

Prof. dr hab. Władysław Czapliński
Instytut Nauk Prawnych PAN

Ekspertyza BSiE nr 303
IP-105 P

Problematyka reparacji wojennych w stosunkach polsko-niemieckich

W związku z otrzymaniem listy pytań stawianych przez posłów w czasie posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych, w niniejszej ekspertyzie przedstawione zostaną odpowiedzi na wspomniane pytania i wątpliwości:

1. Czy postawienie przez Polskę sprawy reparacji jest z punktu widzenia doktryny prawa międzynarodowego zasadne?

Odpowiedź na tak postawione pytanie z prawnego punktu widzenia jest jednoznaczna: nie. Polska zrzekła się reparacji wojennych od Niemiec na mocy jednostronnej deklaracji z 23 sierpnia 1953 r. (por. szczegółowo niżej). Zgodnie z prawem międzynarodowym, pojęcie reparacji wojennych obejmuje wszystkie roszczenia związane ze szkodami wyrządzonymi w związku z działaniami wojennymi. Wszelkie wypłaty dokonywane przez rządy RFN po zrzeczeniu się przez Polskę reparacji (odszkodowania dla ofiar eksperymentów pseudolekarskich, odszkodowania dla robotników przymusowych) miały charakter świadczeń dobrowolnych (*ex gratia*).

2. Jakie są możliwości uzyskania przez Polskę reparacji?

Jak już wspomniano, nie wydaje się prawnie możliwe uzyskanie reparacji wojennych od Niemiec. Również możliwości faktyczne są – oględnie mówiąc – bardzo ograniczone. Autor niniejszego opracowania nie jest władny wypowiadać się na temat politycznych konsekwencji zgłoszenia ewentualnych roszczeń odszkodowawczych wobec Niemiec; wydaje się jednak, że przyniosłoby to niepowetowane szkody w stosunkach polsko-niemieckich, które już w tej chwili uległy w ostatnich latach znaczącej deterioracji. Przede wszystkim związane by to było z uwikłaniem polskich organów państwowych w rozgrywkę polityczną prowadzoną w Niemczech na poziomie partii politycznych, manipulowanych przez stronnictwo „wypędzonych”.

3. Jaka jest szacunkowa wielkość należnych Polsce reparacji?

Bezpośrednio po II wojnie światowej prowadzone były – zarówno w Londynie, jak i w Warszawie - prace nad oszacowaniem strat poniesionych przez Polskę w związku z okupacją niemiecką. Podobne próby były podejmowane wycinkowo (w zakresie dzieł sztuki) na zlecenie rządu T.Mazowieckiego. Nie wydaje się jednak, żeby można było taki rachunek sporządzić, zwłaszcza że oprócz strat materialnych wchodzi w grę również strata ludnościowa. Nie wiadomo, jaki byłby charakter roszczeń w stosunku Rosji, która jako państwo identyczne z ZSRR odpowiada za przyczynienie się do takiego, a nie innego przebiegu działań wojennych, a tym samym współodpowiada za poniesione przez Polskę straty.

Pewnych szkód nie sposób ustalić – np. wiadomo, że niektóre dzieła sztuki zostały wywiezione przez prawowitych właścicieli uciekających przed Armią Czerwoną, a następnie legalnie sprzedane za granicami Polski. Wreszcie nigdy nie ustalono z całą pewnością strat

poniesionych przez kulturę polską. Z drugiej strony, część roszczeń odszkodowawczych została spleciona z reparacji przekazanych przez ZSRR.

Podtrzymuję swą opinię, że oszacowanie strat byłoby właściwie niemożliwe. Jeżeli jednak zdecydowano by o podjęciu próby takich działań, należałoby gruntownie zastanowić się nad metodologią prac, a także nad ich kosztami finansowymi. Wymagałoby to znacznej liczby zaangażowanych ludzi, potężnych nakładów pieniężnych, czasu oraz dostępu do archiwów (w tym także moskiewskich).

4. Jak wygląda zagwarantowanie praw własności obywateli polskich na Ziemiach Zachodnich i Północnych w świetle prawa polskiego, niemieckiego i międzynarodowego?

Problem ten jest bardzo złożony, przede wszystkim dlatego, że stanowiska wyjściowe Polski i Niemiec są do tego stopnia rozbieżne, że właściwie brakuje pomiędzy nimi punktów stycznych. Wynika to ze zróżnicowanej oceny skutków zawarcia umowy poczdamskiej lub ewentualnych innych podstaw przeniesienia suwerenności nad byłymi niemieckimi terenami wschodnimi/polskimi ziemiami zachodnimi i północnymi. Mocarstwa zachodnie jako sprawujące najwyższą władzę w Niemczech na podstawie tzw. deklaracji berlińskiej z 5 czerwca 1945 r. miały kompetencję do zawarcia umowy dysponującej terytorium niemieckim (adiudykacja, *pactum in favorem tertii*).

Umowa poczdamska jako podstawa suwerenności Polski oznaczałaby, że Polska mogła uregulować w wybrany przez siebie sposób stosunki własnościowe na nabytym terytorium, z zastrzeżeniem zgodności tej regulacji z prawem międzynarodowym. Nie ma więc żadnych podstaw, by kwestionować ważność polskiego ustawodawstwa. Kilkakrotnie na podstawie różnych aktów normatywnych (m.in. dekretu z 6 września 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze ziem odzyskanych, ustawy z 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego państwa) prawa rzeczowe na tych terytoriach zostały przekształcone we własność.

RFN odrzucała natomiast konsekwentnie umowę poczdamską podkreślając, że przeniesienie suwerenności (cesja) mogło nastąpić wyłącznie na podstawie umowy zawartej przez zjednoczone Niemcy z Polską. Do momentu zawarcia takiej umowy (a warunek ten spełnia dopiero układ graniczny z 1990 r.) Niemcy pozostają jedynym suwerenem, Polsce przysługuje jedynie władztwo terytorialne. Tym samym Polska nie może poprzez swoje ustawodawstwo zmieniać skutecznie stosunków majątkowych. Niemieccy właściciele zatem nadal zachowali prawo własności, zwłaszcza o ile są wpisani do niemieckich ksiąg wieczystych (o ile mi wiadomo, zachowały się one w archiwach niemieckich; w odniesieniu do mienia na ziemiach odzyskanych i b. Wolnym Mieście Gdańsku ich ważność została uchylona dekretem z 28 października 1947 r. o mocy prawnej ksiąg wieczystych).

W istocie jednak władztwo polskie miało charakter efektywny. Zmiany ustawodawstwa doprowadziły do zmiany własności prywatnej na dawnych terenach wschodnich Rzeszy. Nowi właściciele uzyskali swe prawa wprawdzie niezgodnie z prawem międzynarodowym, ale w dobrej wierze, podlegają zatem ochronie. Natomiast dotychczasowym właścicielom niemieckim rząd polski powinien wypłacić odszkodowanie.

Gwoli ścisłości należy jednak stwierdzić, że w argumentacji polskiej jest jeden słaby punkt. Sukcesja państw (zmiana suwerena) sama w sobie nie usprawiedliwia systematycznych konfiskat mienia, zwłaszcza o charakterze dyskryminacyjnym. Specyficzne regulacje dotyczące stosunków majątkowych nie mogą być usprawiedliwione również zmianami ustrojowymi, ponieważ w tym konkretnym przypadku regulacja dotyczyła wyłącznie mienia ponemieckiego. Należy wziąć pod uwagę również to, że w momencie wejścia w życie usta-

wodawstwa dotyczącego konfiskaty obowiązywała już tzw. formuła Hulla, zgodnie z którą wywłaszczenie mienia prywatnego mogło mieć miejsce wyłącznie na cele publiczne i za odszkodowaniem, i to wypłaconym niezwłocznie, proporcjonalnie do wartości wywłaszczonego majątku i efektywnie, tj. w walucie wymiennej.

W doktrynie polskiej argumentowano jednak w sposób przekonywający, że polskie ustawodawstwo dotyczące konfiskaty mienia ponemieckiego miało charakter wyjątkowy, ponieważ zostało dokonane dla celów reparacyjnych. Tym samym odpowiadało ono polityce i ustawodawstwu Sojuszniczej Rady Kontroli Niemiec w stosunku do mienia niemieckiego położonego poza granicami Niemiec.

5. Jakie jest znaczenie niemieckiej „pozycji prawnej” (orzeczenia FTK z 1973, 1975 i 1992 r.)?

Wydaje się wskazane nakreślenie w kilku zdaniach, na czym polegała pozycja prawna poszczególnych państw bezpośrednio zaangażowanych w konflikt na tle podziału Niemiec. Istota sporu wiązała się z pytaniem, czy Rzesza Niemiecka (państwo niemieckie istniejące przed II wojną światową) przetrwała kapitulację Niemiec w 1945 r., a następnie powstanie obu państw niemieckich w 1949 r. NRD początkowo uważała siebie za państwo identyczne z Rzeszą; potem jednak – dostrzegając nieskuteczność koncepcji zjednoczenia Niemiec pod egidą bloku wschodniego – zmieniła zdanie i zaczęła konsekwentnie twierdzić, że Rzesza upadła w 1945 r., a oba państwa niemieckie są państwami nowymi w rozumieniu prawa międzynarodowego. Natomiast RFN stała na stanowisku (konsekwentnie), że Rzesza przetrwała wojnę i powstanie NRD (która była wprawdzie państwem nowym z punktu widzenia RFN, ale w stosunku do RFN nie stanowiła „zagranicy”, lecz „inne państwo w Niemczech” – początkowo określane jako „Niemcy Środkowe”).

RFN była państwem częściowo identycznym – tj. tym samym podmiotem prawa, jedynie przekształconym terytorialnie i ludnościowo. Należy przy tym podkreślić, że pojęcie identyczności nie oznacza, że dane państwo zachowało tożsamość terytorium, ludności i władzy państwowej. Jest to wyłącznie identyczność praw i zobowiązań międzynarodowych.

Zdaniem RFN, „Niemcy” istniały po II wojnie światowej nadal w swych granicach z 31 grudnia 1937 r. Umowa poczdamska nie była skuteczna wobec Niemiec, które nie były jej stroną. Jakikolwiek zmiany granic (w tym przeniesienie suwerenności nad polskimi ziemiami zachodnimi i północnymi) mogłyby być dokonane wyłącznie po zjednoczeniu Niemiec. Gwarantem jedności Niemiec były prawa i odpowiedzialność czterech mocarstw okupacyjnych za „Niemcy jako całość” (czyli w granicach z 1937 r.).

Konsekwencjami takiego stanowiska były: utrzymanie instytucji obywatelstwa (niemieckiej przynależności państwowej) oraz „Niemca” w rozumieniu art. 116.1 ustawy zasadniczej RFN (obejmującej m.in. obywateli NRD i część obywateli polskich), a także powszechnie stosowana w ustawodawstwie zachodniemieckim konstrukcja tzw. trójpodziału terytorialnego, zgodnie z którym NRD i polskie ziemie zachodnie i północne nie stanowiły terytorium RFN, ale nie były również „zagranicą”.

Stanowisko Polski odnośnie do upadku czy też dalszego istnienia Rzeszy Niemieckiej po II wojnie nie jest jasne. W doktrynie dominował pogląd, że rozpad Niemiec nastąpił wraz z proklamowaniem RFN i NRD w 1949 r.; pojedynczy autorzy uznawali też, że datą graniczną był upadek Rzeszy w 1945 r., ale również że Rzesza przetrwała powstanie owych dwóch państw, RFN była z nią identyczna, natomiast NRD była państwem nowym. Suwerenność nad ziemiami zachodnimi i północnymi przysługiwała Polsce na podstawie umowy poczdamskiej.

Układ 2+4 powinien być, w moim przekonaniu, traktowany w istocie jako potwierdzają-

cy tezę RFN o ciągłości i identyczności tego państwa z Rzeszą. Jednocześnie układ ten potwierdza – naszym zdaniem – konstytutywny charakter umowy poczdamskiej w odniesieniu do zachodniej granicy Polski, ograniczając granice zjednoczonych Niemiec do RFN, NRD i Berlina. Przy różnych okazjach stanowisko to znajdowało potwierdzenie w deklaracjach czterech mocarstw, które traktowały umowę poczdamską jako podstawę pokojowego ładu w Europie. Tym samym „pozycja prawna” RFN w odniesieniu do stosunków polsko-niemieckich została pozbawiona znaczenia.

6. Czy rzeczywiście w traktacie 2+4 strona niemiecka przyjęła na siebie zaspokojenie roszczeń swoich obywateli wobec czterech mocarstw, a nie uczyniła tego wobec Polski?

W tekście traktatu 2+4 nie znajduję żadnych tego typu dyspozycji. Co więcej, w stosunku do mocarstw zachodnich kwestia ta została rozstrzygnięta dużo wcześniej. W części VI układu z 26 maja 1952/23 października 1954 o regulacji kwestii wynikających z wojny i okupacji (tzw. układ przejściowy, znany także jako układ w sprawie Niemiec lub układ bońsko-paryski) stwierdzał, że mocarstwa zachodnie zrzekają się reparacji z bieżącej produkcji. Formalnie uchylono ustawę Sojuszniczej Rady Kontroli nr 5, dotyczącą mienia niemieckiego za granicą. Z drugiej strony, RFN zrzekła się roszczeń na tle skonfiskowanego mienia w stosunku do osób, organizacji międzynarodowych i rządów państw obcych, które nabyły prawo do mienia skonfiskowanego na podstawie środków przyjętych przez aliantów. Zobowiązała się też do wypłaty odszkodowań osobom, których mienie zostało skonfiskowane. Pozostaje jednak dyskusyjne, czy postanowienia układu z 1952/1954 r. wiązały RFN w stosunku do Polski.

Nie ulega wątpliwości natomiast, że wejście w życie układu 2+4 stanowi cezurę dla wszelkiego rodzaju roszczeń reparatornych. Z cytowanego układu wynikało bowiem, że kwestia reparacji zostanie zamknięta wraz z ostateczną regulacją pokojową z Niemcami. Taką regulacją, będącą równoznaczną z zawarciem traktatu pokoju, stanowił właśnie układ 2+4.

7. Czy rzeczywiście rząd niemiecki uważa, że Polska jest stroną, od której obywatele niemieccy powinni domagać się odszkodowań?

Należy przyjąć, że odpowiedzi na tak postawione pytanie nikt nie byłby w stanie udzielić z całą pewnością. Według mojej najlepszej wiedzy, nigdy roszczenia tego typu nie pojawiły się w oficjalnych dokumentach rządów RFN.

8. Jakie jest prawne znaczenie deklaracji rządu B. Bieruta z 23 sierpnia 1953?

Deklaracja rządu polskiego została wydana następnego dnia po podobnej deklaracji rządu ZSRR, związanej z zawarciem porozumienia pomiędzy W. Mołotowem i O. Grotewohlem w sprawie formalnego zrzeczenia się reparacji wojennych od Niemiec przez rząd sowiecki. Wpisywała się ona w ogólny schemat nowej polityki sowieckiej w stosunku do NRD, dodatkowo zmodyfikowanej pod wpływem powstania robotniczego w Berlinie w czerwcu 1953 r. Jakkolwiek nie ma na to bezpośrednich dowodów (a przynajmniej nie są mi one znane), trudno byłoby mi wyobrazić sobie, iż deklaracja o umorzeniu przypadających Polsce reparacji wojennych została podjęta samodzielnie przez Polskę, bez jakiegokolwiek inspiracji zewnętrznej.

W świetle prawa międzynarodowego – zarówno współczesnego, jak i obowiązującego w latach 1950-ych – jednostronne oświadczenie państwa, a w szczególności zrzeczenie się uprawnień było ponad wszelką wątpliwość skutecznym źródłem zobowiązań międzynaro-

dowych. Tym samym Polska jest tą deklaracją związana. Wysłanie roszczeń reparacyjnych byłoby naruszeniem prawa międzynarodowego.

Deklaracja adresowana była do „Niemiec” (a nie tylko NRD) i dotyczyła rezygnacji Polski z dochodzenia dalszych roszczeń reparacyjnych. Wydaje się, że były dwie przyczyny takiego stanu rzeczy: roszczenia reparacyjne na rzecz Polski, zgodnie z umową poczdamską i innymi porozumieniami pomiędzy państwami sprzymierzonymi, miały być zaspokojone z reparacji wyegzekwowanych przez ZSRR (a więc miały pochodzić z sowieckiej strefy okupacyjnej), a także po wtóre, zgodnie z oficjalnym stanowiskiem NRD, wspieranym politycznie przez państwa bloku wschodniego, właśnie NRD reprezentowała całe Niemcy.

Zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego, roszczenia odszkodowawcze (reparacyjne) obejmowały wszystkie szkody wyrządzone przez Niemcy w wyniku działań wojennych II wojny światowej. Metoda wyliczenia tych szkód jest – jak wspomniano – wątpliwa, podobnie jak jednoznaczne określenie ich wartości. Zakres reparacji obejmował jednak, zgodnie z prawem międzynarodowym, wszystkie roszczenia, w tym również m.in. indywidualne polskich robotników przymusowych w Niemczech (strona niemiecka podkreślała kilkakrotnie przy różnych okazjach, że świadczenia dla ofiar eksperymentów pseudomedycznych wypłacane w końcu lat 1960-ych, jak i działalność Fundacji Polsko-Niemieckiej „Pojednanie” z punktu widzenia RFN stanowiły świadczenia *ex gratia*, tj. dobrowolne wypłaty bez podstawy międzynarodowoprawnej; moim zdaniem, argumentacja ta jest prawidłowa).

9. Jakie jest znaczenie deklaracji ministra Żabińskiego z 1991 r.?

Deklaracja ta nie jest mi znana i tym samym nie mogę się wypowiadać na jej temat. W pytaniu może chodzić natomiast o porozumienie Kastrup – Żabiński, zawarte w trybie wymiany not, będące podstawą utworzenia fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie. Z punktu widzenia tematu niniejszej wypowiedzi nie ma ono jednak żadnego znaczenia.

10. Jakie jest znaczenie Traktatu z 1991 r. i faktu, że nie dotyczy on spraw majątkowych i spraw obywatelstwa?

Kwestii traktatu o dobrosąsiedzkich stosunkach z 1991 r. nie można rozpatrywać w odwołaniu od traktatu granicznego z 1990 r., który zresztą – jak się wydaje – ma dla problematyki odszkodowań wojennych i roszczeń majątkowych osób prywatnych dużo większe znaczenie. Deklarację, zgodnie z którą układ z 1991 r. nie dotyczy spraw majątkowych i spraw obywatelstwa, należy rozpatrywać dosłownie: nie zawiera on żadnych postanowień, które wprost odnosiłyby się do tych kwestii. Wydaje się jednak oczywiste, że oba układy w istocie miały olbrzymie znaczenie prawne.

Zgodnie ze wspomnianym wyżej stanowiskiem doktryny niemieckiej, przeniesienie suwerenności w odniesieniu do „byłych niemieckich terenów wschodnich” (którego to terminu używała umowa poczdamska) mogło nastąpić jedynie poprzez zawarcie umowy, której stroną byłaby z jednej strony Polska, z drugiej zaś – zjednoczone Niemcy. Taką umową był zatem z jednej strony układ 2+4, zawarty pomiędzy dwoma państwami niemieckimi i czterema mocarstwami okupacyjnymi (stanowiący – podobnie jak umowa poczdamska – *pactum in favorem tertii*, tj. umowę na rzecz państwa trzeciego, w tym przypadku: Polski), zaś z drugiej strony układ z 1990 r. o potwierdzeniu granicy pomiędzy Polską a Niemcami.

Tym samym należy przyjąć, że przy najmniej korzystnej dla Polski wykładni niemieckiej „pozycji prawnej” wraz z wejściem w życie układu granicznego nastąpiło przeniesienie suwerenności w odniesieniu do polskich ziem zachodnich i północnych. Oczywiście kolejne rządy polskie konsekwentnie stały na stanowisku, zgodnie z którym przeniesienie suwerenności

nastąpiło w momencie wejścia w życie umowy poczdamskiej.

Problem podstawowy polega na tym, że argumenty obu stron są jednakowo silne (i jednocześnie mają istotne słabości). W związku z tym należy podkreślić, że w kluczowym momencie – rokowań 2+4 ani rokowań nad układem granicznym – nie rozstrzygnięto jednoznacznie daty przeniesienia suwerenności. Wydaje się, że strony nie były w tym czasie zainteresowane tą kwestią, zdając sobie sprawę ze związanymi z nią problemami.

Warszawa, 8 grudnia 2003 r.