prawnej między II a III Rzeczpospolitą Polską<sup>200</sup>. R. Kwiecień<sup>201</sup> oraz W. Czapliński<sup>202</sup>, w swoich publikacjach przyłączyli się w istocie rzeczy do ugruntowanej w zasadzie w polskiej nauce prawa międzynarodowego tezy o ciągłości i tożsamości prawnomiędzynarodowej państwa polskiego od 1918 roku<sup>203</sup>.

Całkiem przeciwne stanowisko w tej sprawie zajął G. Górski<sup>204</sup>, opierając się w istotnych punktach na koncepcji K. Marek. W swoich publikacjach wielokrotnie podkreślał, że PRL był zarówno w świetle prawa wewnętrznego, jak i prawa

<sup>199</sup> J. Crawford, *The Creation of States in International Law*, Oxford 1979, s. 409–412; wyd. II, Oxford 2006, s. 692–695.

<sup>200</sup> *Sprawozdanie stenograficzne z 11 posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 kwietnia 1998 roku*, s. 125–126.

<sup>201</sup> R. Kwiecień, *Tożsamość i ciągłość prawnomiędzynarodowa państwa polskiego*, „Państwo i Prawo”, 1998, Nr 8, s. 13–24 oraz *O tożsamości i ciągłości prawnomiędzynarodowej państwa polskiego raz jeszcze*, „Państwo i Prawo”, 1999, Nr 8, s. 92–95.

<sup>202</sup> W. Czapliński, *Raz jeszcze o problemie ciągłości i identyczności państwa polskiego*, „Państwo i Prawo”, 1999, Nr 9, s. 84–89.

<sup>203</sup> Oprócz prac wymienionych wyżej autorów zob. L. Antonowicz, *Z problematyki statusu prawnomiędzynarodowego PRL*, „Studia Nauk Politycznych”, 1975, Nr 3, s. 69–75; Tenże, *Tożsamość państwa polskiego w prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo”, 1993, Nr 10, s. 3–10; Tenże, *Trzecia Rzeczpospolita a zasada ciągłości państw w prawie międzynarodowym*, [w:] *Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa*, t. 2, Lublin 1998, s. 25–31.

<sup>204</sup> G. Górski, *O problemie tożsamości i ciągłości prawnomiędzynarodowej państwa polskiego*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 7 s. 71–74 oraz *Wokół genezy PRL*, Lublin 2004, s. 132.

międzynarodowego, państwem nowym, które w prawa i obowiązki Drugiej RP weszło w drodze sukcesji. Toteż nie można mówić o ciągłości i tożsamości między nimi.

Ustosunkowując się do tej opinii, przede wszystkim trzeba zwrócić uwagę na konieczność wyraźnego rozróżnienia ciągłości i tożsamości państwa pod względem prawnowewnętrznym oraz prawnomiędzynarodowym. To pierwsze dotyczy pryncypiów prawno-ustrojowych państwa, to drugie – jego statusu prawnomiędzynarodowego. Zasadnicza zmiana ustroju – samodzielna lub będąca skutkiem ingerencji innego państwa czy państw – przerywa ciągłość i przekształca tożsamość konstytucyjną państwa, które w takiej sytuacji pozostaje jednak tym samym państwem prawa międzynarodowego do czasu, kiedy ewentualnie nastąpi zdarzenie powodujące jego upadek (rozcłonkowanie lub też zjednoczenie z innym czy innymi państwami).

Sukcesją w prawie międzynarodowym oznacza zdarzenie, które zachodzi między dwoma państwami. Według L. Ehrlicha jest to objęcie przez państwo suwerenności na terytorium, które przedtem podlegało suwerenności innego państwa<sup>205</sup>.

Prawnomiędzynarodowe normy regulujące skutki sukcesji państw dotyczą zmian terytorialnych czterech rodzajów: 1) przejście części terytorium państwa do innego państwa, 2) uzyskanie niepodległości przez terytorium zależne, 3) zjednoczenie państw oraz 4) podział państwa. Jest oczywiste, że relacja między Drugą Rzeczpospolitą a Rzeczpospolitą Ludową nie mieści się w żadnej z tych kategorii.

Powstaje uzasadnione pytanie, czy zmiana statusu międzynarodowego Polski w rezultacie objęcia w niej władzy przez siły komunistyczne związane ideologicznie i politycznie ze Związkiem Radzieckim nie oznaczała zniszczenia jej suwerenności. Wydaje się, że Rzeczpospolitą Ludową należy traktować jako formację ustrojową państwa polskiego, które również w tym okresie zachowało swoją suwerenność, aczkolwiek wykonywanie tej suwerenności było w latach 1944–1989 w większym lub mniejszym stopniu ograniczone przez Związek Radziecki w drodze faktycznego układu ich wzajemnych stosunków. Koncepcja, według której należy odróżniać suwerenność jako idealne pojęcie prawne od wykonywania suwerenności, wydaje się bardziej adekwatna do sfery faktów i prawa. Ustosunkowując się do kwestii suwerenności Rzeczypospolitej Ludowej należy uwzględnić z jednej strony zachowanie istnienia państwa polskiego jako tego samego podmiotu prawa międzynarodowego od 1918 roku, z drugiej zaś – zależność polityczną, chociaż nie prawną od ZSRR.

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego Rzeczypospolitej Ludowej nie można też odmawiać charakteru rodzimego. Mimo bowiem poważnej „skazy

<sup>205</sup> L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1968, s. 548–549.

genetycznej”, była ona formą ustrojową państwa polskiego i ogniwem w jego rozwoju, łączącym Drugą Rzeczpospolitą z Trzecią Rzeczpospolitą.

#### §4. GRANICE RZECZYPOSPOLITEJ LUDOWEJ

Problem granicy polsko-radzieckiej bardzo zaostrzył się od początku 1944 roku, kiedy Armia Czerwona przekroczyła wschodnią granicę Polski. W oświadczeniu z 11 stycznia tego roku rząd ZSRR stwierdził, że konstytucja radziecka ustaliła tę granicę zgodnie z wolą ludności Ukrainy Zachodniej i Białorusi Zachodniej, wyrażoną w plebiscycie przeprowadzonym w 1939 roku według demokratycznych zasad. Zaznaczono przy tym, że do granicy tej mogą być wprowadzone poprawki, aby rejony, w których przeważa ludność polska, zostały przekazane Polsce. W rezultacie granica polsko-radziecka przebiegałaby mniej więcej według linii Curzona<sup>206</sup>.

Powyzsze stanowisko rządu ZSRR nie wytrzymało krytyki ze stanowiska prawa międzynarodowego, a ponadto zawierało błąd faktyczny (nieraz powtarzany w niektórych publikacjach), gdyż akcja przeprowadzona w trzeciej dekadzie października 1939 roku nie odpowiadała pojęciu plebiscytu. Pojęcie to zakłada bezpośredni udział ludności w głosowaniu w sprawie przynależności państwowej jakiegoś terytorium, a nie przez swoich przedstawicieli.

Porozumienie Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego i rządu ZSRR z 27 lipca 1944 r. w sprawie polsko-radzieckiej granicy państwowej<sup>207</sup> przewidywało, że przy ustalaniu tej granicy należy przyjąć za podstawę linię Curzona, z dwiema poprawkami na rzecz Polski (obszar położony na południe od miejscowości Kryłów nad Bugiem oraz część obszaru Puszczy Białowieskiej na odcinku Niemirów – Jałówka). W części południowej granicę polsko-radziecką miała stanowić linia biegnąca od Sanu na wschód od Przemyśla i na zachód od Rawy Ruskiej do rzeki Sołokija. Ta regulacja odpowiadała stanowisku ZSRR, podczas gdy Rząd RP na uchodźstwie uważał, że granica polsko-radziecka ustalona w traktacie ryskim z 1921 roku jest nadal wiążąca pod względem prawnomiędzynarodowym, aczkolwiek może być zmieniona w drodze wzajemnego porozumienia obu stron<sup>208</sup>.

Cechą znamioną powyższego porozumienia było to, że zamieszczono w nim również postanowienia dotyczące terytorium państwa niemieckiego oraz Wolnego Miasta Gdańska. Strony ustaliły, że północna część Prus Wschodnich wraz z miastem i portem Królewiec przejdzie do Związku Radzieckiego,

<sup>206</sup> *Stosunki Rzeczypospolitej Polskiej z państwem radzieckim 1918–1943. Wybór dokumentów*, oprac. J. Kumaniecki, Warszawa 1991, s. 278–280.

<sup>207</sup> *Stosunki polsko-radzieckie 1917–1945. Dokumenty i materiały*, T. Cieślak (red.), Warszawa, 1967, s. 399–401.

<sup>208</sup> *Sprawa polska w czasie drugiej wojny światowej na arenie międzynarodowej. Zbiór dokumentów*, Warszawa 1965, s. 576.

a pozostała część Prus Wschodnich oraz obwód gdański z miastem i portem Gdańsk przejdzie do Polski. Rząd ZSRR uznał zarazem, że granica między Polską a Niemcami powinna przebiegać wzdłuż linii na zachód od Świnoujścia do Odry, pozostawiając Szczecin po stronie Polski, dalej w górę Odry do ujścia Nysy, a stąd Nysą do granicy czechosłowackiej. Rząd radziecki zobowiązał się popierać ustalenie granicy polsko-niemieckiej według takiej linii.

Szefowie rządów ZSRR, Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych w oświadczeniu przyjętym na konferencji w Jałcie 11 lutego 1945 r. stwierdzili, że wschodnia granica Polski powinna biec wzdłuż linii Curzona z odchyleniami od niej w pewnych okolicach od pięciu do ośmiu kilometrów na korzyść Polski. Zarazem uznali, że Polska powinna uzyskać znaczny przyrost terytorialny na północy i zachodzie, a także wyrazili przekonanie, że w sprawie wielkości tego przyrostu trzeba będzie zasięgnąć opinii nowego polskiego Rządu Tymczasowego Jedności Narodowej. Zaznaczono przy tym, że z ostatecznym oznaczeniem zachodniej granicy Polski należałoby zaczekać do czasu konferencji pokojowej<sup>209</sup>.

Postanowienia jałtańskie zostały powzięte bez udziału Polski i jako takie nie miały dla niej mocy prawnie wiążącej. Inaczej pod tym względem można oceniać układ poczdamski z 2 sierpnia 1945 r.<sup>210</sup> Ujęte w nim postanowienia w sprawie zachodniej granicy Polski popierał Rząd Tymczasowy Jedności Narodowej, który otrzymywał wtedy coraz szersze uznanie międzynarodowe, utrwalając swoją legitymację do reprezentowania państwa polskiego na forum międzynarodowym.

W układzie poczdamskim Stany Zjednoczone, Wielka Brytania i Związek Radziecki, a później także Francja, zgodziły się, że zanim granica Polski zostanie ostatecznie określona, byłe terytoria niemieckie na wschód od linii biegnącej od Morza Bałtyckiego bezpośrednio na zachód od Świnoujścia, a stąd wzdłuż Odry do zbiegu jej z Nysą zachodnią i wzdłuż Nysy zachodniej do granicy czechosłowackiej, włączając tę część Prus Wschodnich, która nie została oddana pod administrację ZSRR, a także włączając obszar byłego Wolnego Miasta Gdańska, będą pod administracją państwa polskiego i z tego względu nie będą uważane za część radzieckiej strefy okupacyjnej Niemiec.

Władze Rzeczypospolitej Ludowej niezmiennie prezentowały stanowisko, traktujące powyższe postanowienia układu poczdamskiego jako definitywne ustalenie zachodniej granicy Polski, a przyszły traktat pokoju z Niemcami mógł tylko dokładniej określić to, co zostało uzgodnione z Poczdamie. W polskiej nauce prawa międzynarodowego na uzasadnienie tego stanowiska przytaczano zazwyczaj następujące argumenty:

- a) cztery mocarstwa, obejmujące władzę najwyższą w Niemczech, miały prawo zmienić granice państwa niemieckiego,

<sup>209</sup> *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna Wybór dokumentów*, w oprac. L. Gelberga, t. III, Warszawa 1960, s. 116–117.

<sup>210</sup> Tamże, s. 197.

- b) odstąpione Polsce terytoria określono w układzie poczdamskim jako były terytoria niemieckie,
- c) decyzja o wysiedleniu z tych terytoriów ludności niemieckiej nie mogła mieć charakteru tymczasowego<sup>211</sup>.

Inaczej powyższą kwestię ujął L. Ehrlich. Pisał on mianowicie, że w trakcie wypierania wojsk niemieckich na zachód w pierwszej połowie 1945 roku wojska polskie, współdziałając z wojskami radzieckimi, zajęły terytoria po Odrę i Nysę Łużycką wraz z obszarem na zachód od Świnoujścia, po czym nastąpiło rozciągnięcie na te terytoria suwerenności państwa polskiego. Czyniąc tak, Polska nie naruszała swoich zobowiązań wobec Rzeszy Niemieckiej istniejącej do 1945 roku, ponieważ wskutek działań tej Rzeszy Polska przestała mieć wobec niej zobowiązania wynikające z prawa międzynarodowego<sup>212</sup>.

Spośród państw – stron układu poczdamskiego stanowisko Polski w sprawie granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej popierał Związek Radziecki, podczas gdy pozycja mocarstw zachodnich była dość dwuznaczna. W odróżnieniu od Niemieckiej Republiki Demokratycznej, z którą Polska zawarła układ o wytyczeniu ustalonej i istniejącej granicy polsko-niemieckiej z 6 lipca 1950 r.<sup>213</sup> bardzo długo negatywne stanowisko w tej sprawie zajmowała Republika Federalna Niemiec. Nawet układ między PRL a RFN z 7 grudnia 1970 r. o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków nie zawierał całkiem jednoznacznego uznania ze strony zachodnio-niemieckiej zachodniej granicy Polski<sup>214</sup>.

Trzeba jeszcze dodać, że układ poczdamski traktował jednakowo przekazane Polsce były terytorium Niemiec oraz były terytorium Wolnego Miasta Gdańska. Nie podniesiono przy tym kwestii, czy to drugie terytorium z punktu widzenia prawa międzynarodowego było w latach 1939–1945 częścią Niemiec anektowaną już 1 września 1939 r., czy też zachowało status ustalony w traktacie wersalskim. L. Gelberg pisał, że podstawą prawną przyłączenia tego terytorium do Polski był, podobnie jak obszarów należących do Rzeszy Niemieckiej, rozdział IX układu poczdamskiego<sup>215</sup>.

Granica Polski ze Związkiem Radzieckim po II wojnie światowej została ustalona w umowie z 16 sierpnia 1945 r.<sup>216</sup>, która powoływała się na decyzję konferen-

<sup>211</sup> Zob. A. Kłafkowski, *Podstawy prawne granicy Odra-Nysa na tle umów jałtańskiej i poczdamskiej*, Poznań, 1947; B. Wiewióra, *Granica polsko-niemiecka w świetle prawa międzynarodowego*, Poznań, 1957; K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Poznań 1975.

<sup>212</sup> L. Ehrlich, *Suwerenność Polski na ziemiach zachodnich i północnych*, Katowice 1967, s. 5–14.

<sup>213</sup> *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów*, w oprac. L. Gelberga, t. III, s. 378–380.

<sup>214</sup> *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, oprac. K. Kocot i K. Wolfke, Wrocław-Warszawa 1976, s. 534–535.

<sup>215</sup> L. Gelberg, *Powstanie Polski Ludowej. Problemy prawa międzynarodowego*, Warszawa 1970, s. 114–123.

<sup>216</sup> A. Peretiatkowicz, *Kodeks polityczny*, Poznań 1947, s. 125–127.

cji krymskiej (zazwyczaj nazywana jest konferencją jałtańską), chociaż decyzja ta dla państwa polskiego nie była wiążąca pod względem prawnomiędzynarodowym. Opisana w niej granica odpowiadała temu, co było ustalone w porozumieniu między PKWN a rządem ZSRR z 27 lipca 1944 r.

Umowa o nowej polsko-radzieckiej granicy państwowej – faktycznie istniejącej już od półtora roku – uprawomocniła się 5 lutego 1946 r., w dniu wymiany dokumentów ratyfikacyjnych. Dopiero wtedy nastąpiła prawomocna zmiana granicy ustalonej w traktacie ryskim z 1921 roku. Ze stanowiska prawa międzynarodowego zmiana ta miała charakter cesji terytorialnej, w której Polska była cedentem, a Związek Radziecki cesjonariuszem.

Powyższa zmiana granicy polsko-radzieckiej została jeszcze uzupełniona umową z 15 lutego 1951 r. o zamianie odcinków terytoriów państwowych<sup>217</sup>. Na jej podstawie Polska odstąpiła ZSRR część terytorium o powierzchni 480 km<sup>2</sup> w województwie lubelskim, ZSRR zaś odstąpił Polsce równej wielkości terytorium w obwodzie drohobyckim. Treść tej umowy można traktować jako rzadki w stosunkach międzynarodowych przypadek cesji wzajemnej.

Inny charakter miała umowa z 5 marca 1957 r. o wytyczeniu istniejącej polsko-radzieckiej granicy państwowej w części przylegającej do Morza Bałtyckiego<sup>218</sup>. Pierwotną podstawą prawnomiędzynarodową dla tego fragmentu granicy między Polską a ZSRR był układ poczdamski z 2 sierpnia 1945 r., w którym ZSRR był jedną ze stron, a Polska – państwem trzecim, wyrażającym zgodę na decyzje ujęte w tym układzie w sprawie terytorium Niemiec. Na tej podstawie Polska i Związek Radziecki mogły w umowie z 16 sierpnia 1945 r. uregulować sprawę wspólnej granicy na całej jej długości.

Granica Polski z Czechosłowacją po II wojnie światowej ukształtowała się w zasadzie według przedwojennej granicy polsko-czechosłowackiej oraz czechosłowacko-niemieckiej. Początkowo przedmiotem sporu była jednak przynależność państwowa Zaolzia. Przyczyniły się do tego polityczne okoliczności uzyskania przez Polskę tego terytorium w jesieni 1938 roku, kiedy pod presją Niemiec i za zgodą Francji, Wielkiej Brytanii oraz Włoch Czechosłowacja została pozbawiona dużej części swojego terytorium.

W protokole załączonym do układu o przyjaźni i pomocy wzajemnej między Polską a Czechosłowacją z 10 marca 1947 r. strony postanowiły załatwić sprawę Zaolzia w ciągu dwóch lat<sup>219</sup>. Sprawy tej nie załatwiono formalnie, lecz milcząco zaakceptowano wcześniejszy przebieg granicy korzystny dla Czechosłowacji.

Ze stanowiska prawa międzynarodowego powyższą sprawę można ująć dwojako:

<sup>217</sup> Dziennik Ustaw z 1951, Nr 31, poz. 242 oraz z 1952, Nr 11, poz. 63 i 64.

<sup>218</sup> Dziennik Ustaw z 1958, Nr 37, poz. 166 i 169.

<sup>219</sup> Dziennik Ustaw z 1948, Nr 7, poz. 47.

a) Czechosłowacja odstąpiła Polsce Zaolzie w warunkach przymusu, zatem terytorium to powinno zostać zwrócone.

b) Nabycie przez Polskę Zaolzia, aczkolwiek naganne politycznie i moralnie, było skuteczne pod względem prawnomiędzynarodowym. Zwrot tego terytorium Czechosłowacji stanowił więc retrocesję dokonaną w nietypowej formie.

Szczegółową delimitację granicy polsko-czechosłowackiej przeprowadzono na podstawie umowy między Polską a Czechosłowacją z 13 czerwca 1958 r. o ostatecznym wytyczeniu granicy państwowej<sup>220</sup>.

\*

\* \*

W okresie Rzeczypospolitej Ludowej granica morska państwa polskiego uległa dwojakiej zmianie – przede wszystkim znacznie wydłużyła się, a po drugie, oddaliła się od linii brzegowej w głąb Morza Bałtyckiego.

Ta pierwsza zmiana była konsekwencją przesunięcia na zachód granicy polsko-niemieckiej oraz przyłączenia do Polski terytorium W. M. Gdańska. Druga zmiana miała natomiast związek ze zmianami, jakie po II wojnie światowej zachodziły stopniowo w prawie międzynarodowym morskim.

Biorąc pod uwagę, że morską granicą państwa jest zewnętrzna granica morza terytorialnego, trzeba uznać, że polskiej granicy morskiej nie zmieniła jeszcze ustawa z 12 lutego 1970 r. która ustanowiła strefę wyłącznego rybołówstwa o szerokości 12 mil morskich<sup>221</sup>, Uczyniła to ustawa z 17 grudnia 1977 r., która począwszy od 1 stycznia 1978 r. powiększyła szerokość polskiego morza terytorialnego do 12 mil morskich (22,224 km)<sup>222</sup>. Wskutek tej zmiany po kilkudziesięciu latach znikł 3-milowy morski pas przyległy.

## §5. NACZELNE ORGANY RZECZYPOSPOLITEJ LUDOWEJ DLA SPRAW ZAGRANICZNYCH

Rozwój ustroju konstytucyjnego Rzeczypospolitej Ludowej można podzielić na dwa nierównej długości okresy, które przedzieliła uchwalenie Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. Okres pierwszy to 8-letnie prowizorium konstytucyjne (1944–1952), z którego można jeszcze wyodrębnić półtoraroczny okres początkowy (lipiec 1944 – luty 1947).

Dnia 11 września 1944 r. Krajowa Rada Narodowa uchwaliła dwie ustawy o charakterze ustrojowym. Były to – ustawa o organizacji i zakresie działania

<sup>220</sup> Tamże, 1959, Nr 25 poz. 159 i 160.

<sup>221</sup> Dziennik Ustaw z 1970, Nr 3, poz. 14.

<sup>222</sup> Tamże, 1977, Nr 37, poz. 162.



rad narodowych<sup>223</sup> oraz ustawa o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej<sup>224</sup>. Ta druga ustawa stwierdzała, że wobec opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zastępuje go Przewodniczący Krajowej Rady Narodowej (art. 2), a z tytułu tego zastępstwa spełnia między innymi następujące funkcje: 1) reprezentuje Państwo na zewnątrz, przyjmuje i wysyła przedstawicieli dyplomatycznych oraz 2) zawiera umowy z innymi państwami (art. 3)

Trzeba przede wszystkim podkreślić, że stwierdzenie opróżnienia urzędu Prezydenta RP było bardzo poważnym nadużyciem politycznym. W tym czasie zarówno Prezydent, jak i Rząd Rzeczypospolitej istniały i funkcjonowały jako naczelne organy państwa polskiego na uchodźstwie, mające do tego należyte podstawy prawnokonstytucyjne i prawnomiędzynarodowe.

Jeśli zaś chodzi o określenie kompetencji Przewodniczącego KRN w zakresie stosunków zagranicznych Polski, to regulacja ta różniła się merytorycznie od odpowiednich postanowień konstytucji marcowej z 1921 roku tylko pominięciem spraw wojny i pokoju. Zwraca ponadto uwagę przesadna skrótowość w sformułowaniu przepisów, np. „przyjmuje i wysyła przedstawicieli dyplomatycznych”, a więc bez wskazania, od jakich podmiotów tacy przedstawiciele są przyjmowani i do jakich podmiotów tacy sami, choć nie ci sami przedstawiciele są wysyłani.

Powyższa ustawa o radach narodowych w dwóch przepisach wymieniała sprawy zagraniczne objęte zakresem działania Krajowej Rady Narodowej: a) zatwierdzanie umów handlowych, celnych oraz stale obciążających Państwo pod względem finansowym oraz b) uchwalanie w drodze ustawy nadzwyczajnych aktów politycznych, jako to: wypowiedanie wojny, zawieranie pokoju, zawarcie przymierza, wprowadzenie stanu wyjątkowego, wprowadzanie stanu wojennego, zatwierdzenie międzynarodowych umów państwowych wprowadzających przepisy prawne, obowiązujące obywateli polskich albo zmieniających granice państwa, amnestia.

Julian Makowski, wybitny teoretyk i praktyk prawa traktatów, oceniał, że powyższe przepisy zostały zredagowane niezwykle niedbale i nieumiejętnie. W szczególności uznał, że niczym nie było uzasadnione rozróżnienie między umowami, które KRN miałyby zatwierdzać w drodze uchwały, a tymi, względem których czyniłaby to w drodze ustawy<sup>225</sup>. W praktyce Krajowa Rada Narodowa swoje decyzje zatwierdzające umowy międzynarodowe z obydwu grup przyoblekała w formę ustaw<sup>226</sup>.

Można jeszcze zaznaczyć, że nazwa organu mającego pełnić funkcje głowy państwa polskiego w pierwszych miesiącach Rzeczypospolitej Ludowej została zmieniona ustawą z 31 grudnia 1944 r. na Prezydent Krajowej Rady Narodowej<sup>227</sup>.

<sup>223</sup> Tamże, 1944, Nr 5, poz. 22.

<sup>224</sup> Tamże, poz. 23.

<sup>225</sup> J. Makowski, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1948, s. 437.

<sup>226</sup> L. Antonowicz, *Ratyfikacja umów międzynarodowych jako instytucja prawa PRL*, „Sprawy Międzynarodowe”, 1959, Nr 1, s. 38.

<sup>227</sup> Dziennik Ustaw z 1944, Nr 19, poz. 97 i 98.

Dnia 19 lutego 1947 r. Sejm Ustawodawczy uchwalił ustawę konstytucyjną o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej<sup>228</sup>. Była to tak zwana „Mała Konstytucja”, nawiązująca w pewnym stopniu do systemu ustrojowego ujętego w konstytucji RP z 1921 roku.

Zagadnienie kompetencji w sprawach zagranicznych ustawa powyższa uregulowała w drodze recepcji w art. 13 przepisów art. 48, 49 i 50 tejże konstytucji. W ten sposób organem powołanym do reprezentowania państwa na zewnątrz, wysyłania przedstawicieli dyplomatycznych państwa polskiego i przyjmowania przedstawicieli dyplomatycznych państw obcych oraz zawierania, a praktycznie ratyfikacji umów międzynarodowych, stał się ponownie Prezydent Rzeczypospolitej. Prezydent mógł także wypowiedzieć wojnę, ale tylko za uprzednią zgodą Sejmu.

Obowiązująca stała się konieczność zgody Sejmu Ustawodawczego na ratyfikowanie wymienionych w konstytucji marcowej sześciu w zasadzie najważniejszych kategorii umów międzynarodowych. Pominięto natomiast art. 114 tej konstytucji dotyczący konkordatu ze Stolicą Apostolską. Zagadnienie formy w jakiej Sejm Ustawodawczy wyrażał zgodę na ratyfikowanie umów międzynarodowych rozstrzygnięto zgodnie z przedwojenną praktyką, to znaczy posługiwano się formą ustawy.

Rola Sejmu Ustawodawczego w dziedzinie umów międzynarodowych była więc analogiczna do roli Krajowej Rady Narodowej, Praktyka jego była jednak o wiele bogatsza, co wynikało zarówno ze znacznie dłuższego okresu funkcjonowania, jak i ze stałego rozszerzania się stosunków międzynarodowych Polski.

W 1947 roku J. Makowski opublikował artykuł dotyczący zagadnień międzynarodowych w przyszłej konstytucji. Autor proponował m.in. powierzenie zawierania umów z innymi państwami Prezydentowi Rzeczypospolitej z zastrzeżeniem, że „traktaty a) handlowe, b) które stale obciążają Skarb Państwa, c) zawierające zobowiązania nałożenia nowych ciężarów na obywateli, d) zmieniające obowiązujące ustawodawstwo, e) polityczne, jak arbitrażowe, przymierza, pokoju lub tworzące organizacje międzynarodowe, f) wprowadzające zmianę granic państwa wskutek cesji, zamiany lub przyłączenia nowych obszarów, wymagają przed ratyfikacją zgody Sejmu<sup>229</sup>. Postulat ten nie został zrealizowany przede wszystkim dlatego, że wychodził z założenia jednoosobowego urzędu Prezydenta RP, natomiast konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, która zakończyła 8-letnie prowizorium konstytucyjne, ustanowiła Radę Państwa – kolektywny organ, będący niejako głową państwa wyposażoną w tradycyjne kompetencje w zakresie stosunków międzynarodowych.

Jest charakterystyczne, że konstytucja PRL w odróżnieniu od wcześniejszych polskich ustaw konstytucyjnych nie zawierała przepisu o ogólnej reprezentacji

<sup>228</sup> Tamże, 1947, Nr 18, poz. 71.

<sup>229</sup> J. Makowski, *Materiały do projektu przyszłej konstytucji*, „Państwo i Prawo”, 1947, Nr 11, s. 32–44.

zagranicznej państwa polskiego, ograniczając się do uregulowania kilku szczegółowych zagadnień z tego zakresu. Można jednak zgodzić się z J. Stembrowiczem, że według tej konstytucji przedstawicielem państwa polskiego w stosunkach międzynarodowych była Rada Państwa, co wprawdzie nie było przewidziane *expressis verbis*, ale wynikało z przyznanych jej kompetencji<sup>230</sup>. Kompetencje te zostały sformułowane w artykule 25, obejmując m.in. dwie dziedziny – stosunki dyplomatyczne oraz umowy międzynarodowe.

W tej pierwszej dziedzinie stosowny przepis stanowił, że Rada Państwa mianuje i odwołuje przedstawicieli pełnomocnych PRL w innych państwach oraz przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy Radzie Państwa przedstawicieli dyplomatycznych innych państw. Nie wiadomo czym kierowano się, wprowadzając rozróżnienie między „przedstawicielami pełnomocnymi” w odniesieniu do swego państwa, a „przedstawicielami dyplomatycznymi” względem państw innych. Przedstawiciele pełnomocni państw zagranicą mają bowiem status dyplomatyczny, a przedstawiciele dyplomatyczni państw innych są ich pełnomocnikami w państwach przyjmujących. T. Smoliński słusznie pisał, że w konstytucjach należałoby jednolicie określać swoich przedstawicieli i przedstawicieli państw innych<sup>231</sup>.

Konstytucja PRL dla określenia czynności Rady Państwa w odniesieniu do umów międzynarodowych posłużyła się dwoma słowami – „ratyfikuje” i „wypowiada” (art. 25, p. 7). Przez ratyfikację umowy należy rozumieć jej zatwierdzenie. Akt ten jest wyrazem woli państwa definitywnego związania się postanowieniami umowy międzynarodowej.

„Ratyfikacja” nie jest jednak jedynym terminem, jakim umowy międzynarodowe określają sposób związania się nimi. Niejednokrotnie od „ratyfikacji” odróżnia się „przystąpienie”, które ma oznaczać przyjęcie umowy przez państwa, których przedstawiciele nie brali udziału w rokowaniach o zawarcie tejże umowy, bądź też udział taki brali, ale nie podpisali uzgodnionego traktatu. Praktyka traktatowa Rzeczypospolitej Ludowej szła w kierunku szerszego rozumienia konstytucyjnego terminu „ratyfikacja”, obejmując nim także analogiczne sposoby przyjęcia umów międzynarodowych<sup>232</sup>.

Można zauważyć, że przedmiot ratyfikacji przez Radę Państwa określony był jako „umowy międzynarodowe”, podczas gdy konstytucje przedwojenne oraz ustawa o kompetencji Przewodniczącego KRN z 1944 roku mówiły o „umowach z innymi państwami”. Ten nowy termin był niewątpliwie bardziej właściwy, gdyż

<sup>230</sup> J. Stembrowicz, *Rada Państwa w systemie organów PRL*, Warszawa 1968, s. 148–149.

<sup>231</sup> T. Smoliński, *Problemy stosunków międzynarodowych w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych*, Poznań 1975, s. 85.

<sup>232</sup> L. Antonowicz, *Ratyfikacja umów międzynarodowych jako instytucja prawa PRL*, „Sprawy Międzynarodowe” 1959, Nr 1, s. 47–48.

w okresie po II wojnie światowej krąg podmiotów umów stopniowo rozszerzał się poza państwa.

W związku z układem warszawskim z 14 maja 1955 r. ratyfikowanym nie przez Radę Państwa, lecz przez Sejm, przedmiotem dyskusji naukowej i publicystycznej stało się zagadnienie, czy było to zgodne z konstytucją PRL<sup>233</sup>. W polskim piśmiennictwie prawniczym wywołało to różne opinie. Wobec braku trybunału konstytucyjnego sprawa pozostała nierozstrzygnięta.

Wyposażając Radę Państwa w kompetencję ratyfikowania umów międzynarodowych, konstytucja z 1952 roku nie określiła zarazem, jakie ich rodzaje takiej procedurze podlegały. Potrzeba taka istniała, ponieważ nie wszystkie umowy w takim trybie uprawomocniają się. Ówczesna praktyka wskazywała, że o trybie zawierania umów międzynarodowych decydowały ich strony, kierując się przede wszystkim przepisami swego prawa państwowego. W Polsce w tym okresie takiej ustawy jednak nie było.

Przedwojenne konstytucje polskie pomijały sprawę wypowiedzenia umów międzynarodowych, natomiast przepis taki wprowadziła konstytucja z 1952 roku w odniesieniu do umów ratyfikowanych przez Radę Państwa. Wypowiedzenie umowy międzynarodowej jest sposobem zakończenia jej mocy obowiązującej przewidzianej w niej samej. Terminowi „wypowiedzenie” w prawie konstytucyjnym PRL można było przypisać znaczenie szersze, to znaczy obejmując wszystkie zgodne z prawem międzynarodowym akty, które kładły kres umowom międzynarodowym ratyfikowanym przez Radę Państwa.

Konstytucja PRL z 1952 roku w całkiem nowy sposób ujęła zagadnienie wojny. Wzorując się pod tym względem na konstytucji ZSRR z 1936 roku, konstytucja ta w miejsce pojęcia wypowiedzenia wojny wprowadziła pojęcie podejmowania postanowienia o stanie wojny. Powzięcie takiego postanowienia należało do kompetencji Sejmu, a gdy Sejm nie obradował – do Rady Państwa. Było to możliwe jedynie w dwóch przypadkach uzasadniających stosowanie samoobrony w dwóch formach – samoobrony indywidualnej i samoobrony zbiorowej – 1) w razie dokonania zbrojnego napadu na Polskę albo, 2) gdy z umów międzynarodowych wynika konieczność wspólnej obrony przeciwko agresji.

W powyższym przepisie nie było wzmianki o zawieraniu pokoju, ale można uważać, że ratyfikacja umowy międzynarodowej w tego rodzaju sprawie należała do Rady Państwa. Zwraca natomiast uwagę użycie dwu różnych terminów – „zbrojny napad” i „agresja”, chociaż merytorycznie są one tożsame. Pojęcie agresji w stosunkach między państwami oznacza właśnie zbrojny napad.

W końcu należy podkreślić, że konstytucja PRL – w odróżnieniu od wcześniejszych polskich ustaw konstytucyjnych, które pomijały ten problem – Radzie Ministrów jako naczelnemu organowi administracji państwowej powierzała

<sup>233</sup> Tamże, s. 50, przypis 69.

sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami (art. 32, p. 9), co zresztą było zgodne z dotychczasową praktyką w tej dziedzinie.

## §6. UCZESTNICTWO RZECZYPOSPOLITEJ LUDOWEJ W SPOŁECZNOŚCI MIĘDZYNARODOWEJ

Po II wojnie światowej skład społeczności międzynarodowej stale powiększał się, głównie w rezultacie procesu dekolonizacji. Tym samym poszerzał się krąg państw, z którymi Rzeczpospolita Ludowa nawiązywała stosunki regulowane przez prawo międzynarodowe. Chodzi zwłaszcza o nawiązywanie stosunków dyplomatycznych i konsularnych, działalność traktatową oraz uczestnictwo w organizacjach międzynarodowych. Warto przedstawić niektóre dane obrazujące tę rozległą działalność w latach 1944/1945–1989.

### A) STOSUNKI DYPLMATYCZNE I KONSULARNE

Rzeczpospolita Ludowa od początku swojego istnienia zabiegała o nawiązywanie stosunków dyplomatycznych z innymi państwami. W okresie PKWN stosunki te z natury rzeczy ograniczały się do Związku Radzieckiego i mogły mieć charakter tylko *quasi*-dyplomatyczny. Z Rządem Tymczasowym RP stosunki dyplomatyczne nawiązał nie tylko ZSRR, ale także Czechosłowacja i Jugosławia, chociaż akty te z punktu widzenia prawa międzynarodowego trzeba traktować jako przedwczesne. Dopiero uznanie Rządu Tymczasowego Jedności Narodowej przez wszystkie wielkie mocarstwa stworzyło możliwość rozszerzenia polskiej sieci stosunków dyplomatycznych na skalę światową.

W pierwszym roku działalności TRJN (lipiec 1945 – lipiec 1946) nawiązywanie stosunków dyplomatycznych z reguły towarzyszyło aktom uznania tego rządu ze strony innych państw. Toteż można przyjąć, że u progu Rzeczypospolitej Ludowej miała ona nawiązane stosunki dyplomatyczne z ponad czterdziestoma państwami, głównie państwami europejskimi, co stanowiło mniej więcej dwie trzecie składu ówczesnej społeczności międzynarodowej. Ale tylko połowa tych państw zdołała ustanowić przedstawicielstwa dyplomatyczne w Polsce – 8 ambasad<sup>234</sup> i 13 poselstw<sup>235</sup>.

Według E. Pałygi, dynamikę rozwoju stosunków dyplomatycznych Rzeczypospolitej Ludowej w kolejnych czterech dekadach jej działalności międzynarodowej (1944–1984) ilustrują następujące liczby: 57, 89, 110 i 130<sup>236</sup>. Dla oceny tych liczb warto je zestawić z liczbami państw – członków Organizacji Narodów Zjedno-

<sup>234</sup> Francja, Jugosławia, Rumunia, Stany Zjednoczone, Turcja, Wielka Brytania, Włochy i ZSRR.

<sup>235</sup> Belgia, Bułgaria, Czechosłowacja, Dania, Egipt, Finlandia, Holandia, Iran, Kanada, Meksyk, Norwegia, Szwajcaria i Szwecja.

<sup>236</sup> E. Pałyga, *Dyplomacja Polski Ludowej 1944–1984 (kierunki-treści-mechanizmy)*, Warszawa 1986, s. 333–337.

czonych w odpowiednich latach. Tak więc w 1954 r. – 60 państw, w 1964 r. – 115 państw, w 1974 r. – 138 państw, w 1984 r. – 159 państw i wreszcie w 1989 r. – 185 państw. B. Grzełoński podaje zaś, że w połowie 1989 roku Polska miała nawiązane stosunki dyplomatyczne ze 133 państwami<sup>237</sup>.

Liczby powyższe należy przyjmować z zastrzeżeniem, że w powojennych stosunkach dyplomatycznych Polski z niektórymi państwami wystąpiły przerwy spowodowane aktami międzynarodowymi, które określa się takimi terminami, jak „zerwanie” czy „zawieszenie”. Tak więc Polska uczyniła to w stosunku do Izraela pod zarzutem agresji tego państwa na sąsiednie państwa arabskie (1967) oraz względem Chile w związku z przewrotem wojskowym w tym państwie prowadzącym do powszechnego łamania praw człowieka (1973). W stosunku do Polski uczynił to natomiast Pakistan na znak protestu przeciwko uznaniu niepodległości przez Polskę Bangladeszu, który oderwał się od Pakistanu (1971).

Osobliwością praktyki pierwszych lat Rzeczypospolitej Ludowej było nawiązanie stosunków dyplomatycznych z hiszpańskim rządem na emigracji w Paryżu (1946). Zakończono je, kiedy okazało się, że rząd ten nie miał szans na uzyskanie władzy w kraju (1950).

W okresie „zimnej wojny” szczególnie skomplikowana politycznie była sprawa stosunków dyplomatycznych z tak zwanymi państwami podzielonymi. Tym terminem – niejednoznacznym ze stanowiska prawa międzynarodowego – określano zazwyczaj status Niemiec, Korei, Wietnamu i Chin.

Zwraca uwagę, że o ile stosunki na szczeblu misji dyplomatycznych Polska nawiązała z Niemiecką Republiką Demokratyczną niezwłocznie po jej proklamowaniu w październiku 1949 roku, to nawiązanie stosunków dyplomatycznych z Republiką Federalną Niemiec stało się możliwe dopiero w 1972 roku. Jeszcze większa różnica w czasie nawiązywania przez Polskę stosunków dyplomatycznych była w odniesieniu do dwu państw koreańskich. Z Koreańską Republiką Ludowo-Demokratyczną uczyniono to 16 października 1948 r., a z Republiką Korei – 1 listopada 1989 r., a więc w roku upadku Rzeczypospolitej Ludowej oraz powstania Trzeciej Rzeczypospolitej.

Warto odnotować, że w okresie Rzeczypospolitej Ludowej zaszła znamienna zmiana w zakresie organów dyplomatycznych. Zniknęły mianowicie poselstwa stanowiące w ciągu całej dwudziestowiecznej historii dyplomacji polskiej drugą klasę przedstawicielstw dyplomatycznych. Ostatnimi placówkami zagranicą tej kategorii było kilka poselstw w Ameryce Łacińskiej<sup>238</sup>.

Ważny fragment służby zagranicznej Rzeczypospolitej Ludowej stanowiły urzędy konsularne. Tak więc już w 1946 roku w innych państwach funkcjonowało 20 konsulatów polskich. Liczba ta stale rosła, obejmując zarówno urzędy konsularne jako oddzielne jednostki organizacyjne, jak i wydziały konsularne

<sup>237</sup> B. Grzełoński, *Dyplomacja polska w XX wieku*, Warszawa 2006, s. 80.

<sup>238</sup> *Historia dyplomacji polskiej*, t. VI, 1944/1945–1989, Warszawa 2010, s. 20.

w przedstawicielstwach dyplomatycznych. Charakterystyczną cechą służby konsularnej Rzeczypospolitej Ludowej, wynikającej z jej charakteru polityczno-ustrojowego, był negatywny stosunek do instytucji konsulatów honorowych. W praktyce polskiej znikły one całkowicie w 1949 roku i wznowiono je dopiero w latach 80-tych<sup>239</sup>.

W 1989 roku Polska miała 44 urzędy konsularne, w tej liczbie 35 konsulatów zawodowych i 9 konsulatów honorowych. Ponadto w 78 ambasadach były wydziały konsularne lub też wykonywano funkcje konsularne w innych formach organizacyjnych<sup>240</sup>.

## B) UMOWY MIĘDZYNARODOWE

Stanisław E. Nahlik ustalił, że w powojennym dwudziestoleciu Polska zawarła 289 umów międzynarodowych, w tej liczbie 177 wielostronnych oraz 112 dwustronnych<sup>241</sup>. Nawiązując zaś do charakterystycznego wówczas podziału państw na trzy grupy, obliczył, że z tej drugiej liczby aż 85 umów przypadło na państwa socjalistyczne, natomiast pozostałe 27 na państwa kapitalistyczne i państwa niezaangażowane.

Pod względem treści umów międzynarodowych zawartych przez państwo polskie w latach 1944–1964, szczególną grupę w liczbie 18 stanowiły umowy dotyczące likwidacji takich skutków II wojny światowej, jak zakończenie stanu wojny, ustalanie i wytyczanie granic państwa, repatriacja ludności, problemy majątkowe oraz ściganie sprawców zbrodni międzynarodowych. Najliczniejszą grupę stanowiły jednak umowy międzynarodowe w sprawach socjalnych, przy czym na 35 umów tej kategorii złożyło się przede wszystkim 30 konwencji sporządzonych na forum Międzynarodowej Organizacji Pracy. Wreszcie wymowny jest fakt, że wszystkie umowy (siedem) dające się zakwalifikować jako umowy polityczne zostały zawarte z państwami socjalistycznymi.

Szczegółowy obraz polskiej praktyki w zakresie wielostronnych umów międzynarodowych przedstawia monografia R. Szafarza<sup>242</sup>. Chronologicznie praca ta jest doprowadzona do przełomu lat 1986/87, a więc obejmuje niemal cały okres Rzeczypospolitej Ludowej. Autorka ustaliła, że państwo polskie było wtedy związane 693 traktatami wielostronnymi. Na liczbę tę składało się 482 traktatów państwowych i rządowych oraz 211 umów resortowych<sup>243</sup>.

Trzeba zaznaczyć, że liczby powyższe obejmowały 109 prawomocnych umów międzynarodowych, które zostały zawarte przed 1939 rokiem, co było

<sup>239</sup> Tamże, s. 20.

<sup>240</sup> T. Joniec, *Polska służba konsularna 1918–1995*, Warszawa 1996, s. 68–69.

<sup>241</sup> St. Nahlik, *Umowy międzynarodowe Polski Ludowej w okresie dwudziestolecia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1964, Nr 4, s. 35–67.

<sup>242</sup> R. Szafarz, *Wielostronne stosunki traktatowe Polski*, Ossolineum 1990.

<sup>243</sup> Tamże, s. 5 i 108.

świadectwem ciągłości i tożsamości prawnomiędzynarodowej Drugiej Rzeczypospolitej i Rzeczypospolitej Ludowej.

Spośród prawie 700 umów międzynarodowych aż 360, czyli ponad połowę stanowiły umowy w sprawach gospodarczych. Z drugiej strony – z ogólnej liczby umów około 300 przypadało na umowy zawarte w gronie państw socjalistycznych będących członkami Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej, w tej liczbie wszystkie umowy resortowe.

Z zestawu wielostronnych umów międzynarodowych zawartych przez Polskę w okresie kilku powojennych dekad należy wyróżnić głównie trzy grupy.

Po pierwsze, były to cztery konwencje z 12 sierpnia 1949 r., stanowiące nową kodyfikację prawa wojennego, a mianowicie: 1) o polepszeniu losu rannych i chorych na polu walki, 2) o polepszeniu losu rannych, chorych i rozbitków w wojnie morskiej, 3) o traktowaniu jeńców wojennych oraz 4) o ochronie osób cywilnych podczas wojny<sup>244</sup>.

Następną grupę stanowią konwencje kodyfikujące te dziedziny prawa międzynarodowego, które wcześniej miały głównie charakter zwyczajowy. Z jednej strony chodzi o konwencję wiedeńską o stosunkach dyplomatycznych z 18 kwietnia 1961 r.<sup>245</sup>, konwencję o misjach specjalnych z 16 grudnia 1969 r.<sup>246</sup> oraz konwencję wiedeńską o stosunkach konsularnych z 24 kwietnia 1963 r.<sup>247</sup> Z drugiej zaś strony trzeba odnotować, że spośród czterech konwencji będących rezultatem konferencji kodyfikacyjnej prawa międzynarodowego morskiego w 1958 roku, Polska jest stroną konwencji o morzu pełnym<sup>248</sup> i konwencji o szelfie kontynentalnym<sup>249</sup>.

Całkiem nowym rodzajem wielostronnych umów międzynarodowych po II wojnie światowej stały się te, których przedmiotem jest międzynarodowa ochrona praw człowieka. Wśród umów z tego zakresu główne miejsce zajmują: Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r.<sup>250</sup>

### C) ORGANIZACJE MIĘDZYNARODOWE

W okresie Rzeczypospolitej Ludowej państwo polskie było członkiem ponad 40 organizacji międzynarodowych typu rządowego<sup>251</sup>. Spośród tych organizacji wyraźnie odznaczają się te, które tworzą system Narodów Zjednoczonych. Centralne miejsce w tym systemie zajmuje Organizacja Narodów Zjednoczonych.

<sup>244</sup> Dziennik Ustaw z 1956, Nr 38, poz. 171 i 174.

<sup>245</sup> Tamże, 1965, Nr 37, poz. 232.

<sup>246</sup> Tamże, 1985, Nr 48, poz. 245.

<sup>247</sup> Tamże, 1982, Nr 13, poz. 98.

<sup>248</sup> Tamże, 1963, Nr 33, poz. 187.

<sup>249</sup> Tamże, 1964, Nr 28, poz. 179.

<sup>250</sup> Dziennik Ustaw z 1977, Nr 38, poz. 169 i 167.

<sup>251</sup> J. Starzyk, *Ewolucja uczestnictwa Polski w organizacjach międzynarodowych*, [w:] *Polska w organizacjach międzynarodowych*, pod red. St. Parzymiesa i I. Popiuk-Rysińskiej, Warszawa 1998, s. 36.



Polska nie uczestniczyła w konferencji założycielskiej ONZ w San Francisco (25 kwiecień 1945 r. – 26 czerwiec 1945 r.), gdyż mocarstwa zapraszające nie zdołały uzgodnić kwestię, który z rządów polskich – emigracyjny czy krajowy miał wówczas legitymację do reprezentowania państwa polskiego na forum międzynarodowym. Niemniej członkostwo pierwotne ONZ zapewniono Polsce w ten sposób, że warunkiem alternatywnym przewidzianym w Karcie NZ był status sygnatariusza Deklaracji Narodów Zjednoczonych z 1 stycznia 1942 r.<sup>252</sup>.

Publikacje ONZ wskazują, że podpisanie Karty Narodów Zjednoczonych ze strony Polski nastąpiło 15 października 1945 r., natomiast według polskiego oświadczenia rządowego miało to miejsce dzień później. Datę 16 października 1945 r. nosi zaś polski dokument ratyfikacyjny, złożony rządowi Stanów Zjednoczonych 24 października 1945 r.<sup>253</sup>. Można dodać, że ratyfikacja Karty przez prezydenta Krajowej Rady Narodowej poprzedziła w czasie wyrażenie na to zgody przez KRN, która uczyniła to w ustawie z 31 grudnia 1945 r.<sup>254</sup>

Rzeczpospolita Ludowa była członkiem wszystkich organizacji międzynarodowych tworzących system Narodów Zjednoczonych, z wyjątkiem Międzynarodowego Funduszu Rozwoju Rolnictwa. Były to: Międzynarodowa Organizacja Pracy, Organizacja do spraw Wyżywienia i Rolnictwa, Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury, Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego, Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Światowa Organizacja Zdrowia, Powszechny Związek Pocztowy, Międzynarodowa Unia Telekomunikacyjna, Światowa Organizacja Meteorologiczna, Międzynarodowa Organizacja Morska, Międzynarodowe Towarzystwo Finansowe, Międzynarodowe Stowarzyszenie Rozwoju, Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju Przemysłowego, Światowa Organizacja Własności Intelktualnej, Światowa Organizacja Turystyki, a także Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej.

Trzeba zaznaczyć, że spośród wymienionych organizacji międzynarodowych trzy mają rodowód znacznie starszy niż ONZ. Najstarsza jest Międzynarodowa Unia Telekomunikacyjna (1865)<sup>255</sup>, z XIX wieku wywodzi się także Powszechny Związek Pocztowy (1875)<sup>256</sup>, natomiast Międzynarodowa Organizacja Pracy powstała wraz z Ligą Narodów<sup>257</sup>.

<sup>252</sup> *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów*, w oprac. L. Gelberga, t. III, Warszawa 1960, s. 44.

<sup>253</sup> Dziennik Ustaw z 1947 r, Nr 23, poz. 90 i 91.

<sup>254</sup> Więcej na ten temat, L. Antonowicz, *Ratyfikacja umów międzynarodowych jako instytucja prawa PRL*, „Sprawy Międzynarodowe”, 1959, Nr 1, s. 39–40.

<sup>255</sup> M. Zimoląg, *Zagadnienie członkostwa Międzynarodowej Unii Telekomunikacyjnej ze stanowiska prawa międzynarodowego*, Annales UMCS, Sectio G, IUS, Lublin 2001, s. 209–220.

<sup>256</sup> *Polska w organizacjach międzynarodowych* pod red. St. Parzymiesa i I. Popiuk-Rysińskiej, Warszawa 1998, s. 236.

<sup>257</sup> J. Makowski, *Międzynarodowa Organizacja Pracy*, „Przegląd Dyplomatyczny”, 1919, s. 689–694.

Na początku lat 50-tych Polska wystąpiła z pięciu organizacji systemu ONZ<sup>258</sup>, uzasadniając to podporządkowaniem ich interesom państw zachodnich. Powrót do tych organizacji nastąpił po kilku latach, a w przypadku Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego dopiero w 1986 roku<sup>259</sup>.

Rzeczpospolita Ludowa była czynnym uczestnikiem utworzonej w 1975 roku struktury pod nazwą Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE), która stopniowo przekształciła się w organizację międzynarodową (OBWE)<sup>260</sup>. W skład tej struktury weszły wszystkie ówczesne państwa europejskie oraz Stany Zjednoczone i Kanada. Przesłanką jej funkcjonowania była akceptacja terytorialnego *status quo* w Europie, a więc nienaruszalność wszystkich granic państwowych.

Rzeczpospolita Ludowa, określana w pierwszych latach swego istnienia jako państwo demokracji ludowej, a później jako państwo socjalistyczne, uczestniczyła nie tylko w organizacjach międzynarodowych grupujących państwa o różnych ustrojach społeczno-politycznych, ale także jednorodnych pod tym względem. Do tej drugiej kategorii należały przede wszystkim dwie organizacje – Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (1949) oraz struktura polityczno-wojskowa ukształtowana na podstawie Układu Warszawskiego (1955)<sup>261</sup>. W organizacjach tych dominującą pozycję zajmował Związek Radziecki.

Powyższe dwie organizacje państw, określanych wówczas jako socjalistyczne, różniły się między sobą pod względem zakresu podmiotowo-terytorialnego. Członkami RWPG – tak jak później stronami Układu Warszawskiego – było najpierw osiem państw: Albania, Bułgaria, Czechosłowacja, NRD, Polska, Rumunia, Węgry i ZSRR. Później do RWPG przystąpiły: Kuba, Mongolia i Wietnam, natomiast Układ Warszawski był wprawdzie otwarty dla innych państw, ale żadne państwo z tej możliwości nie skorzystało. Albania była zaś jedynym państwem, które wystąpiło z obu tych organizacji międzynarodowych wiele lat przed ich likwidacją w 1991 roku.

Do organizacji międzynarodowych można z pewnymi zastrzeżeniami przyporządkować struktury, które zazwyczaj określa się mianem organów międzynarodowych. Są one mniej rozbudowane i mogą być dwupaństwowe.

W tym związku trzeba wymienić charakterystyczne dla pozycji międzynarodowej Rzeczypospolitej Ludowej w pierwszych dekadach jej istnienia organy

<sup>258</sup> Były to: Organizacja Wyżywienia i Rolnictwa, Światowa Organizacja Zdrowia, Organizacja do spraw Oświaty, Nauki i Kultury, Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

<sup>259</sup> *Polska w organizacjach międzynarodowych*, pod red. St. Parzymiesa i I. Popiuk-Rysińskiej, Warszawa 1998, s. 39 i 235.

<sup>260</sup> *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego* w oprac. K. Kocota i K. Wolfkego, Warszawa 1976.

<sup>261</sup> Tamże, s. 148–162.

utworzone na podstawie układów rozejmowych kończących konflikty zbrojne w Korei i Indochinach. Oprócz komisji nadzorczych złożonych ze stron tych układów, przewidywały one komisje państw neutralnych. Polska jako jedyne państwo była w składzie wszystkich pięciu komisji.

Tak więc układ o rozejmie w Korei z 27 lipca 1953 r. przewidywał utworzenie dwu komisji. Były to – 1) Komisja Repatriacyjna Państw Neutralnych działająca pod przewodnictwem przedstawiciela Indii, a obejmująca przedstawicieli Polski i Czechosłowacji oraz Szwecji i Szwajcarii oraz 2) Komisja Nadzorcza Państw Neutralnych złożona z osób mianowanych przez Polskę i Czechosłowację oraz Szwajcarię i Szwecję<sup>262</sup>. Ta druga komisja funkcjonowała do końca Rzeczypospolitej Ludowej.

W 1954 roku na podstawie układów rozejmowych utworzono o podobnym charakterze jak w Korei trzy oddzielne Międzynarodowe Komisje Nadzoru i Kontroli w Wietnamie, Kambodży i Laosie. Ich skład był trójstronny – Indie, Kanada i Polska, przy czym Indie miały status przewodniczącego<sup>263</sup>.

<sup>262</sup> Tekst Układu, M. Lachs, *Rozejm w Korei. Zagadnienia prawne*, Warszawa 1953, s. 99–125.

<sup>263</sup> M. Lachs, *Układy Indochińskie, Genewa 1954*, Warszawa 1955, s. 173–183.

## ROZDZIAŁ IV.

### TRZECIA RZECZPOSPOLITA (1989–2018)

Status Polski współczesnej jako państwa i podmiotu prawa międzynarodowego jest zasadniczo niewątpliwy. Ale w stosunkach międzynarodowych nie zawsze wiadomo, czy ma się do czynienia z dawnym, czy też z nowym państwem jako podmiotem prawa międzynarodowego. Przykładem tego jest kwestia, kiedy właściwie powstało dziś istniejące państwo polskie? Burzliwe dzieje polityczne Polski sprawiają, że odpowiedź na to pytanie nie jest rzeczą prostą.

#### §1. TRANSFORMACJA USTROJOWA CZY PAŃSTWO NOWE?

W nauce nie ma zgody co do stosunku prawnomiędzynarodowego Trzeciej Rzeczypospolitej do poprzedzających ją okresów ustrojowych państwa polskiego. Tak więc G. Górski pisał, że całkowicie bezpodstawne jest twierdzenie, że III Rzeczpospolita stanowi kontynuację II Rzeczypospolitej z zachowaniem identyczności i ciągłości bytu państwowego. Autor nie podaje jednak, czy w tym twierdzeniu chodzi tylko o ciągłość i tożsamość prawnokonstytucyjną, czy także prawnomiędzynarodową. Co więcej, jak rozumieć taki tekst: „III RP wyrastała bez wątplenia jako prawny kontynuator PRL. O następstwie prawnym rozstrzygał fakt, iż III RP miała nadal funkcjonować na podstawie – wprawdzie zmodernizowanej, ale wciąż obowiązującej – Konstytucji z 1952 roku”<sup>264</sup> „Prawna kontynuacja” zakłada bowiem tożsamość podmiotową, podczas gdy „następstwo prawne” oznacza stosunek między dwoma podmiotami. Są to pojęcia przeciwstawne.

W nauce prawa międzynarodowego używane są dwa terminy na określenie istnienia państw w czasie: „ciągłość” i „tożsamość”. Terminy te bywają ujmowane oddzielnie w postaci wyrażenia „ciągłość państw” lub „tożsamość państw”, albo też łącznie jako „tożsamość i ciągłość państw”.

Zasada ciągłości i tożsamości państw rozpatrywana jest zazwyczaj w związku z końcem ich podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Z punktu widzenia tej zasady ważne jest jednak nie tylko do kiedy, ale i od kiedy dane państwo istnieje. W odniesieniu do Trzeciej Rzeczypospolitej kwestia ta sprowadza się do pytania o jej stosunek prawnomiędzynarodowy do Drugiej Rzeczypospolitej oraz do Rzeczypospolitej Ludowej ukształtowanej w wyniku II wojny światowej i istniejącej do 1989 roku.

Szczególny asumpt do podjęcia powyższej kwestii stanowiła uchwała z dnia 16 kwietnia 1998 r. o ciągłości prawnej między II i III Rzeczpospolitą Polską<sup>265</sup>.

<sup>264</sup> G. Górski, *Polonia Restituta. Ustrój państwa polskiego w XX wieku*, Lublin 2007, s. 215.

<sup>265</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 11 posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 kwietnia 1998 roku, s. 125–126.

Uchwała ta spotkała się z krytyką ze strony niektórych przedstawicieli nauk prawnych w krótkich wypowiedziach publicystycznych<sup>266</sup>. Wymaga ona także krytyki naukowej ze stanowiska prawa międzynarodowego. Wprawdzie nie jest aktem prawnie obowiązującym, ale wyraziła ówczesne stanowisko drugiej izby parlamentu polskiego, za którym na 88 obecnych senatorów 50 głosowało za projektem, 29 – przeciwko, 8 wstrzymało się od głosowania, a 1 nie głosował<sup>267</sup>.

Idea przewodnia powyższej uchwały była już ponad sześć lat wcześniej przedmiotem inicjatywy w postaci projektu pt. „Ustawa o restytucji niepodległości”<sup>268</sup>. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego istotne znaczenie miał artykuł trzeci tego projektu, który głosił między innymi, że zachowuje się moc wszystkich ratyfikowanych umów międzynarodowych, chyba że uchwałą sejmową zostaną one uznane za nieważne od samego początku w całości lub w części. Artykuł czwarty projektu przewidywał powołanie nadzwyczajnej komisji sejmowej, do zadań której należało m.in. dokonanie przeglądu wszystkich umów i zobowiązań międzynarodowych, podjętych bądź podpisanych i ratyfikowanych przed dniem 27 października 1991 r. i wystąpienie z wnioskiem o uznanie ich za nieważne, bądź potwierdzenie ich ważności. W wypadku zaś zwrócenia się obcego państwa lub innego podmiotu prawa międzynarodowego, albo polskiego ministerstwa spraw zagranicznych z pytaniem o ważność umowy lub zobowiązania międzynarodowego RP - komisja ta miała rozpatrzyć sprawę w trybie pilnym. Wreszcie artykuł siódmy postulował, że projektowane przeobrażenia powinny następować w taki sposób, aby nie narażać godności i wiarygodności międzynarodowej Rzeczypospolitej.

Rzecz w tym, że ten ostatni postulat byłby nieosiągalny, gdyby projekt tej ustawy został uchwalony, a ustawa wykonana. Jego sprzeczność z podstawową zasadą prawa międzynarodowego – *pacta sunt servanda* była widocznie na tyle wyraźna, że Sejm RP projektowanej ustawy nie uchwalił.

To doświadczenie być może sprawiło, że w tekście uchwały Senatu o ciągłości prawnej między II i III Rzeczpospolitą nie ma bezpośrednich i wyraźnych odniesień do dziedziny prawa międzynarodowego. Toteż przede wszystkim nasuwa się pytanie, czy pojęcie ciągłości prawnej państwa obejmuje również jego ciągłość prawnomiędzynarodową.

Wydaje się, że należy przeprowadzić rozróżnienie między ciągłością prawnokonstytucyjną a ciągłością prawnomiędzynarodową państwa, ale nie należy tych pojęć całkiem oddzielać od siebie. Ciągłość prawnokonstytucyjna może oznaczać ciągłość pryncypiów konstytucyjnych, na których opiera się porządek

<sup>266</sup> T. Zieliński: „Prawo i Życie” 1998, nr 15 (1730), s. 47; P. Sarnecki: „Polityka” 1998, nr 18 (2139), s. 96.

<sup>267</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 11 posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 kwietnia 1998 r. Warszawa 1998, s. 82.

<sup>268</sup> Tekst: Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, 1 kadencja, druk nr 15, z dnia 5 grudnia 1991 roku.

prawny państwa. Ciągłość ta nie wyklucza oczywiście zmian konstytucyjnych, ale wymaga, aby były one dokonywane w sposób konstytucyjny. W razie zamachu stanu czy rewolucji społeczno-politycznej dochodzi do przerwania ciągłości prawnej w państwie, co rodzi problem uznania międzynarodowego jego rządu<sup>269</sup>.

Przerwanie ciągłości prawnokonstytucyjnej w państwie nie przerywa jego ciągłości w prawie międzynarodowym. Państwo nie upada jako podmiot tego prawa, mimo że zmienia się w nim ustrój polityczny i społeczny, ludność i terytorium, nazwa, a także status prawnomiędzynarodowy, jeśli jego zmiana nie likwiduje suwerenności. Zestaw tych zmian należy interpretować rozszerzająco, gdyż domniemanie przemawia za ciągłością podmiotowości państw w prawie międzynarodowym. Moc tego domniemania mogą obalić tylko okoliczności, które powodują upadek państw zgodnie z prawem międzynarodowym. Następuje to mianowicie w drodze samolikwidacji państw, a więc wtedy, kiedy dwa lub więcej państw łączy się dobrowolnie w formie inkorporacji lub równorzędnie w jedno państwo, albo też kiedy państwo – na skutek działania wewnętrznych sił odśrodkowych – ulega rozczłonkowaniu na części, z których żadna nie stanowi kontynuacji państwa dotychczasowego.

Status prawnomiędzynarodowy Rzeczypospolitej Ludowej znalazł swoje potwierdzenie w okolicznościach i następstwach jej upadku. Porozumienie między stroną rządzącą i stroną opozycyjną osiągnięte w 1989 roku w drodze „Okrągłego Stołu” umożliwiło pokojową zmianę ustroju w Polsce. Konstytucyjny charakter tych zmian sprawił, że w ogóle nie powstał problem uznania międzynarodowego nowego rządu niekomunistycznego. Jest to świadectwem tego, że narodziny Trzeciej Rzeczypospolitej nie oznaczały powstania nowego państwa jako podmiotu prawa międzynarodowego. To zdarzenie o wielkiej doniosłości historycznej stanowiło zmianę ustrojową oznaczającą usunięcie politycznych ograniczeń w wykonywaniu przez państwo polskie przysługujących mu niezmiennie praw suwerennych.

Narodzin Trzeciej Rzeczypospolitej nie można także ujmować w kategoriach przywrócenia polskiej władzy państwowej po okresie sprawowania na terytorium Polski rządów przez państwo obce. Pojęcie *iuris postliminii* znajduje zastosowanie w razie zajęcia terytorium państwa lub jego części przez siły zbrojne innego państwa, które to siły następnie z tego terytorium ustępują. Wprawdzie wojska radzieckie stacjonowały na terytorium Polski w ciągu całego okresu istnienia Rzeczypospolitej Ludowej, a jako wojska rosyjskie nawet dłużej – aż do roku 1993, ale ich pobyt, pozostając czynnikiem uzależnienia politycznego – nie miał charakteru okupacji wojennej.

Można jednak zapytać, czy przedstawiona wyżej koncepcja K. Marek nie została właśnie urzeczywistniona? Czy upadek Rzeczypospolitej Ludowej i jednocześnie

<sup>269</sup> L. Oppenheim; *International Law. A Treatise*, Vol. I – Peace, London-New York-Toronto 1948, s. 126–127.

narodziny Trzeciej Rzeczypospolitej nie oznaczały restauracji Rzeczypospolitej Polskiej, która jako idealne pojęcie prawne przetrwała czterdzieści kilka powojennych lat?

Echo tej koncepcji można rozpoznać w przytoczonej wyżej uchwałie Senatu RP o ciągłości prawnej między II i III Rzeczpospolitą Polską. Rzecz jednak w tym, że w latach 1944/1945 – 1989 istniała Rzeczpospolita Ludowa, której status prawnomiędzynarodowy wskazuje, że funkcjonowała ona jako podmiot prawa międzynarodowego w różnych przejawach – umów międzynarodowych, stosunków dyplomatycznych i konsularnych oraz organizacji międzynarodowych, Warto zaznaczyć, że zarówno pierwszy, jak i następne polskie rządy niekomunistyczne stały na stanowisku zachowania mocy obowiązującej przez wszystkie umowy międzynarodowe zawarte w okresie Rzeczypospolitej Ludowej. Wygaśnięcie Układu Warszawskiego, Statutu Rady Wzajemną Pomocy Gospodarczej czy też innych umów międzynarodowych wiążących państwa tak zwanej wspólnoty socjalistycznej nastąpiło w wyniku porozumienia stron<sup>270</sup>.

W tym związku charakterystyczna jest także terminologia aktów wycofania przez Trzecią Rzeczpospolitą zastrzeżeń do niektórych postanowień umów międzynarodowych zawartych w okresie Rzeczypospolitej Ludowej. Otóż podmiot, który dokonał tych zastrzeżeń, został w tych aktach określony jako „Polska”<sup>271</sup>. Wydaje się, że termin ten nie tylko oznaczał państwo pod ówczesną nazwą „Polska Rzeczpospolita Ludowa”, ale dodatkowo wskazywał, że było to jedyne istniejące wówczas państwo polskie. Można oczywiście sensownie pytać, „jaka Polska”, ale pytanie „która Polska” w odniesieniu do tego samego terytorium byłoby pozbawione sensu.

Trzeba bardzo wyraźnie podkreślić, że formuła „państwo dawne, tylko rząd nowy” wymaga właściwego ujęcia relacji między pojęciem państwa jako podmiotu prawnomiędzynarodowego, a pojęciem rządu jako organu tego podmiotu. Względność tej relacji zapewne sprawiła, że Z. Cybichowski pisał o uznaniu nowego ustroju jako instytucji różnej od uznania państwa i uznania rządu, ale jego koncepcja nie upowszechniła się<sup>272</sup>.

Pojęcie rządu w stosunkach międzynarodowych zazwyczaj ogranicza się do naczelnego organu władzy wykonawczej łącznie z szefem państwa. Z punktu widzenia prawnomiędzynarodowej zasady ciągłości i tożsamości państwa pojęcie rządu ma znacznie szerszą treść. Zamiast abstrakcyjnej definicji warto tutaj przytoczyć *in extenso* część V Ustawy rządowej z dnia 3 maja 1791 r. pod tytułem Rząd czyli oznaczenie władz publicznych: „Wszelaka władza społeczności ludzkiej

<sup>270</sup> Tekst protokołu po rozwiązaniu RWPG z dnia 28 czerwca 1991 r. oraz tekst protokołu o utracie mocy obowiązującej Układu Warszawskiego z dnia 1 lipca 1991 r., [w:] Dokumenty europejskie, oprac. A. Przyborowska-Klimczak i E. Skrzydło-Tefelska, t. II, Lublin 1999, s. 288–290.

<sup>271</sup> Dziennik Ustaw z 1998, Nr 33, poz. 177 i 178 oraz poz. 179 i 180.

<sup>272</sup> Z. Cybichowski, *System prawa międzynarodowego*, Warszawa 1923, s. 99.

początek swój bierze z woli narodu. Aby więc całość państw, wolność obywatelska i porządek społeczności w równej wadze na zawsze zostawały, trzy władze rząd narodu polskiego składać powinny i z woli prawa niniejszego na zawsze składać będą, to jest władza prawodawcza w stanach zgromadzonych, władza najwyższa w królu i straży i władza sędownicza w jurysdykcjach, na koniec ustanowionych i ustanowić się mających<sup>273</sup>.

Trzecia Rzeczpospolita pod względem prawnomiędzynarodowym nie jest zatem państwem nowym, lecz kontynuatorem zarówno Drugiej Rzeczypospolitej (1918–1939), Rzeczypospolitej Walczącej (1939–1944/1945), jak i Rzeczypospolitej Ludowej (1944/1945 – 1989).

## §2. NACZELNE ORGANY TRZECIEJ RP DLA SPRAW ZAGRANICZNYCH

W zakresie stosunków międzynarodowych pierwszoplanową pozycję zajmuje tradycyjnie szef państwa. Funkcję tę w Polsce pełni współcześnie Prezydent RP.

Według konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>274</sup> zdolność traktatową państwa polskiego realizują różne jego organy – Sejm i Senat oraz Prezydent i Rząd. Art. 138 konstytucji stanowi, że Prezydent RP jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych m. in. ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat.

Ratyfikacja jest zatwierdzeniem przez naczelny organ państwa umowy międzynarodowej, wobec której zostały już dokonane jakieś czynności przygotowawcze, ale nie nastąpiło jeszcze definitywne związanie się jej postanowieniami. „Ratyfikacja” nie jest jednak jedynym terminem, jakim umowy międzynarodowe posługują się dla określenia sposobu ich przyjęcia. Częstokroć od ratyfikacji odróżnia się przystąpienie, które ma oznaczać sposób przyjęcia umowy przez państwa, których przedstawiciele nie uczestniczyli w sporządzeniu lub też nie podpisali projektu umowy. Zgodnie z dotychczasową praktyką termin „ratyfikacja” w ujęciu polskiego prawa konstytucyjnego powinno się rozumieć szerszej, obejmując nim także inne sposoby związania się umowami międzynarodowymi.

Wypowiedzenie umowy międzynarodowej jest sposobem zakończenia jej mocy obowiązującej, przewidzianym w niej samej. Terminowi „wypowiedzenie” w konstytucji także można przypisywać znaczenie szersze, to znaczy obejmujące wszystkie zgodne z prawem międzynarodowym akty, które kładą kres umowom międzynarodowym ratyfikowanym przez Prezydenta RP.

Ustalając zasadę, że umowy międzynarodowe ratyfikuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, konstytucja polska nie określa kategorii umów, które powinny podlegać ratyfikacji. Zarówno zagraniczna, jak i polska praktyka traktatowa

<sup>273</sup> M. Borucki, *Konstytucje polskie 1791–1997*, Warszawa 2002, s. 20–21.

<sup>274</sup> Dziennik Ustaw z 1997 r., Nr 78, poz. 483, sprostowanie tamże, 2001, Nr 28, poz. 319.



wskazuje, że nie wszystkie umowy międzynarodowe zawierane są w trybie ratyfikacji.

W zakresie zawierania i wypowiedzania umów międzynarodowych samodzielność prezydenta jest ograniczona na rzecz uprawnień przysługujących Sejmowi i Senatowi. Tak więc przepis art. 89 w pięciu punktach wymienia umowy międzynarodowe, których ratyfikacja i wypowiedzenie wymagają uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Są to mianowicie umowy, które dotyczą: 1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych, 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w konstytucji. 3) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej, 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym, 5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których konstytucja wymaga ustawy.

Zestaw kategorii umów międzynarodowych wymagających aprobaty parlamentarnej zmieniał się w historii polskiego prawa konstytucyjnego. W obecnej konstytucji zestaw ten jest bodaj najszerszy, zwłaszcza przy rozszerzonej interpretacji podanych w nim rodzajów umów międzynarodowych.

Nowym elementem w polskim prawie konstytucyjnym jest wymaganie zgody parlamentu na wypowiedzanie umów międzynarodowych, które takiej zgody wymagały na ich ratyfikację. Przepis tego rodzaju wprowadziła już ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. (art. 33 ust. 2)<sup>275</sup>.

Dla określenia czynności Sejmu i Senatu w zakresie umów międzynarodowych konstytucja posługuje się terminem „zgoda”. Ta zgoda z natury rzeczy powinna być wyrażona uprzednio w stosunku do aktu ratyfikacji względnie wypowiedzenia umowy międzynarodowej przez Prezydenta RP.

Rada Ministrów (rząd) jest organem państwa polskiego, który został wyposażony w prawo prowadzenia polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej. W tym związku sprawuje on ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, a także zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe (art. 146, ust. 1i 4, pkt 9 i 10).

Trzeba zwrócić uwagę, że termin „zawarcie” w odniesieniu do umów międzynarodowych można rozumieć różnie. Niekiedy przez zawarcie rozumie się tylko podpisanie umowy, przy założeniu, że do uprawnomocnienia się jej potrzebne są jeszcze dodatkowe czynności. Właśnie taki sens temu terminowi w przytoczonym wyżej przepisie nadaje konstytucja. Natomiast zatwierdzanie innych umów międzynarodowych przez rząd jest czynnością analogiczną do ratyfikacji dokonywanej przez prezydenta. Przedmiotem tych aktów są umowy międzynarodowe różnej rangi, ale skutek ich jest taki sam – związanie się tymi umowami przez państwo polskie.

<sup>275</sup> Dziennik Ustaw z 1992, Nr 84, poz. 426.

Konstytucje państw – zarówno dawniejsze, jak i współczesne – określające kompetencje organów państwowych w zakresie spraw zagranicznych, z reguły zawierają przepisy dotyczące prawa legacji. Przepisy takie zawierały wszystkie konstytucje państwa polskiego, nie wyłączając ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.

Według tradycyjnego poglądu kompetencja reprezentowania państwa w stosunkach dyplomatycznych przysługuje jego szefowi. Pogląd ten jest na tyle rozpowszechniony i ugruntowany, że stał się nie tylko prawnokonstytucyjną praktyką poszczególnych państw, ale także zasadą prawnomiędzynarodową. Należy więc uważać, że przepisy prawnokonstytucyjne dotyczące prawa legacji nie powinny odbiegać od wymagań prawa międzynarodowego w tym zakresie. Można to traktować jako wyjątek od zasady, że państwo przysługujące mu uprawnienia prawnomiędzynarodowe włącza do kompetencji różnych organów według swojego uznania.

Konstytucja Trzeciej RP stanowi, że prezydent jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych – oprócz ratyfikowania i wypowiedania umów międzynarodowych – wykonuje dwie ściśle związane z sobą funkcje w zakresie stosunków dyplomatycznych: 1) mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych oraz 2) przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych (art. 133 ust. 1 pkt 2 i 3).

Obydwa terminy użyte w przytoczonym przepisie – „przedstawiciele pełnomocni” i „przedstawiciele dyplomatyczni” są równoznaczne i obejmują teoretycznie szefów misji dyplomatycznych dwóch pierwszych klas, mianowicie: ambasadorów nadzwyczajnych i pełnomocnych oraz posłów nadzwyczajnych i ministrów pełnomocnych, a także innych szefów misji równorzędnej rangi. W obecnej praktyce dyplomatycznej dotyczy to ambasadorów i nuncjuszy apostolskich.

Termin „organizacje międzynarodowe” wcześniej został użyty w ustawie konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. w kontekście uprawnień rządu do sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków międzynarodowych. Natomiast po raz pierwszy w konstytucji polskiej został zamieszczony przepis o mianowaniu przez Prezydenta RP przedstawicieli pełnomocnych Polski przy organizacjach międzynarodowych. Czymś całkiem nowym jest także ewentualność akredytowania przy Prezydencie przedstawicieli dyplomatycznych organizacji międzynarodowych.

Niekiedy prawo legacji rozumie się szerzej, obejmując tym pojęciem również stosunki konsularne (prawo konsulatu). Sposób mianowania kierowników urzędów konsularnych nie jest jednak uregulowany tak jednolicie jak szefów przedstawicielstw państw o charakterze dyplomatycznym. Stąd też pominięcie tej kwestii

w Konstytucji Trzeciej Rzeczypospolitej jest uzasadnione. Wcześniejsze konstytucje polskie też tak czyniły.

Prawo prowadzenia wojny, jako atrybut suwerenności państw, często znajdowało wyraz w dawniejszych konstytucjach. Miało ono postać przepisów dotyczących kompetencji wypowiedzania wojny i zawierania pokoju. Delegalizacja wojen agresywnych dokonana w traktacie o wyrzeczeniu się wojen z dnia 27 sierpnia 1928 r. nie spowodowała zmiany przepisów konstytucyjnych, które niekiedy nadal obowiązują. Ich kompetencyjny charakter pozwala nie dostrzegać sprzeczności z nowym stanem prawa międzynarodowego w tej dziedzinie, chociaż używane w nich wyrażenie „wypowiedzanie wojen” kojarzy się raczej z ich wszczynaniem, co jest zakazane we współczesnym prawie międzynarodowym.

Kwestia, który organ czy organy państwa mają prawo podejmowania decyzji w sprawie wojny, należy do kompetencji tego państwa. Ze stanowiska prawa międzynarodowego istotna jest natomiast kwestia prawnokonstytucyjnego określenia warunków, w jakich państwo może znaleźć się w stanie wojny. Pod wpływem konstytucji ZSRR z 1936 roku pojęcie ogłaszania stanu wojny w przypadku napaści zbrojnej lub w przypadku konieczności wykonania międzynarodowych zobowiązań umownych w sprawie wzajemnej obrony przed agresją zostało wprowadzone do konstytucji większości państw socjalistycznych, w tym także do konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r..

Powyzszą formułę warunków ogłaszania stanu wojny przejęła ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. przewidując, że Sejm (w okresie, kiedy Sejm nie obraduje, prezydent) postanawia o stanie wojny jedynie w razie dokonania napadu zbrojnego na Rzeczpospolitą Polską albo w przypadku, gdy z umów międzynarodowych wynika konieczność wspólnej obrony przeciwko agresji.

Art. 116 Konstytucji Trzeciej RP stanowi, że Sejm decyduje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i o zawarciu pokoju (ust. 1), przy czym Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny jedynie w razie napaści zbrojnej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Jeżeli Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, o stanie wojny postanawia Prezydent.

W konstytucji sprawa ogłoszenia stanu wojny jest połączona w tym samym przepisie z zawarciem pokoju. Zawarcie pokoju zazwyczaj następuje w drodze umowy międzynarodowej. W tym przypadku rola Sejmu polegałaby nie tylko na wyrażeniu zgody, jak względem innych umów międzynarodowych, ale na podejmowaniu decyzji, której wykonanie w formie ratyfikacji należałoby do Prezydenta. W sprawie takiej byłby zaangażowany również Senat z uwagi na to, że art. 89 konstytucji wśród umów międzynarodowych wymagających zgody wyrażonej w ustawie wymienia umowę dotyczące pokoju.

Ściśle rzecz biorąc, można dostrzec różnicę między takimi określeniami obiektów napaści zbrojnej, jak „Rzeczpospolita Polska” i „terytorium Rzeczypospolitej

Polskiej”. To drugie określenie może okazać się węższe, jeśli przyjmie się, że obiektem napaści zbrojnej ze strony innego państwa czy państw mogą stać się polskie siły zbrojne lądowe, morskie lub powietrzne oraz flota morska lub powietrzna, znajdujące się poza granicami państwa polskiego. Tego rodzaju element zawiera definicja agresji przyjęta w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 14 grudnia 1974 r.<sup>276</sup> Nie ma natomiast różnicy merytorycznej między terminami „napaść zbrojna” i „agresja”. Istotą agresji w sensie prawa międzynarodowego jest bowiem użycie przez państwo siły zbrojnej przeciwko innemu państwu.

Od uchwały względnie postanowienia o stanie wojny Konstytucja odróżnia wprowadzenie stanu wojennego. Prezydent na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji (art. 229).

Stan wojny dotyczy stosunków między państwami, natomiast stan wojenny – stosunków wewnątrzpaństwowych. Zewnętrzne zagrożenie państwa może być przesłanką wprowadzenia stanu wojennego, ale nie może być podstawą postanowienia o stanie wojny. Co więcej – akt taki w myśl prawa międzynarodowego byłby agresją.

Należy stwierdzić, że przepisy Konstytucji Trzeciej RP dotyczące zagadnienia wojny i pokoju są zgodne z prawem do samoobrony indywidualnej i zbiorowej w ujęciu Karty Narodów Zjednoczonych (art. 51).

Nowym elementem polskiego prawa konstytucyjnego jest natomiast treść art. 117 konstytucji. Dotyczy ona dwu sytuacji, które można określić hasłowo jako „wojsko polskie zagranicą” i „wojsko innych państw w Polsce”. W pierwszym przypadku chodzi o udział jednostek Wojska Polskiego w operacjach pokojowych przeprowadzanych przez Organizację Narodów Zjednoczonych, czy też na jej zalecenie przez inną organizację międzynarodową, co już miało i nadal ma miejsce w praktyce. Z drugiej strony Polska obecnie jest stroną układu sojuszniczego w postaci Paktu Północnoatlantyckiego z 4 kwietnia 1949 r.<sup>277</sup> Zamieszczenie zatem w konstytucji przepisów dotyczących tych kwestii oraz konstytucyjna zapowiedź uchwalenia stosownych ustaw są uzasadnione.

### §3. ZMIANY GEOPOLITYCZNE WOKÓŁ GRANIC TRZECIEJ RP

Transformacja ustroju w Polsce w 1989 roku nie była zjawiskiem izolowanym. Przeciwnie – Polska stanowiła centrum zmian, które w różnych formach następowały w całym regionie Europy Środkowo-Wschodniej, zwłaszcza w państwach

<sup>276</sup> K. Kocot i K. Wolfke, *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław-Warszawa 1976, s. 648–652.

<sup>277</sup> Tamże, s. 132–136.

bezpośrednio sąsiadujących z Polską. Chodzi o zjednoczenie Niemiec (1990 r.), podział Czechosłowacji (1992 r.) oraz – co najważniejsze – rozpad Związku Radzieckiego (1991).

#### A) NIEMCY

Układ o podstawach stosunków między Niemiecką Republiką Demokratyczną a Republiką Federalną Niemiec z 21 grudnia 1972 r. oraz przyjęcie obu państw niemieckich do Organizacji Narodów Zjednoczonych (18 września 1973 r.)<sup>278</sup> ustabilizowały ich status prawnomiędzynarodowy, nie przekreślając jednakże perspektyw zjednoczenia.

Dopuszczalność dobrowolnego zjednoczenia państw ze stanowiska prawa międzynarodowego wynika z ich suwerenności. Przypadki umów międzynarodowych, które ograniczają swobodę państw w tym zakresie są zaś bardzo rzadkie. Należy więc podkreślić, że prawo dwóch państw niemieckich do zjednoczenia było szczególnie uwarunkowane. Chodzi bowiem nie tylko o to, że według Układu Poczdamskiego z 2 sierpnia 1945 r. powojenne państwo niemieckie miało być demokratyczne i pokojowe, ale także o to, że jego ustanowienie wymagało koniecznie porozumienia wszystkich czterech mocarstw – stron tego układu. Z tego drugiego powodu mylnie było zdanie A. Klafkowskiego, że powstanie zjednoczonych Niemiec należało całkowicie do kompetencji dwóch państw niemieckich.<sup>279</sup> Potwierdził to potem układ o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec z 12 września 1990 r., którego stronami były nie tylko RFN i NRD, ale także Francja, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania i Związek Radziecki.

Trzeba jeszcze dodać, że zjednoczenie Niemiec, dokonane 3 października 1990 r. na podstawie traktatu o przywróceniu jedności Niemiec z 31 września 1990 r. miało postać przyłączenia się Niemieckiej Republiki Demokratycznej do Republiki Federalnej Niemiec<sup>280</sup>. Zatem była to forma, którą w nauce prawa międzynarodowego najczęściej określa się mianem inkorporacji, w odróżnieniu od zjednoczenia równorzędnego, kiedy jednoczące się państwa przestają istnieć, a w ich granicach powstaje państwo nowe.

W tym stanie rzeczy trzeba stwierdzić, że NRD przestała istnieć jako państwo i podmiot prawa międzynarodowego, natomiast zjednoczone państwo niemieckie pod nazwą Republiki Federalnej Niemiec jest prawnomiędzynarodowym kontynuatorem RFN pod tą samą nazwą (1949–1990) i zarazem prawnomiędzynarodowym sukcesorem NRD (1949–1990).

<sup>278</sup> Yearbook of the United Nations 1973, s. 260–262.

<sup>279</sup> A. Klafkowski, *Podstawowe problemy prawne likwidacji skutków wojny 1939–1945 a dwa państwa niemieckie*, Poznań 1966, s. 241–257.

<sup>280</sup> Zjednoczenie Niemiec, PAP, listopad 1990, s. 22–48.

## B) CZECHOSŁOWACJA

Podział państwa na dwa lub więcej państw może przybrać dwojaką postać. Ze stanowiska prawa międzynarodowego należy odróżniać rozczłonkowanie państwa (*disemembratio*) w sensie jego upadku od secesji (*secesio*) części terytorium państwa nie prowadzącej do takiego stanu.

Podział Czechosłowacji, która jako państwo i podmiot prawa międzynarodowego przestała istnieć 31 grudnia 1992 r., a na której terytorium 1 stycznia 1993 r. powstały dwa nowe państwa – Czechy i Słowacja, miał właśnie charakter rozczłonkowania państwa, co zresztą w praktyce międzynarodowej zdarza się bardzo rzadko. Jednoznaczność tego zdarzenia pod względem prawnomiędzynarodowym wynikała niewątpliwie z uzgodnień dokonanych przez przywódców obu wspólnot narodowych – Czechów i Słowaków.

W oświadczeniu ministerstwa spraw zagranicznych RP z 31 grudnia 1992 r. precyzyjnie stwierdzono, że rząd Polski postanowił uznać Republikę Czeską i Republikę Słowacką od 1 stycznia 1993 r., traktując je jako państwa nowe, będące sukcesorami Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej, która z tym dniem przestała istnieć<sup>281</sup>.

## C) ZSRR

Przebudowa ustroju Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich podjęta w 1985 r. zakończyła się jego rozpadem w grudniu 1991 r. Ostatnią fazą tego wydarzenia był okres między porozumieniem przywódców Białorusi, Rosji i Ukrainy z 8 grudnia 1991 r. w sprawie utworzenia Wspólnoty Niepodległych Państw a rezygnacją z urzędu przez prezydenta ZSRR w dniu 25 grudnia 1991 r.

Rozpad Związku Radzieckiego zrodził problem statusu prawnomiędzynarodowego państw poradzieckich. Podstawowym dokumentem dotyczącym tego problemu ze strony Polski była uchwała Rady Ministrów RP z 27 grudnia 1991 r. w sprawie uznania dziesięciu spośród tych państw<sup>282</sup>.

Umieszczenie Federacji Rosyjskiej w tym gronie budzi uwagi krytyczne. W preambule powyższego porozumienia stwierdzono wprawdzie, że Związek Radziecki przestał istnieć jako podmiot prawa międzynarodowego, ale wiele względów przemawia za tym, że konstatacja ta nie była trafna. Zarówno postawa państw poradzieckich, jak i innych państw tworzących ówczesną społeczność międzynarodową uzasadnia tezę, że Rosja jest kontynuatorem, a nie sukcesorem prawnomiędzynarodowym ZSRR. Tym samym upadek Związku Radzieckiego oznaczał koniec pewnej formacji ideologicznej i geopolitycznej, ale nie był rozczłonkowaniem państwa jako podmiotu prawa międzynarodowego

<sup>281</sup> Zbiór dokumentów, PISM, Warszawa, 1992, Nr 4, s. 14–15.

<sup>282</sup> Tamże, Nr 2, s. 15–17.

(*disemembratio*)<sup>283</sup>. Toteż uznanie przez Polskę Federacji Rosyjskiej nie było uznaniem nowego pod względem prawnomiędzynarodowym państwa, lecz uznaniem innego rządu tego samego państwa. Natomiast Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Kazachstan, Kirgizja, Mołdawia, Tadżykistan, Turkmenia, Ukraina i Uzbekistan są sukcesorami prawnomiędzynarodowymi ZSRR, przy czym dwa z nich (Białoruś i Ukraina) są zarazem kontynuatorami prawnomiędzynarodowymi odpowiednio – białoruskiej i ukraińskiej republik związkowych, które wcześniej były częściami składowymi ZSRR.

Zestaw dziewięciu państw poradzieckich, które zostały uznane przez Polskę w przytoczonej wyżej uchwale rządu polskiego nie obejmował Ukrainy oraz Gruzji. Zaznaczono tam jednak, że już 2 grudnia 1991 r. Rada Ministrów RP osobnym aktem uznała Ukrainę jako państwo. Natomiast Gruzję rząd Polski uznał jako państwo dopiero w uchwale z 24 marca 1992 r.<sup>284</sup> Przyczyną tego opóźnienia był bardzo ostry konflikt o władzę w tym państwie.

Powyższa uchwała rządu Polski była w istocie uznaniem rządu Gruzji jako państwa, którego istnienia nie sposób było nie uznać od trzech miesięcy. Casus Gruzji bardzo dobrze wskazuje na potrzebę odróżniania aktu, którym państwo stwierdza, że adresat uznania jest państwem w sensie prawa międzynarodowego od gotowości nawiązania z im stosunków międzypaństwowych, w szczególności stosunków dyplomatycznych.

Należy uważać, że Litwa, Łotwa i Estonia nie są sukcesorami ZSRR, lecz kontynuatorami państw – litewskiego, łotewskiego i estońskiego, które poddane administracji ZSRR w lecie 1940 roku nie mogły korzystać z przysługujących im atrybutów podmiotowości prawnomiędzynarodowej. W okresie rozpadu ZSRR (1991) obiektem uznania w odniesieniu do Litwy, Łotwy i Estonii powinny być tylko ich rządy, a nie państwa.

\*

\*

\*

Zjednoczenie RFN i NRD oraz podział Czechosłowacji i ZSRR spowodowały, że Trzecia Rzeczpospolita graniczy obecnie nie z trzema, jak Rzeczpospolita Ludowa, lecz z siedmioma państwami: Niemcami, Czechami, Słowacją, Ukrainą, Białorusią, Litwą i Rosją. Zmiany te nie naruszają prawnomiędzynarodowych podstaw granic państwa polskiego. Skutki sukcesji państw nie dotyczą bowiem umów w sprawie granic między państwami. Zachowuje więc swą aktualność przepis ustawy z 12 października 1990 r., który stanowi, że przebieg granicy

<sup>283</sup> Szerzej na ten temat zob. L. Antonowicz, *Rozpad ZSRR ze stanowiska prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo”, 1992, Nr 9, s. 20–29.

<sup>284</sup> Zbiór Dokumentów, PISM, Warszawa 1992, Nr 3, s. 27–28.

państwowej z państwami sąsiednimi jest określony w umowach międzynarodowych zawartych przez Rzeczpospolitą Polską (art. 2)<sup>285</sup>.

#### §4. UCZESTNICTWO TRZECIEJ RP W SPOŁECZNOŚCI MIĘDZYNARODOWEJ

W ciągu prawie 30-letniego okresu Trzeciej Rzeczypospolitej znacznie rozszerzył się krąg państw tworzących współczesną społeczność międzynarodową. Znalazło to wyraźne odzwierciedlenie w składzie członkowskim Organizacji Narodów Zjednoczonych. Tak więc w 1989 roku ONZ liczyła 159 państw członkowskich, podczas gdy obecnie jest ich 193. Ta różnica wynika stąd, że przyjęto aż 38 państw, ale cztery inne przestały istnieć (NRD, Czechosłowacja, Jugosławia oraz jedno z dwu państw jemeńskich).

Warto zwrócić uwagę na to, że nowi członkowie ONZ to były państwa o różnym statusie prawnomiędzynarodowym i nie tylko państwa nowo powstałe. Największą grupę stanowiły państwa powstałe w wyniku podziału Czechosłowacji<sup>286</sup>, Związku Radzieckiego<sup>287</sup> i Jugosławii<sup>288</sup>. Do tej grupy nie należy dołączać bez zastrzeżeń Estonii, Łotwy i Litwy, gdyż były to państwa odrodzone, a nie nowo powstałe.

Dekolonizacja, będąca jednym z najważniejszych międzynarodowych procesów geopolitycznych po II wojnie światowej, weszła w swą schyłkową fazę w ostatniej dekadzie XX wieku. W omawianym okresie 9 państw o kolonialnej przeszłości uzyskało członkostwo ONZ. Zwraca uwagę, że – z wyjątkiem Namibii oraz Timoru Wschodniego – były to państwa wyspiarskie położone na Pacyfiku<sup>289</sup>. Trzeba szczególnie podkreślić, że walka o dekolonizację Namibii na forum międzynarodowym była prowadzona bez przerwy od czasu pierwszej sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w 1946 roku. Natomiast Timor Wschodni był przykładem terytorium, którego dekolonizacja wymagała przewyciężenia oporu nie tylko państwa administrującego (Portugalia), ale również państwa sąsiedniego, dążącego do jego aneksji (Indonezja).

Rodowód kolonialny mają wprawdzie także Erytrea i Sudan Południowy, ale status państw uzyskały w drodze secesji po kilkudziesięciu latach pozostawania jako części składowe odpowiednio Etiopii oraz Sudanu. To drugie to obecnie państwo najpóźniej przyjęte w poczet członków ONZ.

Osobno należy wspomnieć dwa państwa koreańskie – Koreę Południową i Koreę Północną. Niezwykłość ich statusu prawnomiędzynarodowego

<sup>285</sup> Tekst jednolity: Dziennik Ustaw z 2009, Nr 12, poz. 67.

<sup>286</sup> Czechy i Słowacja.

<sup>287</sup> Armenia, Azerbejdżan, Gruzja, Kazachstan, Kirgistan, Tadżykistan, Turkmenistan, Uzbekistan oraz Mołdawia.

<sup>288</sup> Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Czarnogóra, Macedonia, Serbia i Słowenia.

<sup>289</sup> Kiribati, Nauru, Mikronezja, Palau, Tonga, Tuvalu oraz Wyspy Marshalla.



w kontekście członkostwa w ONZ wynika stąd, że układ o rozejmie z 27 lipca 1953 r. oznaczał zakończenie działań wojennych, ale nie stanu wojny. To ostanie wymaga uregulowania pokojowego, które dotychczas nie nastąpiło.

Wyodrębnienia wymagają cztery państwa określane zazwyczaj jakimś przymiotnikiem wskazującym na ich bardzo małe rozmiary – Andora, Liechtenstein, Monako oraz San Marino. Przyczyna ich późnego wejścia do rodziny Narodów Zjednoczonych – ważniejszą może niż niewielkie terytorium i nieliczna ludność, były zbyt ściśle związki z państwami sąsiednimi (Hiszpania, Szwajcaria, Francja i Włochy) oraz niewielka aktywność w stosunkach międzynarodowych.

Wreszcie jedynym w swoim rodzaju państwem w omawianej grupie była Szwajcaria. Przyczyną tak późnego przyjęcia do ONZ nie były zastrzeżenia czy wątpliwości ze strony ONZ co do zgodności statusu wieczystej neutralności z Kartą NZ (Austria o takim samym statusie jest członkiem ONZ od 1955 roku), tylko brak dostatecznego zainteresowania tą sprawą ze strony ludności państwa.

Można przyjąć, że Polska uznaje wszystkie bez wyjątku państwa członkowskie Organizacji Narodów Zjednoczonych. Obecnie nie ma właściwie poza ONZ państw powszechnie uznanych. Są natomiast jednostki geopolityczne pretendujące do statusu państw, ale jako takie nie zostały uznane powszechnie.

Ze stanowiska Polski istotny jest status prawnomiędzynarodowy Kosowa oraz Palestyny.

Kosowo, będące wcześniej autonomiczną częścią Serbii zamieszkałą w znacznej większości przez ludność albańską, dokonało secesji w czasie, kiedy wskutek bardzo ostrego konfliktu etnicznego oraz interwencji zbrojnej NATO, zostało poddane administracji międzynarodowej (Organizacja Narodów Zjednoczonych i Unia Europejska) przy założeniu, że stanowi ono integralną część terytorium Federacyjnej Republiki Jugosławii, obejmującej wówczas Serbię i Czarnogórę.

W opinii doradczej z 22 lipca 2010 r. wydanej na prośbę Zgromadzenia Ogólnego ONZ Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że deklaracja niepodległości Kosowa, ogłoszona 17 lutego 2008 r. przez autonomiczne władze zdominowane przez przedstawicieli ludności albańskiej, nie naruszyła prawa międzynarodowego. Wprawdzie nie było to jednoznaczne z uznaniem, że Kosowo jest już państwem w sensie prawa międzynarodowego, ale do takiej konkluzji prowadził rozwój wydarzeń. Niezwłoczną reakcją na ogłoszenie niepodległości Kosowa było uznanie ze strony niektórych państw, w tym Stanów Zjednoczonych, Francji i Niemiec. Wkrótce uczyniła to także Polska<sup>290</sup>.

Problem statusu prawnomiędzynarodowego Palestyny jest bardziej skomplikowany, a jego historia znacznie dłuższa. Współczesną fazę tego problemu można ująć w postaci następującej kwestii: czy jest to nadal terytorium autonomiczne,

<sup>290</sup> Szerzej na ten temat zob. L. Antonowicz, *Rozpad Jugosławii ze stanowiska prawa międzynarodowego*, [w:] *Gaudium in litteris. Księga jubileuszowa ku czci Księdza Arcybiskupa Profesora Stanisława Wielgusa*, Lublin 2009, s. 1041–1042.

jakie było przewidziane w układzie między Izraelem a Organizacją Wyzwolenia Palestyny z 13 września 1993 r., dotyczącym Strefy Gazy oraz Zachodniego Brzegu uznanych łącznie za jednostkę terytorialną<sup>291</sup>, czy też jest to już państwo w sensie prawa międzynarodowego?

Ważkim argumentem na rzecz drugiej opcji jest rezolucja z 29 listopada 2012 r., w której Zgromadzenie Ogólne ONZ przyznało Palestynie status obserwatora jako państwu. Należy podkreślić, że według Karty Narodów Zjednoczonych państwami są suwerenne jednostki geopolityczne. Na oznaczenie niesuwerennych jednostek geopolitycznych Karta używa zaś terminu „terytoria” (terytoria niesamodzielne i powiernicze).

Status obserwatora nie został przewidziany w Karcie NZ, tylko ukształtował się w drodze praktyki. Początkowo został przyznany podmiotom, których status jako państw nie budził zastrzeżeń. Jest charakterystyczne, że umieszczając w tym zestawie Watykan, uczyniono to jako państwu. Potem pojawiły się organizacje narodowo-wyzwoleńcze i wreszcie bardzo obszerna kategoria międzynarodowych organizacji rządowych.

Inaczej przedstawia się kwestia statusu prawnomiędzynarodowego jednostek geopolitycznych mających strukturę *quasi*-państwową, ale uznawanych za ledwie przez kilka państw (Abchazja i Osetia Południowa), tylko jedno państwo (Cypr Północny), czy nawet nie uznane przez jakiegokolwiek państwo (Naddniestrze). Polska jako państwo nie ma oficjalnych stosunków z tymi podmiotami.

Transformacja ustrojowa nie zmieniła istotnie stosunku Polski do statusu prawnomiędzynarodowego Chin. Trzecia RP nadal oficjalnie stoi na stanowisku, że jest to sprawa uznania rządu, a nie państwa. Reprezentantem tego państwa w stosunkach międzynarodowych jest rząd Chińskiej Republiki Ludowej. Republika Chińska na Tajwanie jest zaś integralną częścią państwa chińskiego, ale wskutek zaszczości historycznych rządzi się samodzielnie i oddzielnie utrzymuje stosunki dyplomatyczne z niedużą liczbą państw<sup>292</sup>. Osobliwością tej sytuacji jest to, że – poza bardzo krótkimi i przejściowymi okresami – nie zdarza się, aby jakieś państwo utrzymywało takie stosunki z obydwojema rządami chińskimi.

Wraz z transformacją ustrojową i reorganizacją polityki zagranicznej zmieniły się stosunki polsko-watykańskie. Przede wszystkim w miejsce nietypowych organów *quasi-dyplomatycznych* już 17 lipca 1989 r. wznowiono stosunki dyplomatyczne na najwyższym szczeblu. Nuncjusz papieski ponownie objął funkcję dziekana korpusu dyplomatycznego w Warszawie. Cztery lata później 28 lipca 1993 r. został podpisany konkordat między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską<sup>293</sup>. Warto dodać, że 9 lipca 1990 r. Polska postanowiła nawiązać po raz pierwszy stosunki dyplomatyczne z Suwerennym Wojskowym Zakonem Maltańskim.

<sup>291</sup> International Legal Materials, 1993, Nr 6, s. 1525–1544.

<sup>292</sup> The Europa World Year Book 2018.

<sup>293</sup> Wszedł w życie 25 kwietnia 1998 r., Dziennik Ustaw z 1998, Nr 51, poz. 318 i 319.

W okresie Trzeciej RP sieć stosunków dyplomatycznych Polski znacznie rozprzestrzeniła się. Według stanu na dzień 1 stycznia 2005 r., a więc w połowie jej dotychczasowej działalności zagranicznej, obejmowała ona 176 państw, włączając do tej liczby Stolicę Apostolską<sup>294</sup>.

Powstanie Trzeciej RP z natury rzeczy spowodowało wielorakie zmiany w stosunku do organizacji międzynarodowych, których członkiem była wówczas Polska. Widać przy tym wyraźne różnice pod tym względem między organizacjami powszechnymi a organizacjami grupowymi.

W odniesieniu do tych pierwszych trzeba odnotować zachowanie członkostwa Polski w pełnym zakresie. Chodzi przede wszystkim o Organizację Narodów Zjednoczonych oraz związane z nią organizacje wyspecjalizowane i inne organizacje. Rzecz jasna, zmieniło się stanowisko w różnych sprawach będących przedmiotem ich działalności.

Warto w tym związku zwrócić uwagę na zagadnienie stosunku do jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości ONZ, która jest wprawdzie fakultatywna, ale państwa członkowskie mogą ją uznać za obowiązkową dla siebie. Jednym ze sposobów takiego uznania przewidzianym w Statucie MTS jest złożenie odpowiedniej deklaracji. Otóż Polska uczyniła to dopiero we wrześniu 1990 roku, uznając jurysdykcję MTS za obowiązkową *ipso facto* i bez specjalnego porozumienia w stosunku do państwa przyjmującego takie samo zobowiązanie i pod warunkiem wzajemności we wszelkich sporach, z wyjątkiem:

- a) sporów powstałych przed datą deklaracji względnie wynikających z faktów lub sytuacji powstałych przed tą datą,
- b) sporów dotyczących terytoriów względnie granic państwa,
- c) sporów dotyczących zniszczenia środowiska, chyba że jurysdykcja MTS wynika z zobowiązań traktatowych Polski,
- d) sporów dotyczących odpowiedzialności względnie długów zagranicznych,
- e) sporów z jakimkolwiek państwem, które złożyło deklarację uznającą jurysdykcję MTS za obowiązkową później niż dwanaście miesięcy przed wniesieniem sporu przed Trybunał,
- f) sporów, co do których strony postanowiły względnie postanowią zastosować inne sposoby pokojowego rozwiązywania, oraz
- g) sporów dotyczących spraw, które według prawa międzynarodowego należą całkowicie do jurysdykcji wewnętrznej państwa<sup>295</sup>.

Ponadto trzeba podkreślić pozytywny stosunek Trzeciej RP do dwu konwencji kodyfikacyjnych z zakresu bardzo ważnych dziedzin prawa międzynarodowego, nad którymi długotrwałe prace przeprowadzono jeszcze w okresie

<sup>294</sup> K. Szczepanik, *Dyplomacja Polski 1918–2005, Struktury organizacyjne*, Warszawa 2005, s. 238–242.

<sup>295</sup> Multilateral Treaties deposited with the Secretary General. Status as at 31 December 1994, United Nations, New York 1995, s. 22–23.

Rzeczypospolitej Ludowej. Tak więc Polska status strony konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r. uzyskała 1 sierpnia 1990 r.<sup>296</sup>, a konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 10 grudnia 1982 r. – 13 grudnia 1998 r.<sup>297</sup>

Reorientacja polityki zagranicznej Polski po 1989 roku była szczególnie istotna w skali euroatlantyckiej. Przede wszystkim chodziło o likwidację organizacji i umów tworzących tak zwaną wspólnotę państw socjalistycznych zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i polityczno-wojskowym.

W pierwszym przypadku była to utworzona w 1949 roku. Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej. RWPG została zlikwidowana w drodze decyzji państw członkowskich z 28 czerwca 1991 r.

Drugą organizacją była struktura wojskowa utworzona na podstawie umowy międzynarodowej pod nazwą: Układ o przyjaźni, współpracy i pomocy wzajemnej z 14 maja 1955 r.<sup>298</sup>, w praktyce nazywany Układem Warszawskim od miejsca jego sporządzenia i podpisania. Jego wygaśnięcie nastąpiło 1 lipca 1991 r. w wyniku zgodnej decyzji państw – stron, a struktury organizacyjno – wojskowe zostały zlikwidowane.

Likwidacja RWPG oraz Układu Warszawskiego otworzyła przed Trzecią RP pole do starań o uzyskanie członkostwa w organizacjach międzynarodowych będących poniekąd ich „zachodnimi” odpowiednikami. Wcześniej jednak, po całkiem wolnych wyborach parlamentarnych, Polska weszła do składu Rady Europy (1991) i zarazem przystąpiła do Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r.<sup>299</sup> Konwencja ta ustanowiła Europejski Trybunał Praw Człowieka w celu zapewnienia przestrzegania wynikających z niej zobowiązań. Polska uznała jurysdykcję tego Trybunału w deklaracji z 1 marca 1993 r. pod warunkiem wzajemności ze strony innych państw – stron konwencji.

Szczególnie doniosłej wagi są zobowiązania międzynarodowe w przedmiocie ochrony godności człowieka, zwłaszcza prawa do życia. Protokół Nr 6 do europejskiej konwencji stanowi, że nikt nie może być skazany na karę śmierci, ani nie może nastąpić jej wykonanie. Państwo może tylko przewidzieć w swoich ustawach karę śmierci za czyny popełnione podczas wojny lub w okresie bezpośredniego zagrożenia wojną. Jest to formuła podobna do tej, która jest ujęta w Drugim

<sup>296</sup> *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, w oprac. A. Przyborowskiej- Klimczak, Lublin 2005, s. 48–77.

<sup>297</sup> Tamże, s. 391–616.

<sup>298</sup> *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna, Wybór dokumentów*, w oprac. L. Gelberga, t. III, Warszawa 1960, s. 506–509.

<sup>299</sup> *Prawo międzynarodowe publiczne, Wybór dokumentów*, w oprac. A. Przyborowskiej-Klimczak, Lublin 2005, s. 270–287.

Protokole Fakultatywnym do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 15 grudnia 1989 r.<sup>300</sup>, również ratyfikowanym przez Polskę.

O ile prawo do życia człowieka może doznawać pewnych ograniczeń, to zakaz tortur ma charakter bezwzględny. Wynika to z postanowień konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub karania z 10 grudnia 1984 r. Polska jest stroną tej konwencji od 26 lipca 1989 r.

Osobne miejsce wśród konwencji o prawach człowieka zajmuje konwencja o prawach dziecka, zarówno ze względu na swój przedmiot, jak i na najwyższą liczbę państw – stron (192)<sup>301</sup>.

Polska jest stroną Statutu Rzymskiego Międzynarodowego Trybunału Karnego z 17 lipca 1998 r. jako stałej instytucji mającej sprawować jurysdykcję względem osób, które popełniły najbardziej poważne zbrodnie o znaczeniu międzynarodowym, a mianowicie: zbrodnie ludobójstwa, zbrodnie przeciwko ludzkości, zbrodnie wojenna oraz zbrodnie agresji<sup>302</sup>.

Najważniejszą dla pozycji Polski w świecie współczesnym staje się członkostwo w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i w Unii Europejskiej. Po likwidacji Układu Warszawskiego oraz wygaśnięciu w drodze *desuetudo* umów o pomocy wzajemnej w razie agresji z sześcioma państwami (ZSRR, Czechosłowacja, Bułgaria, Węgry, Rumunia i NRD) Polska nie była w latach 1991–1999 stroną jakiegokolwiek przymierza (sojuszu). Protokół akcesyjny do Traktatu Północnoatlantyckiego ze strony Polski został podpisany, ratyfikowany i wszedł w życie 12 marca 1999 r.<sup>303</sup> Stronami NATO jest obecnie 28 państw – Albania, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Dania, Estonia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Islandia, Kanada, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Niemcy, Norwegia, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Stany Zjednoczone, Turcja, Węgry, Wielka Brytania i Włochy,

Sprawa członkostwa Polski w Unii Europejskiej ze stanowiska prawa międzynarodowego zaczęła się od układu europejskiego stanowiącego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, który wszedł w życie 1 lutego 1994 r.<sup>304</sup> Stowarzyszenie to nie miało charakteru członkowskiego. Uzyskanie przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej nastąpiło w dniu 1 maja 2004 r.<sup>305</sup>

<sup>300</sup> Tamże, s. 196–198.

<sup>301</sup> Tamże, s. 210–231.

<sup>302</sup> Tamże, s. 310–390.

<sup>303</sup> Dziennik Ustaw z 1999, Nr 13, poz. 111.

<sup>304</sup> Dziennik Ustaw z 1994, Nr 11, poz. 38.

<sup>305</sup> Dziennik Ustaw z 2004, Nr 90, poz. 864 (załącznik).

## §5. TRZECIA RP A SUWERENNOŚĆ PAŃSTW

Konstytucje współczesne można ułożyć w trzy podstawowe grupy, które różnią się między sobą sposobem ujęcia statusu prawnomiędzynarodowego państw.

Na pierwszym miejscu należy wymienić konstytucje, które wprost określają państwo z punktu widzenia zewnętrznego, posługując się w tym celu takimi terminami lub ich pochodnymi, jak „suwerenność”, „niepodległość” czy „wolność”. Drugą grupę stanowią konstytucje, które nie zawierają wprawdzie stwierdzeń, że państwa są suwerenne, niepodległe czy wolne, ale posługują się tymi terminami jako atrybutami tych państw dla skonstruowania przepisów konstytucyjnych regulujących jakieś inne kwestie. Trzecią wreszcie grupę tworzą konstytucje, które status prawnomiędzynarodowy państw wyrażają tylko pośrednio ograniczając się do przepisów określających kompetencje organów państwowych w sprawach zagranicznych.

Konstytucję RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. należy przyporządkować do drugiej grupy. Art. 2 konstytucji głosi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, ale pomija jej status prawnomiędzynarodowy. Określenie tego statusu zawierają dwa inne artykuły konstytucji. Tak więc art. 5 stanowi, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swego terytorium, a art. 26, że jej Siły Zbrojne służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. Jak widać, sformułowania użyte w tych artykułach nie są jednakowe, ale dają jednoznacznie wyraz temu, że Rzeczpospolita Polska jest państwem suwerennym.

Statusu prawnomiędzynarodowego Polski dotyczy bezpośrednio art. 9 konstytucji. Artykuł ten stanowi po raz pierwszy w historii polskiego prawa konstytucyjnego, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Przepis ten ma znaczenie deklaratywne w tym sensie, że potwierdza to, do czego państwo polskie jako podmiot prawa międzynarodowego jest zobowiązane. Chodzić tu może o przestrzeganie powszechnie obowiązujących zasad prawa międzynarodowego oraz umów międzynarodowych, których Polska jest stroną.

Umowy międzynarodowe jako źródło prawa międzynarodowego traktuje się jako rzecz oczywistą. Powstaje natomiast problem, czy umowa międzynarodowa może zarazem być źródłem prawa państwowego. Trzeba przede wszystkim stwierdzić, że internacjonalizacja życia współczesnych społeczeństw sprawia, że państwa zawierają umowy międzynarodowe niemal w każdej dziedzinie uregulowanej zasadniczo przez prawo państwowe. Można też zauważyć, że niejednokrotnie przedmiotem zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych są normy prawnopaństwowe. Oznacza to, że państwa – strony umów międzynarodowych są zobowiązane pod względem prawnomiędzynarodowym do uzupełnienia lub

zmiany swego prawa. W ten sposób powstają umiędzynarodowione części systemów prawnopaństwowych.

Potraktowanie umów międzynarodowych jako jednej z kategorii źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej jest więc uzasadnione. Są one zarazem źródłem zobowiązań międzynarodowych państwa polskiego oraz źródłem części prawa polskiego powołanego do regulowania stosunków wewnątrzpaństwowych.

Należy zwrócić uwagę na miejsce umów międzynarodowych w hierarchii źródeł prawa polskiego. Z art. 91 konstytucji wynika, że ich ranga jest zróżnicowana. Artykuł 91 konstytucji wyróżnia umowy międzynarodowe ratyfikowane na podstawie upoważnienia wyrażonego w ustawie, czyli sześć kategorii umów wymienionych w art. 89 ust. 1, którym przyznaje się pierwszeństwo przed ustawami. Wśród innych umów mogą być takie, które zostały ratyfikowane przez prezydenta bez upoważnienia ustawowego, co przewiduje art. 89 ust. 2 oraz art. 188 konstytucji.

Konstytucyjna regulacja zagadnienia umów międzynarodowych jako źródeł prawa polskiego jest czymś nowym. Nasuwa się pytanie, czy w ogóle można klasyfikować umowy międzynarodowe z punktu widzenia ich miejsca w hierarchii źródeł prawa państwowego. Klauzule niektórych ustaw polskich, które zastrzegają, że ich postanowień nie stosuje się, jeśli w danej sprawie inaczej stanowi umowa międzynarodowa, nie wskazują, że chodzi o umowy zawarte w trybie szczególnym, tylko traktują je jednolicie.

Ujęcie takie wydaje się lepiej dostosowane do podstawowej zasady prawa międzynarodowego – *pacta sunt servanda*. W razie konfliktu między zobowiązaniem międzynarodowym państwa a przepisem jego prawa, ten drugi powinien ustąpić miejsca pierwszemu. Chodzi oczywiście o zobowiązania zaciągnięte zgodnie z prawem międzynarodowym. Niewątpliwie nie można uznać wyższości ustaw zwykłych nad umową międzynarodową, ale konstytucja państwa także powinna być zgodna z prawem międzynarodowym i nie może uchylić obowiązywania żadnej ważnie zawartej umowy międzynarodowej.

Sytuacja, w której państwo mogłoby legalnie nie wykonywać zobowiązań międzynarodowych sprzecznych z wcześniejszymi lub późniejszymi przepisami swego prawa jakiegokolwiek rangi, oznaczałaby prymat prawa państwowego nad prawem międzynarodowym, prowadzący do przekreślenia mocy obowiązującej tego drugiego. Trzeba przy tym podkreślić, że zasada dotrzymywania umów międzynarodowych nie koliduje bynajmniej z suwerennością państw.

Na tle przepisów obecnej konstytucji polskiej, dotyczących miejsca umów międzynarodowych w systemie źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej, zwraca uwagę przepis art. 91 ust. 3. Stanowi on, że jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Polskę umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w wypadku kolizji z ustawami.

Tak więc konstytucja jest bardziej liberalna w odniesieniu do prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe niż do umów międzynarodowych, chociaż są one bezpośrednim wyrazem woli państw, które stały się ich stronami. Ma to oczywiście związek z przewidzianą w art. 90 umową międzynarodową, na podstawie której Rzeczpospolita Polska może przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

Dotychczas przypadki, kiedy uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych są kierowane pod adresem państw w zakresie ich działalności poza ramami tych organizacji, są bardzo rzadkie. Uchwały takie mogą być podejmowane w trojaki sposób: jednomyślnie, tak zwanym systemem *contracting aut* lub też większością głosów.

Współczesne usytuowanie państwa polskiego w społeczności międzynarodowej pobudziło dyskusję wokół pojęcia suwerenności w prawie międzynarodowym. Wydaje się, że podtrzymując stanowczo stanowisko, według którego suwerenność jest nieodzowną cechą państwa, trzeba zarazem sprzeciwić się absolutyzowaniu tego pojęcia. Państwa, tworząc społeczność międzynarodową, z natury rzeczy mają ograniczoną swobodę postępowania we wzajemnych stosunkach.

Najbardziej kontrowersyjna jest kwestia ograniczenia suwerenności państw w sytuacji, kiedy kierując się niezależną oceną swoich interesów, upoważniają one utworzoną przez siebie organizację międzynarodową do podejmowania wiążących pod względem prawnym decyzji, w podjęciu których nie uczestniczą lub których nie akceptują. Ograniczenie takie wynika z Karty Narodów Zjednoczonych, na podstawie której państwa członkowskie zgodziły się przyjmować i wykonywać decyzje Rady Bezpieczeństwa ONZ w sprawach pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, ale tylko stałym członkom Rady przysługuje w tych sprawach prawo weta (art. 25).

Organizacją o innym charakterze jest zaś Unia Europejska, która w zakresie powierzonych jej kompetencji może stanowić niektóre kategorie aktów prawnych w taki sposób, że wiążą one jakąś część państw członkowskich bez konieczności uzyskiwania ich zgody. Powierzenie takich kompetencji nie jest równoznaczne z ich definitywnym przekazaniem, gdyż państwa członkowskie zachowują prawo wystąpienia z Unii.

Zasada „jedno państwo – jeden głos” uważana jest tradycyjnie za przejaw zasady suwerenności państw w prawie międzynarodowym. Największe odstępstwo od tej zasady stanowi system głosowania w Radzie Unii Europejskiej. Według traktatu z Nicei z 26 lutego 2001 r. poszczególne państwa członkowskie dysponowały różną liczbą głosów, a mianowicie: Francja, Niemcy, Wielka Brytania i Włochy po 29, Hiszpania i Polska – 27; Holandia – 13; Belgia, Czechy, Grecja, Portugalia i Węgry – 12; Austria i Szwecja – 10; Dania, Finlandia, Islandia, Litwa



i Słowacja – 7; Cypr, Estonia, Luksemburg i Słowenia – 4; Malta – 3.<sup>306</sup> Natomiast według traktatu z Lizbony od 1 listopada 2014 r. większość kwalifikowaną stanowi co najmniej 55% członków Rady, jednak nie mniej niż 15 z nich, reprezentujących państwa członkowskie, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 65% ludności Unii. Mniejszość blokująca musi obejmować co najmniej 4 członków Rady, reprezentujących co najmniej 35% ogółu ludności Unii; w przeciwnym razie uznaje się, że większość kwalifikowana została osiągnięta. Trzeba jednak zaznaczyć, że w najważniejszych sprawach, jak polityka zagraniczna, sprawy podatkowe czy zmiana traktatów, obowiązuje zasada jednomyślności.

Ziemowit Jacek Pietraś, rozważając zagadnienie suwerenności w swym obszernym dziele na temat *Prawa wspólnotowego i integracji europejskiej*, wydanym pośmiertnie w 2005 r., zwrócił szczególną uwagę na kwestie, które, jak wydaje się są nadal aktualne. Jest to sprawa przyjęcia przez trybunały konstytucyjne państw członkowskich zasad supremacji i skutku bezpośredniego prawa unijnego, z drugiej zaś strony spór co do podmiotu, który posiada uprawnienie w zakresie określania uprawnień (Kompetencja kompetencji)<sup>307</sup>.

<sup>306</sup> Traktaty o Unii Europejskiej ustanawiające Wspólnotę Europejską. Euratom, Akcesyjny, Karta Praw Podstawowych, Statut Trybunału Sprawiedliwości, Białsko-Biała 2004, s. 183.

<sup>307</sup> Zob. Z. J. Pietraś, *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Lublin 2005, s. 236–259.

## ANEKS

### PAŃSTWA I INNE PODMIOTY, Z KTÓRYMI POLSKA UTRZYMUJE STOSUNKI DYPLOMATYCZNE

1. Afganistan (Islamska Republika Afganistanu)
2. Albania (Republika Albanii)
3. Algieria (Algierska Republika Ludowo-Demokratyczna)
4. Andora (Księstwo Andory)
5. Angola (Republika Angoli)
6. Antigua i Barbuda
7. Arabia Saudyjska (Królestwo Arabii Saudyjskiej)
8. Argentyna (Republika Argentyńska)
9. Armenia (Republika Armenii)
10. Australia (Związek Australijski)
11. Austria (Republika Austrii)
12. Azerbejdżan (Republika Azerbejdżanu)
13. Bahamy (Wspólnota Bahamów)
14. Bahrajn (Królestwo Bahrajnu)
15. Bangladesz (Ludowa Republika Bangladeszu)
16. Barbados
17. Belgia (Królestwo Belgii)
18. Belize
19. Benin (Republika Beninu)
20. Bhutan (Królestwo Bhutanu)
21. Białoruś (Republika Białorusi)
22. Boliwia (Wielonarodowe Państwo Boliwia)
23. Bośnia i Hercegowina
24. Botswana (Republika Botswany)
25. Brazylia (Federacyjna Republika Brazylii)
26. Brunei (Państwo Brunei Darussalam)
27. Bułgaria (Republika Bułgarii)
28. Burkina Faso
29. Burundi (Republika Burundi)
30. Chile (Republika Chile)
31. Chiny (Chińska Republika Ludowa)
32. Chorwacja (Republika Chorwacji)
33. Cypr (Republika Cypryjska)
34. Czad (Republika Czadu)
35. Czarnogóra

36. Czechy (Republika Czeska)
37. Dania (Królestwo Danii)
38. Dominika (Wspólnota Dominiki)
39. Dominikana (Republika Dominikańska)
40. Dżibuti (Republika Dżibuti)
41. Egipt (Arabska Republika Egiptu)
42. Ekwador (Republika Ekwadoru)
43. Erytrea (Państwo Erytrea)
44. Estonia (Republika Estońska)
45. Etiopia (Federalna Demokratyczna Republika Etiopii)
46. Fidżi (Republika Fidżi)
47. Filipiny (Republika Filipin)
48. Finlandia (Republika Finlandii)
49. Francja (Republika Francuska)
50. Gabon (Republika Gabońska)
51. Gambia (Islamska Republika Gambii)
52. Ghana (Republika Ghany)
53. Grecja (Republika Grecka)
54. Grenada
55. Gruzja
56. Gujana (Kooperacyjna Republika Gujany)
57. Gwatemala (Republika Gwatemali)
58. Gwinea (Republika Gwinei)
59. Gwinea Bissau (Republika Gwinei Bissau)
60. Gwinea Równikowa (Republika Gwinei Równikowej)
61. Haiti (Republika Haiti)
62. Hiszpania (Królestwo Hiszpanii)
63. Honduras (Republika Hondurasu)
64. Indie (Republika Indii)
65. Indonezja (Republika Indonezji)
66. Irak (Republika Iraku)
67. Iran (Islamska Republika Iranu)
68. Irlandia
69. Islandia (Republika Islandii)
70. Izrael (Państwo Izrael)
71. Jamajka
72. Japonia
73. Jemen (Republika Jemeńska)
74. Jordania (Jordańskie Królestwo Haszymidzkie)
75. Kambodża (Królestwo Kambodży)
76. Kamerun (Republika Kamerunu)

77. Kanada
78. Katar (Państwo Katar)
79. Kazachstan (Republika Kazachstanu)
80. Kenia (Republika Kenii)
81. Kiribati (Republika Kiribati)
82. Kirgistan (Republika Kirgiska)
83. Kolumbia (Republika Kolumbii)
84. Komory (Związek Komorów)
85. Kongo (Demokratyczna Republika Konga)
86. Kongo (Republika Konga)
87. Korea Północna (Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna)
88. Korea Południowa (Republika Korei)
89. Kostaryka (Republika Kostaryki)
90. Kuba (Republika Kuby)
91. Kuwejt (Państwo Kuwejt)
92. Laos (Laotańska Republika Ludowo-Demokratyczna)
93. Lesotho (Królestwo Lesotho)
94. Liban (Republika Libańska)
95. Liberia (Republika Liberii)
96. Libia (Państwo Libia)
97. Liechtenstein (Księstwo Liechtensteinu)
98. Litwa (Republika Litewska)
99. Luksemburg (Wielkie Księstwo Luksemburga)
100. Łotwa (Republika Łotewska)
101. Macedonia (Republika Macedonii)
102. Madagaskar (Republika Madagaskaru)
103. Malawi (Republika Malawi)
104. Malediwy (Republika Malediwów)
105. Malezja
106. Mali (Republika Mali)
107. Malta (Republika Malty)
108. Maroko (Królestwo Marokańskie)
109. Mauretania (Islamska Republika Mauretańska)
110. Mauritius (Republika Mauritiusu)
111. Meksyk (Meksykańskie Stany Zjednoczone)
112. Mikronezja (Sfederowane Stany Mikronezji)
113. Mołdawia (Republika Mołdawii)
114. Monako (Księstwo Monako)
115. Mongolia
116. Mozambik (Republika Mozambiku)
117. Mjanma (Republika Związku Mjanmy)

118. Namibia (Republika Namibii)
119. Nauru (Republika Nauru)
120. Nepal (Federalna Demokratyczna Republika Nepalu)
121. Holandia (Królestwo Niderlandów)
122. Niemcy (Republika Federalna Niemiec)
123. Niger (Republika Nigru)
124. Nigeria (Federalna Republika Nigerii)
125. Nikaragua (Republika Nikaragui)
126. Norwegia (Królestwo Norwegii)
127. Nowa Zelandia
128. Oman (Sułtanat Omanu)
129. Pakistan (Islamska Republika Pakistanu)
130. Palau (Republika Palau)
131. Palestyna
132. Panama (Republika Panamy)
133. Papua-Nowa Gwinea (Niezależne Państwo Papui – Nowej Gwinei)
134. Paragwaj (Republika Paragwaju)
135. Peru (Republika Peru)
136. Portugalia (Republika Portugalska)
137. Rosja (Federacja Rosyjska)
138. Republika Południowej Afryki
139. Rumunia
140. Rwanda (Republika Rwandy)
141. Saint Kitts i Nevis (Federacja Saint Kitts i Nevis)
142. Saint Lucia
143. Saint Vincent i Grenadyny
144. Salvador (Republika Salvadoru)
145. Samoa (Niezależne Państwo Samoa)
146. San Marino (Republika San Marino)
147. Senegal (Republika Senegalu)
148. Serbia (Republika Serbii)
149. Seszele (Republika Seszeli)
150. Sierra Leone (Republika Sierra Leone)
151. Singapur (Republika Singapuru)
152. Słowacja (Republika Słowacji)
153. Słowenia (Republika Słowenii)
154. Somalia (Federalna Republika Somalii)
155. Sri Lanka (Demokratyczno-Socjalistyczna Republika Sri Lanki)
156. Stany Zjednoczone (Stany Zjednoczone Ameryki)
157. Stolica Apostolska
158. Suazi (Królestwo Suazi)

159. Sudan (Republika Sudanu)
160. Sudan Południowy (Republika Sudanu Południowego)
161. Surinam (Republika Surinamu)
162. Syria (Syryjska Republika Arabska)
163. Szwajcaria (Konfederacja Szwajcarska)
164. Szwecja (Królestwo Szwecji)
165. Republika Środkowoafrykańska
166. Tadżykistan (Republika Tadżykistanu)
167. Tajlandia (Królestwo Tajlandii)
168. Tanzania (Zjednoczona Republika Tanzanii)
169. Timor Wschodni (Demokratyczna Republika Timoru Wschodniego)
170. Togo (Republika Togijska)
171. Tonga (Królestwo Tonga)
172. Trinidad i Tobago (Republika Trynidadu i Tobago)
173. Tunezja (Republika Tunezyjska)
174. Turcja (Republika Turcji)
175. Turkmenistan
176. Tuvalu
177. Uganda (Republika Ugandy)
178. Ukraina
179. Urugwaj (Wschodnia Republika Urugwaju)
180. Uzbekistan (Republika Uzbekistanu)
181. Vanuatu (Republika Vanuatu)
182. Wenezuela (Boliwariańska Republika Wenezueli)
183. Węgry
184. Wielka Brytania (Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej)
185. Wietnam (Socjalistyczna Republika Wietnamu)
186. Włochy (Republika Włoska)
187. Wybrzeże Kości Słoniowej (Republika Wybrzeża Kości Słoniowej)
188. Wyspy Marshalla (Republika Wysp Marshalla)
189. Wyspy Salomona
190. Wyspy Św. Tomasza i Książęca (Demokratyczna Republika Wysp Św. Tomasza i Książęcej)
191. Zakon Maltański (Suwerenny Wojskowy Zakon Maltański)
192. Zambia (Republika Zambii)
193. Wyspy Zielonego Przylądka (Republika Wysp Zielonego Przylądka)
194. Zimbabwe (Republika Zimbabwe)
195. Zjednoczone Emiraty Arabskie – Państwo Zjednoczonych Emiratów Arabskich



## BIBLIOGRAFIA

### I. DOKUMENTY I MATERIAŁY

- Atlas historii Polski. Mapy i komentarze.* Warszawa 2003.
- Borucki M., *Konstytucje polskie 1791–1997*, Warszawa 2002.
- Dokumenty europejskie*, oprac. A. Przyborowska-Klimczak i E. Skrzydło-Tefelska, t. II, Lublin 1999.
- Dziesięciolecie Polski Odrodzonej. Księga Pamiątkowa 1918–1928*, Kraków-Warszawa 1928.
- Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1976.
- Istoria Sowieckiej Konstytucji (w dokumentach) 1917–1956*, Moskwa 1957.
- Makowski J., *Umowy międzynarodowe Polski 1919–1934*, Warszawa 1935.
- Makowski J., *Zobowiązania międzynarodowe Polski 1919–1929*, Warszawa 1929.
- Peretiatkowicz A., *Kodeks polityczny*, Poznań 1947.
- Polska w polityce międzynarodowej (1939–1945). Zbiór dokumentów 1939*, oprac. W. T. Kowalski, Warszawa 1989.
- Powstanie II Rzeczypospolitej. Wybór dokumentów 1866–1925* pod red. H. Janowskiej i T. Jędruszczaka, Warszawa 1984.
- Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów* w oprac. L. Gelberga, t. II, Warszawa 1958 i t. III, Warszawa 1960.
- Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów* w oprac. A. Przyborowskiej-Klimczak, Lublin 2005.
- Prawo polityczne Rzeczypospolitej Polskiej 1918–1939. Wybór źródeł*, oprac. W. Studnik, Warszawa 2002.
- Sprawa polska w czasie drugiej wojny światowej na arenie międzynarodowej*, Warszawa 1965.
- Stosunki dyplomatyczne Polski, Informator*, red. K. Szczepanik, A. Herman-Łukasik, D. Janicka, t. I, Europa 1918–2006, Warszawa 2007; t. II, Ameryka Północna i Południowa 1918–2007, Warszawa 2008, t. III, Azja, Zakaukazie, Australia i Oceania 1918–2009, Warszawa 2010, t. IV, Afryka i Bliski Wschód 1918–2009, Warszawa 2010.
- Stosunki polsko-radzieckie w latach 1917–1945. Dokumenty i materiały*, pod red. T. Cieślaka, Warszawa 1967.
- Stosunki Rzeczypospolitej Polskiej z państwem radzieckim 1918–1943. Wybór dokumentów*, oprac. J. Kumaniecki, Warszawa 1991.
- Rzeczpospolita Polska czasu wojny. Rozkazy Naczelnego Wodza do żołnierzy 1939–1945*, Warszawa 1997.
- Winiarski B., *Wybór źródeł do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1938.



- Współczesna Europa Polityczna. Zbiór umów międzynarodowych 1919–1939*, oprac. W. Kulski i M. Potulicki, Warszawa-Kraków 1939.
- Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, oprac. Kocot K. i Wolfke K. Wrocław-Warszawa 1976.
- Zbiór statutów i regulaminów organizacji międzynarodowych pod red. St. Huberta*, t. II, Organizacje wyspecjalizowane ONZ, cz. II, Warszawa 1967.

## II. PRACE NAUKOWE

- Antonowicz L., *Narodziny Drugiej Rzeczypospolitej ze stanowiska prawa międzynarodowego*, „Przeгляд Sejmowy”, 1998, Nr 10, s. 17–28.
- Antonowicz L., *Ratyfikacja umów międzynarodowych jako instytucja prawa PRL*, *Sprawy Międzynarodowe*, 1959, Nr 1, s. 33–54.
- Antonowicz L., *Rozpad Jugosławii ze stanowiska prawa międzynarodowego*, [w:] *Gaudium in litteris. Księga opublikowana ku czci Księdza Arcybiskupa Profesora Stanisława Wielgusa*, Lublin 2009, s. 1035–1042.
- Antonowicz L., *Rozpad ZSRR ze stanowiska prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo”, 1992, Nr 9, s. 20–29.
- Antonowicz L., *Tożsamość państwa polskiego w prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo”, 1993, Nr 10, s. 3–10.
- Antonowicz L., *Trzecia Rzeczpospolita a zasada ciągłości państw w prawie międzynarodowym*, [w:] *Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa*, t. 2, Lublin 1998, s. 25–31.
- Antonowicz L., *Z problematyki statusu prawnomiędzynarodowego PRL*, „*Studia Nauk Politycznych*”, 1975, Nr 3, s. 69–75.
- Balcerzak W., *Liga Nadziei. Z dziejów Ligi Narodów*, Warszawa 2010.
- Batowski H., *Polska dyplomacja na obczyźnie 1939–1941*, Kraków 1991.
- Batowski H., *Walka dyplomacji hitlerowskiej przeciw Polsce 1939–1945*. Ossolineum 1984.
- Berezowski C., *Powstanie i uznanie państwa polskiego w 1918 r.*, „Państwo i Prawo”, 1959, Nr 2, s. 215–225.
- Berezowski C., *Powstanie państwa polskiego w świetle prawa narodów*, Warszawa 1934.
- Berezowski C., *Prawo międzynarodowe publiczne*, t. I, Warszawa 1966.
- Bierzanek R., *Międzynarodowe uznanie Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego i Rządu Jedności Narodowej*, „*Sprawy Międzynarodowe*”, 1964, Nr 7, s. 27–61.
- Blix H., *Treaty – making Power*, London – New York 1960.
- Bramson A., *Zagadnienie samoobrony w systemie bezpieczeństwa zbiorowego*, *Annales UMCS, Sectio G, Vol. III-2*, Lublin 1956, s. 63–92.

- Crawford, *The Creation of States in International Law*, Oxford 1976, wyd. II, Oxford 2006.
- Cybuchowski Z., *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. I, Warszawa 1923.
- Cybuchowski Z., *System prawa międzynarodowego*, Warszawa 1923.
- Czapliński W., *Raz jeszcze o problemie ciągłości i identyczności państwa polskiego*, „Państwo i Prawo”, 1999, Nr 9, s. 84–89.
- Dembski K., *Polonia restituta – kontynuacja czy państwo nowe?* „Czasopismo Prawno-Historyczne”, 1974, Nr 2, s. 167–191.
- Domańska-Mołdawa K., *Polska w Międzynarodowej Organizacji Pracy*, [w:] *Polska w organizacjach międzynarodowych*, pod red. St. Parzymiesia i I. Popiuk-Rysińskiej, Warszawa 1998, s. 123–139.
- Ehrlich., *Gdańsk. Zagadnienia prawno-publiczne*, Lwów 1926.
- Ehrlich L., *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1968.
- Ehrlich L., *Prawo narodów*, Lwów 1927, *Prawo narodów*, Lwów 1932, *Prawo narodów*, Kraków 1947.
- Ehrlich L., *Suwerenność Polski na ziemiach zachodnich i północnych*, Katowice 1967.
- Fenwick Ch. G., *International Law*, New York – London 1924.
- Gąsiorowski M., *Prawo zawierania umów międzynarodowych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, 1924, Nr 5.
- Gelberg L., *Powstanie Polski Ludowej. Problemy prawa międzynarodowego*, Warszawa 1970.
- Górski G., *O problemie tożsamości i ciągłości prawnomiędzynarodowej państwa polskiego*, „Państwo i Prawo”, Nr, s. 71–74.
- Górski G., *Polonia Restituta. Ustrój państwa polskiego w XX wieku*, Lublin 2007.
- Górski G., *Wokół genezy PRL*, Lublin 2004.
- Grzełoński B., *Dyplomacja polska w XX wieku*, Warszawa 2006.
- Gwiżdż A., *Rzeczpospolita niespełnionych nadziei*, „Państwo i Prawo”, 1988, Nr 11.
- Hubert St., *Rozbiory i odrodzenie Rzeczypospolitej. Zagadnienie prawa międzynarodowego*, Lwów 1937.
- Joniec T., *Polska służba konsularna 1918–1995*, Warszawa 1996.
- Kłafkowski A., *Okupacja niemiecka w Polsce w świetle prawa narodów*, Poznań 1946.
- Kłafkowski A., *Podstawowe problemy prawne likwidacji skutków wojny 1939–1945 a dwa państwa niemieckie*, Poznań 1966.
- Kłafkowski A., *Podstawy prawne granicy Odra-Nysa na tle umów jałtańskiej i poczdamskiej*, Poznań 1947.
- Kłafkowski A., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1979.
- Kolasa J., *Odzyskanie przez Polskę niepodległości w 1918 roku w świetle prawa międzynarodowego*, „Przegląd Sejmowy”, 2008, Nr 5, s. 9–38.

- Komarnicki W., *O prawach i zobowiązaniach nowopowstałego państwa*, Warszawa 1918.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922.
- Krukowski S., *Polska odrodzona czy państwo nowe?* „Czasopismo Prawno-Historyczne”, 1977, Nr 1, s. 105–129.
- Kunz J., *Identity of states under international*, „American Journal of International Law”, 1955, Nr 1.
- Kutrzeba St., *Polska Odrodzona 1914–1928*, Kraków 1928.
- Kutrzeba St., *Polskie prawo polityczne według traktatów*, t. I, Kraków 1923.
- Kwiecień R., *O tożsamości i ciągłości prawnomiędzynarodowej państwa polskiego raz jeszcze*, „Państwo i Prawo”, 1999, Nr 8, s. 92–95.
- Kwiecień R., *Tożsamość i ciągłość prawnomiędzynarodowa państwa polskiego*, „Państwo i Prawo”, 1998, Nr 8, s. 13–24.
- Lachs M., *Rozejm w Korei. Zagadnienia prawne*, Warszawa 1953.
- Lachs M., *Układy Indochińskie. Genewa 1954*, Warszawa 1955.
- Lauterpacht H., *Recognition in International Law*, Cambridge 1948.
- Łapicki B., *Rząd londyński w świetle prawa*, „Państwo i prawo” 1947, Nr 4, s. 3–8.
- Makowski J., *Charakter prawny umów zawartych podczas drugiej wojny światowej*, „Państwo i Prawo”, 1948, Nr 5–6, s. 9–24.
- Makowski J., *Materiały do projektu przyszłej konstytucji*, „Państwo i Prawo”, 1947, Nr 11, s. 32–44.
- Makowski J., *Międzynarodowa Organizacja Pracy*, Przegląd Dyplomatyczny, 1919, s. 689–694.
- Makowski J., *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1948.
- Makowski J., *Polskie wody terytorialne*, Kraków 1945.
- Makowski J., *Zagadnienie państwowości W. M. Gdańska*, Warszawa 1934.
- Marek K., *Identity and Continuity of States in Public International Law*, Geneva 1968.
- Materski W., *Dyplomacja Polski „lubelskiej” lipiec 1944 – marzec 1947*, Warszawa 2007.
- Muszalski E., *Rozpoczynanie i wypowiedanie wojny w prawie państwowym i prawie narodów*, Warszawa 1926.
- Nahlik St., *Umowy międzynarodowe Polski Ludowej w okresie dwudziestolecia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1964, Nr 4, s. 36–67.
- Nahlik St., *Umowy międzynarodowe Polski Ludowej*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski Ludowej*, Warszawa 1964.
- Oppenheim L., *International Law. A Treatise*, Vol. I-Peace, London-Ner York-Toronto 1948.
- Pałyga E., *Dyplomacja Polski Ludowej 1944–1984, (kierunki-treści-mechanizmy)*, Warszawa 1984.
- Pałyga E., *Stosunki konsularne Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1970.

- Pietraś Z. J., *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Lublin 2005.
- Rotter M., *Goverment-in-Exile*, [w:] *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. II, 1995, s. 607–611.
- Skubiszewski K., *Gdańsk w prawie międzynarodowym w latach 1919–1939*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, 1956, t. VIII, z. 1, s. 262–264.
- Skubiszewski K., *Sejm i zawieranie umów międzynarodowych*, „Państwo i Prawo”, 1959, Nr 3.
- Skubiszewski K., *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*, Poznań 1975.
- Smoliński T., *Problemy stosunków międzynarodowych w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych*, Poznań 1975.
- Starzyk J., *Ewolucja uczestnictwa Polski w organizacjach międzynarodowych*, [w:] *Polska w organizacjach międzynarodowych*, pod red. St. Parzymiesa i I. Popiuk-Rysińskiej, Warszawa 1998, s. 31–46.
- Stembrowicz J., *Rada Państwa w systemie organów PRL*, Warszawa 1968.
- Szafarz R., *Wielostronne stosunki traktatowe Polski*, Ossolineum 1990.
- Szczepanik K., *Dyplomacja Polski 1918–2005, Struktury organizacyjne*, Warszawa 2005.
- Tarka K., *Emigracyjna dyplomacja. Polityka zagraniczna Rządu RP na uchodźstwie 1945–1990*,
- Wiewióra B., *Granica polsko-niemiecka w świetle prawa międzynarodowego*, Poznań 1957.
- Włodarczyk T., *Konkordaty. Zarys historii ze szczególnym uwzględnieniem XX wieku*, Warszawa 1974.
- Zabiełło St., *O rząd i granice. Walka dyplomatyczna o sprawę polską w II wojnie światowej*, Warszawa 1986.
- Zarys prawa międzynarodowego publicznego*, pod red. M. Muszkata, t. I, Warszawa 1955.
- Zimoląg M., *Zagadnienie członkostwa Międzynarodowej Unii Telekomunikacyjnej ze stanowiska prawa międzynarodowego*, *Annales UMCS, Sectio G, IUS*, Lublin 2001, s. 209–220.



„W opiniowanej monografii będącej publikacją z zakresu prawa międzynarodowego, status prawnomiędzynarodowy Polski analizowany jest w warunkach radykalnych, wręcz dramatycznych zmian przestrzeni geopolitycznej, w której Polska funkcjonowała. Jest to ważna książka dla kształtowania świadomości ciągłości prawnomiędzynarodowej Polski...”

*Z recenzji prof. dra hab. Marka Pietrasia*

„Najważniejszą zaletą niniejszej monografii jest koncentracja na najważniejszych wątkach. Autor jest mistrzem syntezy. Czytelnik odnajduje tu najważniejsze przemiany statusu międzynarodowego Polski w okresie ponad stu lat...”

*Z recenzji dra hab. Andrzeja Wrzyszcza, prof. nadzw.*



Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie  
20-209 Lublin, ul. Projektowa 4  
tel./fax: +48 81 749 17 77  
[www.wsei.lublin.pl](http://www.wsei.lublin.pl)

**INNOVATIO PRESS**

ISBN - wersja drukowana 978-83-66159-06-8  
ISBN - wersja elektroniczna 978-83-66159-20-4