

## Wprowadzenie

Mimo upływu czasu przebieg i skutki drugiej wojny światowej pozostają w stosunkach polsko-niemieckich przedmiotem zróżnicowanych opinii prawnych i politycznych. Zainteresowanie tymi kwestiami jest zrozumiałe, a doświadczenia historyczne pokoleń nie są dziedziczne. Do tych trudnych zagadnień, dziś już o historycznym znaczeniu, należały takie kwestie jak zachodnia granica Polski, wysiedlenie ludności niemieckiej oraz konfiskata jej majątku, ochrona mniejszości narodowych.

Wznowiona w Polsce w 2017 r. debata na temat reparacji od Niemiec budzi zainteresowanie ze względu na zakres szkód i strat wynikających z drugiej wojny światowej, a także ze względu na powojenne uregulowanie kwestii reparacji i odszkodowań w sposób mało zadowalający i mało precyzyjny zarówno w odniesieniu do państw, jak i ich obywateli. Rozważając te zagadnienie w płaszczyźnie międzynarodowej wskazane jest dokonać analizy pojęć, a także przedstawić prawne i polityczne tło zagadnienia. Problematyka ta ma już swoje miejsce w polskich publikacjach naukowych<sup>1</sup>, podobnie jak niektóre inne sporne kwestie prawne w powojennych stosunkach polsko-niemieckich<sup>2</sup>.

Związane z tą problematyką kwestie prawne poddano w minionych latach szczegółowej analizie, a finalne konkluzje są solidnie uzasadnione i nie budzą większych kontrowersji<sup>3</sup>. Zostały one stosunkowo trafnie

---

<sup>1</sup> Przykładowo *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944–2004*, W.M. Góralski, S. Dębski (red.), tom I: Studia, tom II: Dokumenty, Warszawa 2004; K. Ruchniewicz, *Polskie zabiegi o odszkodowania niemieckie w latach 1944/45–1977*, Wrocław 2007; W. Jarząbek, *Władze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wobec problemu reparacji i odszkodowań od Republiki Federalnej Niemiec 1953–1989*, Dzieje Najnowsze, XXXVII, 2005 (2), s. 85–103; J. Kranz, *Zwangsarbeit – 50 Jahre danach: Bemerkungen aus polnischer Sicht*, (w:) K. Barwig, G. Saathof, N. Weyde (Hrsg.), *Entschädigung für NS-Zwangsarbeit. Rechtliche, historische und politische Aspekte*, Baden-Baden 1998, s. 111–134. Tamże dalsza literatura.

<sup>2</sup> Zob. na przykład: *Przełom i wyzwanie. XX lat polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy – 1991–2011*, W.M. Góralski (red.), Warszawa 2011; tamże, J. Kranz, *Polsko-niemieckie kontrowersje prawne – próba syntezy*, s. 477–520.

<sup>3</sup> Prace sumujące dorobek polskiej doktryny prawa międzynarodowego zob. J. Barcz, B. Jałowiecki, J. Kranz, *Między pamięcią a odpowiedzialnością. Rokowania w latach*

opisane w odpowiedzi Ministerstwa Spraw Zagranicznych na interpelację poselską<sup>4</sup>: sprawa odszkodowań publiczno-prawnych dla Państwa Polskiego (zwanych z reguły reparacjami) od Niemiec została w rozumieniu prawnym zamknięta, natomiast roszczenia indywidualne odwołujące się do szkód na życiu i zdrowiu, pracy niewolniczej i przymusowej oraz szkód materialnych zaspokojono jedynie w pewnej części.

Ze względu na niemożność dochodzenia na drodze prawnej w stosunku do obu państw niemieckich a – po zjednoczeniu – w stosunku do Niemiec, uzgodniono natomiast system udzielania pomocy najbardziej poszkodowanym w formule pragmatycznej (świadczeń *ex gratia*). W takiej formule po roku 1991 RFN przekazała na rzecz poszkodowanych zamieszkałych w Polsce poważne środki (w pewnej części środki finansowe przekazała również Austria). Różnego rodzaju świadczenia socjalne na rzecz poszkodowanych zapewniane są również przez niemieckie gminy, przedsiębiorstwa, fundacje oraz kościoły – ewangelicki i katolicki.

W praktyce międzynarodowej reparacje po zakończeniu konfliktu zbrojnego nigdy nie są równoważne z wyrządzonymi szkodami. Ich wysokość jest zwykle ustalana w traktacie pokoju lub innych równoważnych porozumieniach, przy uwzględnieniu możliwości gospodarczych pokonanego agresora oraz okoliczności politycznych. Rzecz w tym, że ze względu na narastające rozbieżności interesów politycznych między byłymi mocarstwami sojuszniczymi z okresu drugiej wojny światowej do zapowiadanego traktatu pokoju („regulacji pokojowej“) nigdy nie doszło, a zawarty w toku zjednoczenia Niemiec w 1990 r. Traktat „2+4” zamknął wszystkie pozostałości, łącznie z reparacjami w formule poczdamskiej, tj. roszczeniami o charakterze międzypaństwowym. Państwa regionu Europy Środkowej i Wschodniej dopiero po zwrocie politycznym 1990 r. miały możliwość uzyskania od zjednoczonych już Niemiec pewnych świadczeń dla żyjących jeszcze ofiar narodowosocjalistycznych zbrodni.

Istotnym czynnikiem, wpływającym na zakres reparacji jest również ułożenie pokojowych relacji z byłym agresorem, zagwarantowanie, że konflikt w przyszłości się nie powtórzy i przywrócenie stabilności w środowisku

---

1998–2000 w sprawie świadczeń za pracę przymusową, Warszawa 2004; *Problem reparacji* (przyp. 1); *Problemy prawne w stosunkach polsko-niemieckich u progu XXI wieku*, red. Wł. Czaplński, B. Łukańko, Warszawa 2009. Zbiór dokumentacji o zasadniczym znaczeniu zawiera wskazany wyżej tom II książki – *Problem reparacji* (przyp. 1).

<sup>4</sup> Odpowiedź z dnia 8 sierpnia 2017 r. na zapytanie nr 3812 w sprawie strat poniesionych podczas II wojny światowej. Odpowiadający: podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Marek Magierowski.

międzynarodowym oraz wspólnej prosperity gospodarczej. Po zakończeniu drugiej wojny światowej taki program powstał w Europie Zachodniej. W ramach procesu integracji gospodarczej oraz wspólnoty bezpieczeństwa gwarantowanej Sojuszem Północnoatlantyckim, Republika Federalna Niemiec rozwinęła się jako państwo demokratyczne, połączone więzami przyjaznej, konstruktywnej współpracy we wspólnocie transatlantyckiej. Do tych form współdziałania państwa regionu Europy Środkowej i Wschodniej, w tym Polska, mogły dołączyć z prawie pięćdziesięcioletnim opóźnieniem. Przyniosło im to m.in. wymierną, poważną pomoc finansową, a w toku przystępowania i po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej znaczące wsparcie finansowe oraz również strukturalne. Istotną rolę w tym procesie odegrała Republika Federalna Niemiec.

Rządząca obecnie w Polsce formacja polityczna (Prawo i Sprawiedliwość) powracała do sprawy reparacji od Niemiec w pierwszym okresie sprawowania rządów (2005–2007), w kontekście roszczeń wysuwanych przez niemieckich wysiedleńców, oraz obecnie, począwszy od roku 2017.

Celem jednak niniejszej książki nie jest analiza wysuwanych ostatnio koncepcji dochodzenia od Niemiec reparacji<sup>5</sup>. Nie jest to też możliwe, ponieważ koncepcja ta nie odwołuje się do solidnej analizy uwarunkowań prawno-politycznych okresu powojennego oraz uwarunkowań negocjacyjnych ostatniego ćwierćwiecza, pełna jest niespójności i przekłamań, miesza zwłaszcza różne kategorie roszczeń, nie precyzuje w jakim trybie miałyby być one obecnie dochodzone i realizowane<sup>6</sup>. Sposób działania w tej dziedzinie spełnia typowe przesłanki definicji postprawdy, rozumianej jako podejmowanie działań lekceważących obiektywne uwarunkowania i istniejące fakty, a koncentrujących się na sterowaniu emocjami opinii publicznej. Trudno też oprzeć się wrażeniu, że działania w tej mierze podporządkowane są raczej potrzebom bieżącej polityki, a nie dążeniem do zyskania konkretnej pomocy dla niewielkiej grupy żyjących jeszcze ofiar niemieckich zbrodni.

<sup>5</sup> Zob. J. Barcz, *Odszkodowania wojenne od Niemiec dla Polski po upływie 70 lat od zakończenia II wojny światowej w świetle prawa międzynarodowego*, Państwo i Prawo 2017, nr 11, s. 18 i nast.

<sup>6</sup> Nie jest zwłaszcza miarodajna – traktowana jako wyjściowa dla obecnej koncepcji dochodzenia reparacji od Niemiec – przedłożona 6 września 2017 r. przez Biuro Analiz Sejmowych (BAS-WAP – 1455/17) opinia dr hab. R. Jastrzębskiego (*Opinia prawna w sprawie możliwości dochodzenia przez Polskę od Niemiec odszkodowania za szkody spowodowane przez drugą wojnę światową w związku z umowami międzynarodowymi*), ponieważ nie odnosi się do zasadniczej kwestii – wchodzących ewentualnie w grę procedur efektywnego dochodzenia roszczeń. Co do ogólnego poziomu tej opinii można jedynie podzielić oceny wyrażone przez prof. Wł. Czaplińskiego – [Reparacje od Niemiec] *Biuro Analiz Sejmowych naraża nas na śmieszność*, Kultura Liberalna, nr 453 z 16 września 2017 r.

Celem zasadniczym niniejszej książki jest podsumowanie dorobku naukowego, odnoszącego się do analizy praktyki i rozwiązań prawnych, w ramach których realizowane były roszczenia reparacyjne w formule poczdamskiej, a następnie do dokonywanych przez RFN wypłat pewnych świadczeń indywidualnych. Materiał z ostatnich kilkudziesięciu lat jest w tej dziedzinie olbrzymi. Z tego też względu wywody w niniejszej książce koncentrują się wokół prawnych podstaw przekazywania niemieckich świadczeń w ramach reparacji w formule poczdamskiej oraz zaspakajania roszczeń indywidualnych.

Szczególne uwagi poświęcone zostały formule pragmatycznej, która umożliwiła RFN przekazanie świadczeń indywidualnych większości ofiar narodowosocjalistycznych zbrodni. Rozbieżność w ocenach i stanowiskach prawnych była (i pozostaje) tak głęboka, że wskazanie na wspólnie akceptowaną podstawę i procedurę dochodzenia świadczeń nie wchodziło i nie wchodzi w rachubę. Pozostawały trudne negocjacje polityczne.

Jest również rzeczą oczywistą, że dużo uwagi poświęcono uzgodnieniom wynegocjowanym wprawdzie bilateralnie w 1991 r., a następnie w formie rokowań wielostronnych w latach 1998–2000. Przyniosły one poważne wypłaty dla mieszkających w Polsce ofiar niemieckich zbrodni.

\* \* \*

Stosownie do powyższych celów skonstruowana została struktura książki. Na jej początku (rozdział 1 – *Objaśnienia terminologiczne: w sprawie pojęcia reparacji*) wyjaśnione zostały podstawowe pojęcia, co jest tym bardziej istotne, że w międzynarodowej praktyce traktatowej występują bardzo zróżnicowane terminy. Następnie analizie poddano zasadniczą kategorię roszczeń reparacyjnych w formule poczdamskiej, tj. roszczeń międzypaństwowych: w rozdziale 2 (*Jak uregulowano problem reparacji od Niemiec?*) zwięźle zrekapitulowano sposób zaspakajania tego rodzaju roszczeń oraz przebieg procesu stopniowej rezygnacji z nich, natomiast w rozdziale 3 (*Czego Polska się zrzekła w 1953 roku?*) odniesiono się do kwestii oceny w świetle prawa międzynarodowego zrzeczenia się przez ówczesny rząd polski reparacji od Niemiec. Jest to problem o istotnym znaczeniu, bowiem powracający postulat reparacji od Niemiec zasadza się na koncepcji nieważności ówczesnego zrzeczenia. Zamyka tę część książki rozdział 4 (*Traktat „2+4”: reparacje w formule poczdamskiej i indywidualne roszczenia odszkodowawcze*), który odnosi się do znaczenia tego Traktatu – z jednej strony – dla dochodzenia reparacji w formule poczdamskiej (ta sprawa została ostatecznie zamknięta), z drugiej zaś do roszczeń indywidualnych ofiar niemieckich zbrodni,

co pozostawiono do negocjacji między zjednoczonymi Niemcami a odpowiednimi państwami.

Drugi blok rozdziałów odnosi się indywidualnych roszczeń odszkodowawczych, przy czym wpieryw poddano analizie (rozdział 5 – *Roszczenia indywidualne ofiar niemieckich zbrodni i prześladowań*) samo pojęcie i podstawy prawne dochodzenia przez ofiary konfliktów zbrojnych roszczeń indywidualnych oraz praktykę RFN w tej dziedzinie (*Wiedergutmachung*), która dyskryminowała ofiary niemieckich zbrodni zamieszkałe w państwach regionu EŚiW, w tym w Polsce. Następnie szczegółowo omówiono – w dwóch rozdziałach – duże bloki negocjacyjne (w każdym przypadku trwały one około dwóch lat), które łącznie doprowadziły do wspomnianych już wyżej, poważnych wypłat przez zjednoczone Niemcy na rzecz zamieszkałych w Polsce ofiar zbrodni narodowosocjalistycznych: rozdział 6 (*Porozumienie z 16 października 1991 r. w sprawie świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich zamieszkałych w Polsce*) i rozdział 7 (*Rokowania wielostronne 1998–2000*). Ostatni, 8 rozdział (*Opcja zerowa i okolice*) odnosi się do podejścia obecnych władz RP do problemu reparacji od Niemiec.

Ta ostatnia kwestia nie należy wprawdzie do głównego nurtu rozważań w niniejszej książce. Nie da się jednak uniknąć pewnych odniesień w kontekście interesujących nas wątków prawnych. Dość wspomnieć, że rządząca obecnie formacja stanowczo domaga się reparacji od Niemiec niepomna faktu, że kilka lat wcześniej (w toku trudnych negocjacji nad ustaleniem, że roszczenia ze strony niemieckiej w związku z przejściem przez Polskę po drugiej wojnie światowej niemieckiej własności prywatnej są bezprzedmiotowe) wystąpiła z nieprzemyślaną i szkodliwą koncepcją tzw. opcji zerowej, tj. wzajemnej rezygnacji przez Polskę i RFN z roszczeń związanych z drugą wojną światową. Na jednej szali położono więc roszczenia indywidualne ofiar zbrodni narodowosocjalistycznych oraz roszczenia strony niemieckiej, które nie miały żadnej podstawy prawnej.

\* \* \*

Autorzy niniejszej książki, jako ówcześni dyplomaci, uczestniczyli bezpośrednio w negocjacjach lat 90. Stąd też wywody – zwłaszcza w rozdziałach dotyczących tych negocjacji – nie są wolne od osobistego zaangażowania. Były to bowiem negocjacje bardzo złożone i trudne, pełne emocji, nakierowane na pogodzenie koncepcji często fundamentalnie sprzecznych. Odbywały się również w poczuciu wielkiej krzywdy rzeszy ofiar niemieckich zbrodni, pozbawionych przez lata jakiegokolwiek rekompensaty za doznane

cierpienia. *Last but not least*, dotyczyły wielkich pieniędzy. Zarazem jednak bezpośredni udział w negocjacjach sprawił, że obecnie – po upływie około dwudziestu lat od ich zakończenia – możliwe stało się sięgnięcie do szeregu dotychczas niepublikowanych dokumentów. Z tego też względu stosowne rozdziały książki mogą być interesujące dla historyków, badających kwestię odszkodowań od Niemiec po drugiej wojnie światowej.

Na koniec wprowadzenia niezbędne są pewne objaśnienia, dotyczące terminologii stosowanej w żargonie dyplomatycznym oraz w praktyce traktatowej: dla Czytelnika, zwłaszcza nieznającego techniki pracy dyplomatycznej, przydatne może być objaśnienie kilku istotnych terminów, które często występują w niektórych rozdziałach:

- **„tezy” lub „sugestie” do rozmów** – przed ważnymi spotkaniami głowy państwa, premiera, ministra spraw zagranicznych, czy innych polityków właściwy departament MSZ zawsze przygotowuje taki materiał; jest on szczególnie interesujący, ponieważ zwykle zawiera zwarte opisanie stanowiska w danej sprawie oraz precyzuje jakie kwestie wymagają omówienia i jakie jest własne stanowisko w danej dziedzinie;
- **notatka informacyjna** – jest jednym z rodzajów pism służbowych, sporządzanych w owym czasie w MSZ; zwykle dotyczyła albo relacji z ważnego spotkania, wizyty czołowych polityków państwa, albo jakiejś istotnej sprawy; jest dokumentem stosunkowo obszernym, naświetlającym tło problemu, stanowisko stron, ewentualnie wyniki spotkania czy wizyty, czasami wnioski;
- **notatka służbowa** – jest najczęściej sporządzanym pismem służbowym w różnych bieżących sprawach o różnym ciężarze gatunkowym; zwykle jest pismem zwięzłym, sygnalizującym dany problem, zawierającym jego ocenę i sugestie dalszych działań;
- **parafraza szyfrogramu** – szyfrogramy (depesze) są rodzajem kontaktu między placówkami zagranicznymi a centralą MSZ; przesyłane informacje są kodowane, szyfrogramy podlegają ochronie – są klasyfikowane zarówno ze względu na treść jak i formę przekazu (chodzi o ochronę systemu kodowania); stąd ich udostępnianie w placówce i w centrali jest bardzo restryktywne; jeśli jakaś informacja zawarta w szyfrogramie powinna zostać szerzej udostępniona, sporządzana jest jej parafraza, zawierająca istotę informacji, lecz różniąca się od tekstu szyfrogramu;
- **mandat** – oznacza zakres upoważnienia, wytyczone ramy, w ramach których muszą poruszać się negocjatorzy, negocjując umowę międzynarodową; mandat zwykle określany jest w ramach procedury ustalanej w każdym państwie; stwierdzenie przez negocjatora podczas negocjacji,

że „nie ma mandatu” w danej sprawie oznacza, że nie może tej sprawy rozstrzygnąć i musi w tym celu otrzymać odrębne upoważnienie;

- **przyjęcie tekstu negocjowanej umowy *ad referendum* lub „wzięcie w nawiasy”** – terminy powyższe związane są z zakresem mandatu; jeśli negocjator nie ma upoważnienia (mandatu) do rozstrzygnięcia danej sprawy, to proponowane postanowienia pozostają *ad referendum*, co w żargonie dyplomatycznym określane jest również jako „wzięcie ich w nawias”; przyjęcie tekstu wynegocjowanej umowy *ad referendum* oznacza, że tekst wymaga jeszcze zatwierdzenia;
- **nota podpisana** – jest nazwą formalnego pisma dyplomatycznego (podobnego do formalnego listu); kierowana jest zwykle w ważnych sprawach, wymagających osobistego zaangażowania ministra spraw zagranicznych lub wyższych urzędników ministerstwa; stosowana jest również przy zawieraniu umów międzynarodowych w formie wymiany not (stosuje się wówczas najczęściej noty podpisane); w obrocie dyplomatycznym najczęściej stosowana jest **nota werbalna** (pisana bezosobowo w imieniu urzędu – ministerstwa lub placówki zagranicznej);
- **parafowanie umowy** – w przypadku umów obszerniejszych, zawierających skomplikowaną treść, względnie umów istotnych z politycznego punktu widzenia, po zakończeniu negocjacji szefowie delegacji negocjujących parafują (potwierdzają) uzgodniony tekst; polega to na postawieniu paraf w rogu na dole każdej strony uzgodnionego tekstu; oznacza to, że negocjacje nad tekstem uważa się za zakończone i można przystąpić do dalszych etapów, prowadzących do wejścia danej umowy w życie;
- **zawarcie umowy międzynarodowej w formie wymiany not** – prawo międzynarodowe pozostawia państwom dużą swobodę co do form zawierania umów międzynarodowych; jedna z takich form polega na tym, że po wynegocjowaniu substancji przyszłej umowy, jedna ze strony kieruje notę podpisaną (tzw. notę otwierającą) do drugiej strony, zawierającą uzgodnione postanowienia; druga strona potwierdza – również w nocie podpisanej – otrzymanie noty otwierającej, powtarzając jej treść; obie noty razem stanowią umowę międzynarodową (zwykle, choć nie jest niezbędne) noty takie zawierają formuły końcowe, że porozumienie zaczyna obowiązywać wraz z wpłynięciem noty zamykającej.

Warszawa, w grudniu 2018 r.

Jan Barcz i Jerzy Kranz