

Warszawa, dnia 21 listopada 2014 r.

**Opinia prawna dotycząca procedury oraz realności starań Rzeczypospolitej Polskiej o odszkodowanie od RFN z tytułu reparacji wojennych za drugą wojnę światową, a także potencjalnej wysokości takiego odszkodowania oraz kwestii skuteczności zrzeczenia się tego odszkodowania przez władze PRL, w nawiązaniu do publikacji prasowej pt. „Biliony za wojnę”**

**I. Tezy opinii**

1. Ocena charakteru prawnego Oświadczenia rządu PRL z 23 sierpnia 1953 r. w doktrynie prawa międzynarodowego nie jest jednoznaczna.
2. Powinno się zbadać dokładne okoliczności powzięcia uchwały Rady Ministrów odnośnie do Oświadczenia rządu PRL z 1953 r.
3. Polska nie była stroną umów międzynarodowych regulujących kwestię reparacji wojennych, zawartych pomiędzy Niemcami a państwami zachodnimi.

**II. Przedmiot opinii i zastrzeżenia**

Przedmiotem opinii jest analiza procedury oraz realności starań Rzeczypospolitej Polskiej o odszkodowanie od RFN z tytułu reparacji wojennych za drugą wojnę światową, a także potencjalnej wysokości takiego odszkodowania oraz kwestii skuteczności zrzeczenia się tego odszkodowania przez władze PRL, w nawiązaniu do publikacji prasowej pt. „Biliony za wojnę”. Należy jednocześnie podkreślić, że Biuro Analiz Sejmowych jest kompetentne do przedstawiania wykładni i praktyki stosowania obowiązujących przepisów prawa, a nie analizy artykułów prasowych. Dlatego niniejsza opinia ma charakter abstrakcyjny – oderwany od konkretnej sprawy – i odnosi się do analizy aktualnego stanu prawnego.

**III. Uzasadnienie tez opinii**

Ocena problemu reparacji należnych Polsce ze strony Niemiec jest niezwykle skomplikowana. Bezpośrednio po II wojnie światowej była ona przedmiotem sporu nie tylko wśród przedstawicieli doktryny polskiej ale nawet między organami

państwowymi.<sup>1</sup> Przedmiotowemu zagadnieniu poświęcone zostało wiele opracowań naukowych.

Sprawa reparacji należnych Polsce ze strony Niemiec została rozstrzygnięta podczas konferencji poczdamskiej (17 lipca – 2 sierpnia 1945 r.), w której władze ówczesnej Polski nie uczestniczyły na prawach strony. Konferencja została zakończona przyjęciem Protokołu oraz tzw. Sprawozdania (Komunikat) z 2 sierpnia 1945 r., przy czym Sprawozdanie w szerokim zakresie powtarza ustalenia zawarte w Protokole. C. Mik wskazuje, że „w doktrynie prawa międzynarodowego uznano obydwa dokumenty, popularnie zwane układami poczdamskimi (umową poczdamską), za zawierające prawnie wiążące porozumienia międzynarodowe zawarte na szczeblu rządowym (sygnowali je szefowie rządów dysponujących ogólną zdolnością wiązania państwa, które reprezentują; rządowy charakter porozumień sprawiał, że nie było potrzeby ratyfikacji, a zatem włączania parlamentu narodowego)”<sup>2</sup>. Stronami Umowy poczdamskiej były Stany Zjednoczone, ZSRR (Rosja w następstwie sukcesji) oraz Wielka Brytania. C. Mik podkreśla, iż „Polska nie jest stroną układów, lecz — zgodnie z ówczesnym zwyczajowym prawem traktatowym — wyraziła zgodę rządową na bycie stroną trzecią, tj. podmiotem, który, z jednej strony, uzyskał korzyści z porozumień (zwłaszcza uzyskanie tzw. Ziemi Zachodnich i reparacje wojenne), a z drugiej, doznał strat (utrata części terytorium na Wschodzie). Zgoda ta została wyrażona w ramach „konsultacji” z Rządem Polskim odbytej podczas konferencji poczdamskiej”<sup>3</sup>. Zdaniem Z. Galickiego „od strony prawnej umowa poczdamska w odniesieniu do Polski jest typowym przykładem

---

<sup>1</sup> Zob. Uchwała Sejmu RP w sprawie roszczeń odszkodowawczych przyjęta 12 marca 2004 r. (M.P. z 2004 r. Nr 13, poz. 200) oraz uchwała z dnia 10 września 2004 r. w sprawie praw Polski do niemieckich reparacji wojennych oraz w sprawie bezprawnych roszczeń wobec Polski i obywateli polskich wysuwanych w Niemczech (M.P. z 2004 r. Nr 39, poz. 678), IV kadencja Sejmu: [http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/uchwaly/2518\\_u.htm](http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/uchwaly/2518_u.htm), [http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/uchwaly/2140\\_u.htm](http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/uchwaly/2140_u.htm)

oraz stanowisko ówczesnego rządu M. Belki, Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z 19.10.2004 r. w sprawie uchwały Sejmu RP w sprawie uznania deklaracji z 23 sierpnia 1953 r. o zrzeczeniu się przez Polskę reparacji wojennych za nieobowiązującą.

Zob. także: opinie prawne do przedmiotowej uchwały opublikowane w Przeglądzie Sejmowym nr 4/2005, które w sposób wyczerpujący w świetle prawa międzynarodowego odnoszą się do kwestii dopuszczalności polskich roszczeń odszkodowawczych od Republiki Federalnej Niemiec; J. Sandorski, *Zrzeczenie się w 1953 r. przez Polskę reparacji wobec Niemiec w świetle prawa międzynarodowego*, [w:] W. Góralski, *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004, Tom I*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2004, s. 123-155.

<sup>2</sup> C. Mik, *Opinia dotycząca projektu uchwały w sprawie uznania deklaracji z 23 sierpnia 1953 r. o zrzeczeniu się przez Polskę reparacji wojennych za nieobowiązującą*, Przegląd Sejmowy nr 4/2005, s. 135.

<sup>3</sup> Ibidem

umów przewidujących prawa dla państw trzecich (*pacta in favorem tertii*)<sup>4</sup>. Zgodnie z art. 36 ust. 1 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r.<sup>5</sup>: „Z postanowienia traktatu powstaje prawo dla państwa trzeciego, jeżeli strony traktatu zamierzają przez to postanowienie przyznać prawo państwu trzeciemu bądź grupie państw, do której ono należy, bądź wszystkim państwom, a państwo trzecie na to się zgadza. Zgody jego domniemywa się tak długo, jak długo nie zostanie wykazane co innego, chyba że traktat postanawia inaczej”.

Wymaga podkreślenia, że Umowa poczdamska ma w dalszym ciągu moc wiążącą. W doktrynie przyjmuje się, że umowa ta mogłaby zostać zmieniona lub odwołana wyłącznie zgodnie z postanowieniami Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, co oznacza, że na zmiany lub odwołanie ustaleń potrzebna byłaby zgodna wola wszystkich mocarstw uczestniczących w konferencji poczdamskiej oraz Polski (art. 37 Konwencji wiedeńskiej). W praktyce nie jest to jednak realne.

Odnosząc się do kwestii reparacji wojennych dla Polski należy zauważyć, że w świetle postanowień rozdziału IV Umowy poczdamskiej ZSRR zobowiązał się do zaspokojenia polskich żądań odszkodowawczych ze swej własnej części odszkodowań<sup>6</sup>. Polska takie zobowiązanie „na rzecz państwa trzeciego” przyjęła, co zostało potwierdzone w umowie polsko-radzieckiej z dnia 16 sierpnia 1945 r., jak również pośrednio w Oświadczeniu rządu PRL z dnia 23 sierpnia 1953 r. Uprawnienia ZSRR, jak i innych stron Umowy poczdamskiej, do decydowania w sprawach Niemiec, a w tym także wypłacenia innym państwom reparacji należnych od Niemiec, wynikają zasadniczo z bezwarunkowej kapitulacji Niemiec i ogłoszonej dnia 5 czerwca 1945 r. deklaracji o pokonaniu państw osi i objęciu władzy w Niemczech przez rządy Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, ZSRR i Francji<sup>7</sup>.

Odnosząc się zaś do kwestii szacunkowej wysokości należnych Polsce reparacji, należy zauważyć, że bezpośrednio po II wojnie światowej były prowadzone

---

<sup>4</sup> Z. Galicki, *Opinia dotycząca projektu uchwały w sprawie uznania deklaracji z 23 sierpnia 1953 r. o zrzeczeniu się przez Polskę reparacji wojennych za nieobowiązującą*, Przegląd Sejmowy nr 4/2005, s. 143.

<sup>5</sup> Polska jest jej stroną tej Konwencji od 1990 r.; Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439, załącznik.

<sup>6</sup> M. Muszyński, *Prawnomiędzynarodowe podstawy niemieckich zobowiązań reparacyjnych na rzecz zwycięskiej koalicji ze szczególnym uwzględnieniem Polski*, [w:] W. Góralski, *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004, Tom I*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2004, s. 85.

<sup>7</sup> Z. Galicki, *Opinia dotycząca projektu uchwały w sprawie uznania deklaracji z 23 sierpnia 1953 r. o zrzeczeniu się przez Polskę reparacji wojennych za nieobowiązującą*, Przegląd Sejmowy nr 4/2005, s. 144.

prace nad oszacowaniem strat poniesionych przez Polskę w związku z okupacją niemiecką<sup>8</sup>. Nie wydaje się jednak, jak trafnie wskazuje W. Czapliński, żeby można było taki rachunek sporządzić. Oszacowanie strat i związanego z nim odszkodowania, wymagałoby odpowiednich badań i analiz, w wielu przypadkach bardzo kosztownych i czasochłonnych.

### **Umowa dwustronna ZSRR-Polska w sprawie reparacji**

Wykonując Umowę poczdamską, jak słusznie zauważa M. Muszyński, ZSRR zrezygnowała na rzecz Polski ze wszystkich roszczeń do niemieckiego majątku znajdującego się na terytorium Polski. Podstawę stanowiła bowiem zawarta 16 sierpnia 1945 r.<sup>9</sup> Umowa między Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej RP a Rządem ZSRR o wynagradzaniu szkód finansowych wyrządzonych przez okupację niemiecką. W umowie tej określono również tryb zaspokojenia roszczeń Polski z reparacji z radzieckiej strefy okupacyjnej Niemiec oraz z udziału radzieckiego w reparacjach z zachodnich stref okupacyjnych w wysokości 15% wszystkich dostaw<sup>10</sup>. Zgodnie z protokołem do umowy o wynagrodzeniu szkód, który zawarto również 16 sierpnia 1945 r., w celu wykonania umowy utworzono specjalną komisję mieszaną składającą się z trzech członków reprezentujących każde z państw. M. Muszyński wskazuje, że umowa ta stanowiła wykonanie Umowy poczdamskiej i była jedną z międzynarodowych podstaw prawnych przejęcia przez Polskę majątków niemieckich znajdujących się na terytorium polskim, włącznie z tzw. Ziemią Zachodnimi<sup>11</sup>.

Z ekonomicznego punktu widzenia trudno jest określić wysokość otrzymanych przez Polskę reparacji wojennych. S. Hambura zauważa, że przyjęte zasady reparacyjne nie pozwalają bez specjalistycznych badań historycznych – na dokładne określenie wysokości otrzymanych przez Polskę reparacji. W doktrynie panuje

---

<sup>8</sup> W. Czapliński, *Opinia dotycząca projektu uchwały w sprawie uznania deklaracji z 23 sierpnia 1953 r. o zrzeczeniu się przez Polskę reparacji wojennych za nieobowiązującą*, Przegląd Sejmowy nr 4/2005, s. 93.

<sup>9</sup> Zob. tekst umowy [w:] Zbiór dokumentów PISM, 1945, nr 2, s. 59.

<sup>10</sup> M. Muszyński, *Prawnomiędzynarodowe podstawy niemieckich zobowiązań reparacyjnych na rzecz zwycięskiej koalicji ze szczególnym uwzględnieniem Polski*, [w:] W. Góralski, *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004, Tom I*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2004, s. 88.

<sup>11</sup> M. Muszyński, *Prawnomiędzynarodowe podstawy niemieckich zobowiązań reparacyjnych na rzecz zwycięskiej koalicji ze szczególnym uwzględnieniem Polski*, [w:] W. Góralski, *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004, Tom I*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2004, s. 88.

pogląd, iż kluczową rolę w tym aspekcie odgrywają były majątki niemieckie w Polsce<sup>12</sup>.

### **Kwestia skuteczności Oświadczenie rządu PRL z 23 sierpnia 1953 r.**

Ocena charakteru prawnego Oświadczenia z 23 sierpnia 1953 r. w doktrynie prawa międzynarodowego jest co najmniej dyskusyjna i niejednoznaczna. W dniu 22 sierpnia 1953 r. w Moskwie rząd ZSRR zawarł z Niemiecką Republiką Demokratyczną (NRD) umowę dotyczącą zamknięcia kwestii reparacyjnych ze strony Niemiec, tj. Protokół w sprawie zaprzestania pobierania reparacji niemieckich i w sprawie innych środków złagodzenia zobowiązań finansowo-gospodarczych NRD związanych z następstwami wojny. W Protokole tym stwierdzono, że Niemcy wykonały już znaczna część swoich zobowiązań finansowo-gospodarczych wynikających z wojny i w związku z tym uznano za konieczne złagodzenie ich zobowiązań ekonomicznych. Rząd ZSRR, po uzgodnieniu z rządem PRL, zobowiązał się do przerwania z dniem 1 stycznia 1945 r. pobierania świadczeń reparacyjnych od NRD w każdej postaci (art. 1 tej Umowy).

W dniu 23 sierpnia 1953 r. Rada Ministrów PRL przyjęła uchwałę „Oświadczenie rządu Polskiej Republiki Ludowej” dotyczącą zrzeczenia się z dniem 1 stycznia 1954 r. spłaty odszkodowań na rzecz Polski. W ust. 5 tej uchwały wskazano m.in.: „dla uregulowania problemu niemieckiego i w uznaniu, iż Niemcy w znacznym stopniu uregulowały swe zobowiązania z tytułu odszkodowań wojennych, rząd polski zrzeka się z dniem 1 stycznia 1954 r. spłaty odszkodowań wojennych na rzecz Polski. (...)”<sup>13</sup>. Ponadto, delegat rządu PRL w wygłoszonym 23 września 1953 r. oświadczeniu na posiedzeniu plenarnym VIII sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, potwierdził jednoznacznie fakt zrzeczenia się przez Polskę reparacji od Niemiec.

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego Oświadczenie z 23 sierpnia 1953 r. jest międzynarodowym aktem jednostronnym o charakterze zrzeczenia. Jak trafnie zauważa J. Sandorski, „zrzeczenie się, jak każdy inny akt jednostronny, zmierza do wywołania skutków prawnych w sferze prawa międzynarodowego. By tak się jednak stało, konieczne jest spełnienie przez akt jednostronny wielu warunków, takich jak wydanie: aktu przez kompetentny organ, zamiar związania się przez

<sup>12</sup> A. Kłafkowski, *Umowa Poczdamka a sprawy Polskie*, Poznań 1970.

<sup>13</sup> Zob. tekst uchwały opublikowany [w:] *Zbiór Dokumentów*, PISM 1953, s. 1831.

państwo treścią oświadczenia, a także brak obciążenia wadami oświadczenia woli”<sup>14</sup>. Należy zgodzić się poglądem J. Sandorskiego i S. Hambury, że w przedmiotowym przypadku powstają jednak pewne wątpliwości:

- a) „Po pierwsze, zrzeczenie pozostaje w ścisłym związku z umową ZSRR-NRD z 22 sierpnia 1953 r. Umowa ta jest zawarta jednak wyłącznie z NRD, ponieważ RFN nie była uznawana przez ZSRR. Jak wynika z treści protokołu, zrzeczenie to jest skierowane nie do Niemiec, lecz do NRD.
- b) Po drugie, należy podkreślić fakt, że ZSRR, które było zobowiązane na mocy Umowy Poczdamskiej do zaspokojenia roszczeń reparacyjnych Polski, nie mogło zrzec się reparacji bez uzyskania zgody z Warszawy”<sup>15</sup>.

Jak wskazują wyżej cytowani autorzy, trudno obecnie o obiektywną ocenę tej sytuacji. Mimo że w umowie ZSRR-NRD z 22 sierpnia 1953 r. powołana jest w art. 1 zgoda Polski, to zarówno sam fakt, że formalnie Polska przyłączyła się do zrzeczenia w dzień po rezygnacji ZSRR, jak i brak wcześniejszego porozumienia między ZSRR a PRL, mogą stanowić pośrednie dowody tezy, że zrzeczenie się było wymuszone przez Moskwę. S. Hambura zwraca uwagę, że sprawę należałoby zbadać przez dokładną analizę istniejących dokumentów archiwalnych w Warszawie (w Archiwum Akt Nowych, Archiwum MSZ, dokumenty z Archiwum b. PZPR)<sup>16</sup>.

Wymaga podkreślenia, że nie istnieją normy prawa międzynarodowego regulujące kwestię ważności aktów jednostronnych. Z tego względu przyjmuje się w doktrynie prawa międzynarodowego, iż oceny ważności aktu jednostronnego należy dokonywać, opierając się na zasadach określonych w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, regulujących kwestie związane z ważnością umów międzynarodowych<sup>17</sup>. W świetle art. 51 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów: „Traktat jest nieważny, jeżeli jego zawarcie zostało spowodowane przez groźbę lub użycie siły z pogwałceniem zasad prawa międzynarodowego, wyrażonych w Karcie Narodów Zjednoczonych”.

<sup>14</sup> J. Sandorski, Nieważność zrzeczenia się przez Polskę reparacji wojennych a niemieckie roszczenia odszkodowawcze, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, ROK LXVI, zeszyt 3, 2004 r., s. 66.

<sup>15</sup> *Opinia dotycząca projektu uchwały w sprawie uznania deklaracji z 23 sierpnia 1953 r. o zrzeczeniu się przez Polskę reparacji wojennych za nieobowiązującą*, Przegląd Sejmowy nr 4/2005, s. 115-116.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 116. Zob. także: J. Sandorski, Nieważność zrzeczenia się przez Polskę reparacji wojennych a niemieckie roszczenia odszkodowawcze, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, ROK LXVI, zeszyt 3, 2004 r., s. 63-67.

<sup>17</sup> J. Sandorski, *Nieważność zrzeczenia się przez Polskę reparacji wojennych a niemieckie roszczenia odszkodowawcze*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, ROK LXVI, zeszyt 3, 2004 r., s. 66.

Warto również odwołać się do traktatu pokojowego z 12 września 1990 r. zawartego między czterema mocarstwami (Stanami Zjednoczonymi, ZSRR, Wielką Brytania oraz Francja) a dwoma państwami niemieckimi (RFN i NRD), tzw. „Traktatu 2+4”. W założeniach jego celem było m.in. ostateczne zamknięcie spraw niemieckich związanych z II wojną światową. Przyjmuje się zatem w doktrynie, że brak uregulowania sprawy reparacji wojennych oznacza, iż strony uznały tę kwestię za rozwiązana<sup>18</sup>. Polska nie była stroną „Traktatu 2+4”, ale brała udział w negocjacjach. Należy jednak mieć na uwadze, jak podkreśla M. Muszyński, że traktat ten mógł nałożyć na Polskę obowiązek ostatecznej rezygnacji z reparacji tylko w trybie art. 35 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, zgodnie z którym: „Obowiązek powstaje dla państwa trzeciego z postanowienia traktatu, jeżeli strony traktatu mają zamiar, aby postanowienie było środkiem ustanowienia obowiązku, a państwo trzecie wyraźnie na piśmie ten obowiązek przyjmuje”<sup>19</sup>.

Natomiast Z. Galicki prezentuje pogląd, iż „niezależnie od kontekstu politycznego działań podjętych w 1953 r., w przedmiotowym Oświadczeniu rządu PRL z 23 sierpnia 1953 r., trudno dostrzec istotne wady formalne czy też merytoryczne. Podjęcie tego typu uchwały z pewnością leżało w gestii władzy wykonawczej i nie wymagało akceptacji ze strony władzy ustawodawczej. (...) Próba podważenia prawnego i ostatecznego charakteru dokonanego w 1953 r. zrzeczenia się przez Polskę wypłaty pozostałych reparacji niemieckich podważałaby również pośrednio prawny i ostateczny charakter Umowy poczdamskiej w kwestii należnych Polsce reparacji niemieckich”<sup>20</sup>.

Reasumując, należy stwierdzić, iż Polska nie posiada w stosunkach z Niemcami żadnej umowy, która bezpośrednio odnosiłaby się do kwestii reparacji. Trafny jest pogląd M. Muszyńskiego, iż: „mimo statusu ofiary III Rzeszy i niepodważalnego co do zasady prawa Polski do reparacji wojennych – skromna

---

<sup>18</sup> W. Czaplński, *Regulacja pokojowa z Niemcami po II wojnie światowej*, Państwo i Prawo, 1990, nr 2, s. 45. Z kolei M. Muszyński zwraca uwagę, że prawna ocena Traktatu 2 + 4 wyraźnie wskazuje na braki prawne w zamknięciu sprawy reparacji należnych Polsce od Niemiec; zob. M. Muszyński, *Opinia dotycząca projektu uchwały w sprawie uznania deklaracji z 23 sierpnia 1953 r. o zrzeczeniu się przez Polskę reparacji wojennych za nieobowiązującą*, Przegląd Sejmowy nr 4/2005, s. 171.

<sup>19</sup> M. Muszyński, *Prawnomiędzynarodowe podstawy niemieckich zobowiązań reparacyjnych na rzecz zwycięskiej koalicji ze szczególnym uwzględnieniem Polski*, [w:] W. Góralski, *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944-2004, Tom I*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2004, s. 115.

<sup>20</sup> Z. Galicki, *Opinia dotycząca projektu uchwały w sprawie uznania deklaracji z 23 sierpnia 1953 r. o zrzeczeniu się przez Polskę reparacji wojennych za nieobowiązującą*, Przegląd Sejmowy nr 4/2005, s. 144.

baza prawna, w której poza Umową poczdamską i dwustronną umową PRL-ZSRR brak ostatecznych i jednoznacznych rozwiązań, pozwala na kontestację polskich działań reparacyjnych przez niektóre środowiska polityczne i społeczne”<sup>21</sup>.

Autor:

**dr Julia Wojnowska-Radzińska**

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

---

<sup>21</sup> Ibidem, s. 121.