

*Robert Grzeszczak*

## **PROBLEMATYKA ROSZCZEŃ MAJĄTKOWYCH W STOSUNKACH POLSKO-NIEMIECKICH**

### **1. Wprowadzenie**

Problematyka roszczeń majątkowych, niemieckich i polskich, jest złożona w wymiarze prawnym, społecznym, przede wszystkim zaś politycznym. Są to zagadnienia dotyczące reparacji wojennych, interpretacji Układów Poczdamskich, zawarcia traktatów granicznych, dobrosąsiedzkich i pokojowych między Polską i Niemcami (tj. PRL/III RP a NRD/RFN i Niemcami zjednoczonymi), ucieczki i przymusowych wysiedleń obywateli III Rzeszy z terenów tzw. polskich Ziemi Odzyskanych oraz wywłaszczeń majątków i pozbawienia obywatelstwa.

Szczególnie wiele emocji budzi kwestia zasadności roszczeń odszkodowawczych obywateli niemieckich wysiedlonych po II wojnie światowej, zwłaszcza w kontekście ówczesnych i aktualnych standardów prawa międzynarodowego. Problem ten stanowi centralne zagadnienie niniejszej pracy. Należy zwrócić przy tym uwagę na trzy podstawowe płaszczyzny wskazanych w poprzednim akapicie problemów, a mianowicie: krajowy (pozycję prawną Niemiec i Polski), prawnomiędzynarodowy i europejski (Unii Europejskiej).

Kolejnym zagadnieniem poddanym analizie jest trudna problematyka roszczeń tzw. późnych przesiedleńców. Są to roszczenia obywateli Niemiec i Polski bądź osób, które obywatelstwo polskie straciły, stając się przynależnymi Niemiec, a niekiedy Stanów Zjednoczonych, Izraela czy jeszcze innych państw, do których emigrowały. Roszczenia tych osób mają zupełnie inną genezę niż roszczenia majątkowe przesiedleńców wojennych i tuż powojennych. Nieraz jednak oba te problemy są związane ze sobą, co jest błędem często powtarzanym w mediach, a to wprowadza zamieszanie informacyjne w społeczeństwie.

### **2. Eskalacja problemu na przełomie wieków?**

Problematyka niemieckich roszczeń restytucyjnych i odszkodowawczych wobec Polski za straty poniesione przez obywateli niemieckich w wyniku ewakuacji przed

frontem, przymusowych wysiedleń i późniejszych akcji repatriacyjnych nie jest sprawą nową. Jednak w ostatnich dwóch dekadach doszło do wielu zmian politycznych i prawnych, wewnętrznych i zewnętrznych, zarówno w Polsce, jak i w Niemczech.

Kwestia przesiedleń, oceny podstaw prawnych ich przeprowadzenia oraz związanych z tym roszczeń majątkowych nabrała zdecydowanie większego, rzecz można, medialnego wymiaru, dlatego tworzy się wrażenie eskalacji problemu. Rzecz jest jednak nieco bardziej skomplikowana, a problem równie tak stary jak kwestia porządku powojennego w kształcie Układów Poczdamskich.

Po 1989 r. pojawiły się bowiem nowe czynniki, które ożywiły problem i nasiliły dyskusje. Należą do nich takie wydarzenia jak m.in. ratyfikacja przez Polskę w 1991 r. Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, wejście do Unii Europejskiej w 2004 r., wejście w życie Karty Praw Podstawowych (wraz z Traktatem z Lizbony) czy planowane po raz kolejny przyjęcie przez sejm ustawy repywatyzacyjnej. Temat ożywa także przy okazji inicjatyw niemieckich (Centrum przeciwko Wypędzeniom, Widoczny Znak) dążących do upamiętnienia wypędzeń i przesiedleń ludności po II wojnie światowej.

Przekształcenia ustrojowe w Polsce i zjednoczenie Niemiec zmieniły podstawy wzajemnych stosunków państwowych i wprowadziły m.in. nowe procedury dochodzenia roszczeń majątkowych. Natomiast do roku 1990 polskie normy prawne dotyczące prawa własności opierały się na koncepcji komunistycznej, która odrzucała prawo własności jako prawo człowieka. Własność rozpatrywana była przez pryzmat suwerenności państwa, a więc jako domena państwowa. W Niemczech natomiast od samego początku traktowano własność jako część praw człowieka. Znalazło to wyraz zarówno w doktrynie prawa, jak i jego praktyce. Federalny Trybunał Konstytucyjny (niem. *Bundesverfassungsgericht*) w licznych orzeczeniach wypowiedział się o prawie własności jako prawie człowieka (jednostki). Pod tym też kątem niemiecka doktryna rozpatrywała problem byłych majątków niemieckich na terenach utraconych na rzecz Polski.

Niezaprzeczalne znaczenie dla eskalacji problemu ma oczywiście także wzrost pozycji Niemiec na arenie międzynarodowej na przełomie wieków, co zmanifestowało się zmianą świadomości historycznej i prawnej ich obywateli. Zmieniły się bowiem strukturalne warunki funkcjonowania Niemiec w polityce zagranicznej. Niemcy w wyraźnie mniejszym stopniu niż w ciągu pierwszych dziesięciu lat po zjednoczeniu są związane ograniczeniami przez tzw. systemowy podział władzy. W poźniejszej rzeczywistości działań Niemców nie utrudniają już mocarstwa, a jeżeli tak, to w znikomym stopniu<sup>1</sup>.

Nie wchodząc w szczegóły tego szerokiego tematu, wystarczy skonstatować, że mamy do czynienia z procesem transformacji potencjału państwa niemieckiego w dwie formy polityki władzy (niem.: *Machtpolitik*), tj. w politykę autonomii (niem.:

---

<sup>1</sup> Por. R. Baumann, V. Rittberger, W. Wagner, *Macht und Machtpolitik. Neorealistische Außenpolitiktheorie und Prognosen über die deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung*, „Zeitschrift für internationale Beziehungen” 1999, nr 2, s. 245–286.

*Abwehrpolitik*) i politykę wpływów (niem.: *Einflusspolitik*). Poprzez politykę wpływów Niemcy zgodnie ze swoją wizją kształtują relacje z innymi państwami i podmiotami międzynarodowymi, osiągają korzystne dla siebie wyniki oraz zapewniają sobie środki umożliwiające trwalsze wpływanie na stosunki międzynarodowe<sup>2</sup>. Zmiany, o których tu mowa, widać najbardziej wyraźnie w polityce europejskiej (integracyjnej) Niemiec. Mają one swoje znaczenie także dla spraw omawianych poniżej.

Wreszcie trzeba uwzględnić i zmianę, jaka dokonała się w samym prawie międzynarodowym w kwestii ochrony praw człowieka, podmiotowości jednostek oraz odpowiedzialności państw za naruszenie tych praw, co poprawiło pozycję formalnoprawną jednostki przed sądami międzynarodowymi. Szczególnie widoczny jest ten aspekt w Unii Europejskiej, gdzie jednostka chroniona jest właściwie w wymiarze zarówno krajowym, jak i wspólnotowym.

Można zatem powiedzieć, że wprowadzenie demokracji i zasad ochrony praw człowieka zrównało państwa i ustanowiło wspólna płaszczyznę standardów prawnych. Zaowocowało to m.in. rozbudzeniem nadziei na możliwość oparcia swoich roszczeń na ugruntowanych podstawach prawnych i rzetelnym procesie.

### 3. Różnice poglądów w Niemczech i Polsce

Niemiecka pamięć historyczna została ukształtowana w odmiennych od polskich realiach ideologicznych i edukacyjnych. W pewnym sensie w Polsce nadrabiamy w tym zakresie zaległości. W Niemczech i w Polsce Ludowej dyskurs publiczny i intelektualny był całkowicie różny, inna była polityka historyczna państw, a co za tym idzie – inaczej ukształtowano świadomość społeczeństw. Wpływ na kształt niemieckiego obrazu ziem utraconych na Wschodzie miały wydarzenia polityczne, m.in. przegrana wojna, sowiecka i aliancka okupacja kraju, rozbięcie państwa na dwie części i ograniczanie ich autonomii przez mocarstwa alianckie.

Niemcy podzielone w wyniku rozpetanej i przegranej przez nie II wojny światowej rozwijały się w dwóch odmiennych systemach politycznych i gospodarczych. W granicach RFN znalazły się miliony wysiedleńców i uciekinierów ze wschodu, których należało możliwie szybko zintegrować z resztą społeczeństwa. Polityka integracyjna władz niemieckich polegała na zapewnieniu im przede wszystkim mieszkania i pracy oraz włączeniu w funkcjonowanie struktur państwa.

W Polsce każdą próbę dyskusji nad statusem ziem zachodnich odbierano alergicznie, z automatycznym komentarzem o tendencjach rewizjonistycznych. Wydaje się, że ten sposób omijania dyskusji na tematy trudne w stosunkach obu państw w wielu środowiskach przetrwał do dziś. Podejście to wszczepiono także mieszkańcom ziem zachodnich w Polsce<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 259–260; por. także A.M. Suszycki, *Trzy wymiary niemieckiej polityki zagranicznej*, w: R. Grzeszczak, M. Piotrowska (red.), *Niemcy i Unia Europejska w dobie reform, ????, Wrocław 2008*, s. 65 i n.

<sup>3</sup> R. Grzeszczak, *Mit założycielski „Ziem Odzyskanych”*, „Pamięć i Przyszłość” 2008, nr 1, s. 30–31.

Dopiero od 1990 r., a więc od wejścia w życie Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec z 12 września 1990 r. oraz Traktatu o potwierdzeniu granicy z 14 listopada 1990 r., między Niemcami a Polską istnieje jednoznaczna sytuacja terytorialna z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Została ona przygotowana przez układ z 7 grudnia 1970 roku<sup>4</sup>. Można uznać, że w 1990 r. skutki II wojny światowej ustały, a uznanie przebiegu granic jest ostateczne. Jest to data graniczna, przynajmniej w kontekście oceny stosunków prawnych i państwowych, zapewne w mniejszym stopniu stała się taką dla społeczeństw obu państw. Paradoksalnie bowiem to perspektywa, a w końcu przystąpienie Polski do UE w 2004 r., przyczyniła się do reanimowania polsko-niemieckiej debaty na temat nie tyle statusu ziem zachodnich, ile ich historii i tożsamości. Pomijając radykalne hasła skrajnych formacji, np. Związku Wypędzonych, Ziomkostwa Śląskiego i Powiernictwa Pruskiego wraz z jego przewodniczącym do 2005 r., Rudim Pawelką, staliśmy się świadkami otwartej dyskusji na tematy dotychczas funkcjonujące jako tabu<sup>5</sup>.

Niestety w dyskurs społeczeństw, a raczej ich pewnych grup, które z różnych względów są zainteresowane omawianą tu tematyką, wmixowały się polityka i media. Spowodowało to pewną demonizację poglądów niemieckich w odbiorze Polaków. W celu realizacji ambicji politycznych przedstawiano te najbardziej radykalne poglądy, często pomijając próby rzeczowych dyskusji o niemieckiej percepcji polskich ziem zachodnich. Okazuje się, że skrajne poglądy, tak często przytaczane w Polsce, nie są poglądami przeciętnych Niemców. Co więcej, takie nazwiska jak Pawelka czy Steinbach należą tam do mało znanych. Najświeższym dowodem odmienności podejścia do wagi tematu jest zakres dyskusji w mediach w związku z wyrokiem Trybunału strasburskiego oddalającym 7 października 2008 r. 22 pozwy Powiernictwa Pruskiego. W prasie niemieckiej próżno było szukać większego zainteresowania tym orzeczeniem, w polskiej zaś zajęło ono jedno z czołowych miejsc<sup>6</sup>. Pokazuje to znacząco różny stopień zainteresowania problematyką.

<sup>4</sup> Szerzej na temat prawnych podstaw stosunków polsko-niemieckich: J. Barcz, *Podstawy prawne stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami*, w: W.M. Góralski (red.), *Polska – Niemcy 1945–2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie: studia i dokumenty*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007, s. 113 i n.

<sup>5</sup> H. Putzke, G. Morber, *Die Preußische Treuhand – Adressat einer vereinsrechtlichen Verbotsverfügung?*, „Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter, Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung”, 1 czerwca 2007 r., s. 211–219, szerzej o Powiernictwie Pruskim por. artykuł z niniejszego tomu autorstwa A. Jasińskiej.

<sup>6</sup> Np. w dzienniku „Rzeczpospolita”, por. artykuły: P. Jendroszczyk, *Skargi Niemców odrzucone*, „Rzeczpospolita” z 9 października 2008 r.; C. Gmyz, P. Jendroszczyk, *Roszczenia Pruskiego Powiernictwa – odrzucone*, ibidem; J. Haszczyński, *Strasburg wspiera pojednanie polsko-niemieckie*, ibidem. W Niemczech w opiniotwórczym (mającym najszerzy zasięg) dzienniku „Frankfurter Allgemeine Zeitung” znalazła się jedynie krótka adnotacja, por. „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 11 października 2008 r., s. 5, *Klageabweisung: Polen erleichtert*.

## 4. Istota problemu

Problem wzajemnych roszczeń majątkowych dotyczy skutków zakończenia wojny, w tym m.in. istoty władztwa nad utraconymi przez III Rzeszę ziemiami (administracja czy suwerenne władztwo), reparacji wojennych, ucieczki i przymusowych wysiedleń obywateli III Rzeszy oraz podstaw prawnych wyłączeń ich majątku, interpretacji traktatów granicznych i dobrosąsiedzkich Polski i Niemiec<sup>7</sup>. Szczególnie wiele emocji budzi kwestia zasadności roszczeń odszkodowawczych obywateli niemieckich wysiedlonych po II wojnie światowej. Kiedy bowiem nastąpiło skuteczne i ostateczne uzyskanie przez państwo polskie władztwa terytorialnego nad ziemiami zachodnimi oraz czy wyłączenie majątków niemieckich było zgodne z prawem międzynarodowym?

Kwestia wyłączeń majątków niemieckich wiązana jest z kolei z zagadnieniem przysługujących Polsce reparacji wojennych. W tym kontekście rodzi się pytanie o to, czy i na jakich zasadach prywatny majątek niemiecki mógł być w ramach owych reparacji przejęty.

### 4.1. Roszczenia o zwrot majątku i o odszkodowanie

Istnieje zasadnicza różnica między roszczeniami dotyczącymi zwrotu wyłączonego majątku niemieckiego a roszczeniami o wypłacenie odszkodowania za utratę owych majątków. Oba rodzaje roszczeń są podnoszone przez wypędzonych i pozbawionych majątku obywateli Niemiec, a coraz częściej ich spadkobierców, gdyż roszczenia o charakterze praw majątkowych są dziedziczone. W prawie niemieckim mowa jest o ciągłości prawa do dawnych majątków, które zgodnie z orzecznictwem niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego jest chronione art. 14 Ustawy Zasadniczej z 1949 roku. Zupełnie inną naturę prawną mają roszczenia tzw. późnych przesiedleńców.

Pierwsze (o zwrot) kwestionują ważność dokonanych wyłączeń, opierając się na założeniu, że Polska objęła suwerenne władztwo nad terenami ziem zachodnich dopiero na podstawie Traktatu o potwierdzeniu granicy z 21 czerwca 1990 r., zawartego już ze Niemcami zjednoczonymi.

Drugie (odszkodowawcze), uznając efektywność działań podjętych zaraz po wojnie, raczej wywodzą swe racje z zasady ochrony własności, stanowiącej podstawę społeczeństwa demokratycznego. Jej ranga w powojennej rzeczywistości została wielokrotnie potwierdzona w aktach prawa międzynarodowego. Te właśnie roszczenia są osią wielu analiz prawnych, historycznych czy politologicznych, zarówno polskich, jak i niemieckich<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Por. W. Czapliński, *Polskie pozyje prawne wobec Niemiec popoczdamskich w świetle prawa międzynarodowego. Agresja – terytorium – obywatelstwo*, w: W.M. Góralski (red.), *Polska–Niemcy...*, op. cit., s. 37–78; por. także D. Blumenwitz, *Das Offenhalten der Vermögensfragen in deutsch-polnischen Beziehungen*, Kulturstiftung der Deutschen Vertriebenen, Bonn 1992, s. 91 i n.

<sup>8</sup> Są to analizy autorstwa prawników, politologów i historyków, do których należą m.in. A. Kłańkowski, K. Skubiszewski, J. Barcz, W. Czapliński, J. Sandorski, M. Muszyński, J. Kranz, W. M. Góralski, K. Ruchniewicz, W. Borodziej, P. Buras, a ze strony niemieckiej m.in. D. Blumenwitz, J.A. Frowein, Ch. Tomuschat czy E. Klein.

## 4.2. Wywłaszczenie, nacjonalizacja i konfiskata mienia niemieckiego po II wojnie światowej

Z prawnomiędzynarodowego punktu widzenia pojęcie pozbawienia własności obejmuje wszelkie formy działania państwa wobec własności prywatnej, a więc zarówno wywłaszczenie, nacjonalizację, jak i konfiskatę.

Historycznie przez pojęcie wywłaszczenia rozumiano przymusowe przeniesienie prawa własności na państwo. Aktualnie obejmuje ono także wszelkie obciążenia własności i praw, anulowanie pożyczek państwowych i zniesienie koncesji. Wywłaszczenie powinno mieć charakter formalny. Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej ETPC) uznał też wywłaszczenie *de facto* pojmowane jako zupełna i nieodwracalna redukcja możliwości korzystania z atrybutów własności bez formalnego pozbawienia tytułu prawnego, choćby wskutek długotrwałego utrzymywania zezwoleń ekspropriacyjnych związanych z jednoczesnym zakazem budowy i naprawiania budynków<sup>9</sup>.

Nacjonalizacją jest natomiast przekazanie w drodze ustawy na rzecz państwa oraz w interesie publicznym korzyści lub pewnych kategorii praw prywatnych, celem ich eksploatacji lub kontroli przez państwo lub nadania im przez państwo nowego – innego przeznaczenia. W orzecznictwie ETPC wskazuje się, że nacjonalizacji powinna również towarzyszyć wypłata odszkodowania<sup>10</sup>.

W przeciwieństwie do pojęcia wywłaszczenia i nacjonalizacji – pojęcie konfiskaty jest jednoznaczne. Podstawową cechą konfiskaty jest bowiem brak odszkodowania i podjęcie przez państwo działania w stosunku do majątku prywatnego. A zatem konfiskatą jest również wywłaszczenie i nacjonalizacja, jeśli nie zostanie wypłacone odszkodowanie<sup>11</sup>.

Konfiskata mienia niemieckiego następowała w różnych etapach i na różnych podstawach prawnych. Była ona dokonywana na podstawie norm szczególnych o charakterze karnym, w ramach sukcesji terytorialnej oraz jako efekt transformacji systemowej. Sprawy majątkowe tzw. *volksdeutschów*, obywateli, którzy w czasie wojny zgłosili swą przynależność do narodu niemieckiego, zostały uregulowane dekretem z 28 czerwca 1946 r. o odpowiedzialności karnej za odstępstwo od narodowości w czasie wojny. W drugim przypadku zastosowanie miały przepisy dekretu z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich. W trzecim zaś wywłaszczenie dokonywane było na podstawie norm generalnych, wynikających z założeń gospodarki uspołecznionej. Wszystkie nieruchomości (grunty rolne,

<sup>9</sup> Cyt. za: C. Mik, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 5, s. 30.

<sup>10</sup> Por. orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Lithgow i inni v. Wielka Brytania*, cyt. za: *ibidem*, s. 30.

<sup>11</sup> Por. U. Kiejna, *Możliwość dochodzenia roszczeń w stosunku do majątków wywłaszczonych na mocy powojennych działań władz polskich przez byłych właścicieli niemieckich przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka i Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości*, w: *Niemieckie roszczenia majątkowe wobec Polski, Analizy prawne Centrum im. Willy Brandta Studiów Niemieckich i Europejskich Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2004, s. 45 i n.

grunty leśne, przedsiębiorstwa) przechodziły w całości na własność Skarbu Państwa. Przeprowadzana nacjonalizacja znajdowała podstawy w normie ustawowej o charakterze *erga omnes*, która z tego względu nie wprowadzała formalnie rozróżnienia między obywatelami a cudzoziemcami.

Niemniej jednak niektóre z aktów zapowiadały wypłatę odszkodowań, np. art. 7 ustawy z 3 stycznia 1946 r. o przejściu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej. Pod wpływem nacisku ze strony państw zachodnich Polska zgodziła się z potrzebą zadośćuczynienia szkodzie powstałej w wyniku nacjonalizacji, jednak wyłącznie wobec cudzoziemców (i nie Niemców). W konsekwencji po stronie cudzoziemców powstały roszczenia, które przybrały postać tzw. roszczeń globalnych. Ze względu na wyjątkową sytuację polityczną i gospodarczą państw Europy Środkowej po wojnie wypłata pełnych i odpowiednich odszkodowań była ekonomicznie nierealna. Przyjęto zatem ryczałtowe stawki odszkodowań globalnych, których szczegółowe zasady zostały określone w umowach dwustronnych (tzw. *lump sum agreements*)<sup>12</sup>.

Niemcy jako agresorzy zostali wyłączeni spod owych regulacji i jednoznacznie pozbawieni możliwości otrzymania odszkodowań globalnych w zryczałtowanej formie<sup>13</sup>. Ponadto w przypadku mienia poniemieckiego własność Skarbu Państwa, niezależnie od rodzaju aktu, nabywana była bezpośrednio z mocy prawa i z dniem wejścia w życie przepisów lub uprawomocnienia się decyzji. Majątki z zasady nabywane były pod tytułem pierwotnym, tzn. bez odszkodowania i zwolnione z wszelkich obciążeń i długów. Adresatów norm określano zatem według obywatelstwa lub narodowości.

Reasumując, trzeba więc przyznać, że podanie pełnego katalogu aktów wywłaszczających jest praktycznie niemożliwe. Czasami przepis wywłaszczający stanowił bowiem tylko jedną normę zawartą w akcie o zupełnie innym charakterze prawnym. Często również przejście majątku następowało bez podstawy prawnej lub z jej naruszeniem<sup>14</sup>.

Analiza podstawowych uregulowań prawnych, na mocy których przejęto w całości majątek niemiecki na tzw. Ziemiach Odzyskanych, pozwala jednak na dokonanie podziału tych aktów na trzy zasadnicze grupy:

- 1) normy generalne o charakterze systemowym, obejmujące majątek niemiecki w ramach programu nacjonalizacji – wszystkie nieruchomości objęte tymi normami przechodziły w całości na własność Skarbu Państwa; nawet jeżeli normy te przewidywały wypłatę odszkodowania, to w sytuacji przejęcia majątków niemieckich wprowadzały szczególną formułę przejęcia bez odszkodowania;

<sup>12</sup> Szerzej por. K. Kornosz, *Ocena polskich aktów prawnych dotyczących przejęcia mienia niemieckiego po II wojnie światowej*, w: *Niemieckie roszczenia...*, op. cit., s. 32 i n.

<sup>13</sup> M. Muszyński, *Przejęcie majątków niemieckich przez Polskę po II wojnie światowej. Studium prawnomiędzynarodowe i porównawcze*, Wydawnictwo „Sto”, Bielsko-Biała 2003, s. 94 i n.; por. także W. Czapliński, A. Wyrozumski, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 205.

<sup>14</sup> Zob. W. Gadomski, *Reprywatyzacja – jak spłacić rachunek historii*, „Gazeta Wyborcza” z 7 grudnia 2003 r.

- 2) normy szczególne skierowane przedmiotowo bezpośrednio do własności niemieckiej na tzw. Ziemiach Odzyskanych – skutkowały one nabyciem majątku pod tytułem pierwotnym i bez odszkodowania;
- 3) normy specjalne o charakterze karnym, ukierunkowane na przejęcie majątków osób, które sprzeniewierzyły się państwu i narodowi polskiemu – majątek takich osób podlegał przypadkowi lub konfiskacie<sup>15</sup>.

## 5. Doktryna prawna niemiecka i polska

Doktryna niemiecka i polska wykazywała czasami wręcz krańcowo różne poglądy prawne. Mają one swoje historyczne przyczyny przede wszystkim w braku możliwości zawarcia z Niemcami po 1945 r. traktatu pokojowego oraz w trwającym prawie 50 lat podziale Europy. W tym czasie stosunki z Niemcami zachodnimi regulowano częściej *per facta concludentia* niż w drodze umów państwowych<sup>16</sup>.

Niemcy od początku dyskusji na temat charakteru wypędzeń reprezentowały stanowisko prawne, że wypędzenie ludności niemieckiej z byłych niemieckich obszarów wschodnich było niezgodne z prawem, podobnie jak przeprowadzone przez Polskę wywłaszczenie bez odszkodowania. Stanowisko to zostało utrzymane także wobec oświadczeń rządu federalnego za czasów kanclerza Schrödera i kanclerz Merkel<sup>17</sup>. Republika Federalna Niemiec respektowała jednak zarządzanie tymi obszarami przez Polskę na mocy środków przyjętych przez aliantów również w swoim porządku prawnym.

Zdaniem Ch. Tomuschata, specjalisty prawa międzynarodowego publicznego, reprezentującego stanowisko ugodowe, nie ulega wątpliwości, że na podstawie polskich uregulowań prawnych obecni właściciele ponemieckich majątków są ich prawnymi właścicielami. Dodaje on jednak, że sprawy majątkowe w chwili zawierania traktatu w 1990 r. były zbyt kontrowersyjne i skomplikowane, aby wówczas rozstrzygać o nich ostatecznie. Tym samym uznał sprawę za wciąż otwartą<sup>18</sup>.

Z kolei E. Klein w opinii prawnej przygotowanej na zlecenie Bundestagu w 2005 r. dowodzi, że roszczenia majątkowe obywateli niemieckich wysiedlonych (wypędzonych) są uzasadnione, klasyfikując je jako zbrodnie przeciwko ludzkości, co

---

<sup>15</sup> Por. S. Hambura, *Reparacje wojenne w stosunkach polsko-niemieckich*, ekspertyza nr 302 IP-105P, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 2003, dostępna na [www.biurose.sejm.gov.pl/teksty\\_pdf\\_04/e-302.pdf](http://www.biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_04/e-302.pdf), s. 13.

<sup>16</sup> Por. J. Barcz, J.A. Frowein, *Ekspertyza w sprawie roszczeń Niemiec przeciwko Polsce w związku z drugą wojną światową*, Heidelberg–Warszawa 2004, s. 12; ekspertyza w j. polskim dostępna na <http://www.polskiem.pl/docs/47/ekspertyza.doc>, por. także W. Czaplński, *Polskie pozycje prawne...*, op. cit., s. 52 i n.

<sup>17</sup> O pozytywnym sygnale ze Strasburga po oddaleniu skarg zbiorowych Powiernictwa Pruskiego z 7 października 2008 r. pisano w „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 11 października 2008 r., s. 5, *Klageabweisung: Polen erleichtert*. W adnotacji podkreślono, że nie zmienia to pozycji rządu uznającej jednak wypędzenia za nielegalne w świetle prawa międzynarodowego.

<sup>18</sup> Ch. Tomuschat, *Die Vertreibung der Sudetendeutschen. Zur Frage des Bestehens von Rechtsansprüchen nach Völkerrecht und deutschem Recht*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 1996, t. 56, s. 1–69.



w sensie prawa międzynarodowego manifestuje się m.in. tym, że nie podlegają one przedawnieniu<sup>19</sup>.

Przeważająca część doktryny zachodnioniemieckiej prezentowała pogląd, że postanowienia Układów Poczdamskich z 1945 r. nie przekazywały Polsce na własność terenów niemieckich położonych na wschód od linii Odry i Nysy Łużyckiej. Powoływano się bowiem na regulacje dotyczące zastrzeżenia ostatecznego uregulowania kwestii granic w umowie pokojowej, która miała być przyjęta w nieokreślonym bliżej czasie powojennym. Dodatkowo użycie w Układach Poczdamskich informacji o powierzeniu tych ziem „administracji” uznano za wiążące określenie. Przekazanie ziem Polsce potwierdzono zatem jako akt cesji administracyjnej. Polega ona na tym, że suweren przekazuje innemu państwu uprawnienia do okupacji i do sprawowania władzy na danym terytorium. Z prawnego punktu widzenia zabieg ten jest możliwy<sup>20</sup>. Suwerenność terytorialną (niem. *territoriale Souverenität*) można w zasadzie oddzielić od prawa do sprawowania władzy zwierzchniej (niem. *Gebietshoheit*)<sup>21</sup>.

Dowodzono, że przeniesienie suwerenności (cesja) mogło nastąpić wyłącznie na podstawie umowy zawartej z Polską przez zjednoczone już Niemcy. Do momentu zawarcia takiej umowy (a warunek ten spełnia dopiero układ graniczny z 1990 r.) Niemcy pozostawały jedynym suwerenem, a Polsce przysługiwało tylko władztwo terytorialne. Pewna część przedstawicieli doktryny niemieckiej uznała, że takim punktem zwrotnym było zawarcie tzw. *Ostverträge* w latach 70.<sup>22</sup> Tak czy inaczej – Polska nie mogła poprzez swoje ustawodawstwo zmieniać skutecznie stosunków majątkowych na tzw. Ziemiach Odzyskanych. Niemieccy właściciele zatem nadal zachowali prawo własności, zwłaszcza jeżeli są wpisani do niemieckich ksiąg wieczystych<sup>23</sup>. Takie rozumienie Uchwał Poczdamskich oznaczałoby, że obszar ten miał do 1990 r. status ziem okupowanych, a prawa i obowiązki Polski regulowała IV Konwencja Haska z 18 października 1907 r., która zakazuje okupantowi samowolnych wywłaszczeń.

Pewna grupa argumentów dowodzących nieważności cesji terytorialnej na rzecz Polski związana była z problemem podmiotowości Niemiec. Zrodziło się bowiem pytanie, czy Rzesza Niemiecka przetrwała kapitulację w 1945 r., a w następstwie nowego układu sił w Europie także powstanie dwu państw niemieckich. Powstał więc problem, które z nich należy traktować jako sukcesora Rzeszy Niemieckiej. RFN stała na stanowisku, iż Rzesza przetrwała wojnę i powstanie NRD. Podmiotem

<sup>19</sup> *Gutachten zur Rechtslage des im heutigen Polen entzogenen Privateigentums Deutscher, erstellt im Auftrag des Deutschen Bundestages von Prof. Dr. Eckart Klein*, Potsdam 2005.

<sup>20</sup> Szerzej na ten temat por.: A. Verdross, B. Simma, R. Geiger, *Territoriale Souveränität und Gebietshoheit: zur völkerrechtlichen Lage der Oder-Neisse Gebiete*, Kulturstiftung der Deutschen Vertreibenen, Bonn 1980.

<sup>21</sup> S. Hambura, op. cit., s. 14.

<sup>22</sup> J.A. Frowein, *Zur Entstehung und Bedeutung der Ostverträge 1970 – einige persönliche Ergänzungen*, w: H.-J. von Cremer, Th. Giegerich, D. Richter, A. Zimmermann (red.), *Tradition und Weltoffenheit des Rechts. Festschrift für Helmut Steinberger*, Springer, Berlin–Heidelberg–New York 2002, s. 163–178.

<sup>23</sup> W. Czapliński, *Problematyka reparacji wojennych w stosunkach polsko-niemieckich*, Ekspertyza BSiE nr 303, Warszawa 2003, s. 31.

praw i obowiązków miała być właśnie ta pierwsza. Jednocześnie terytorium NRD nie stanowiło zagranicy, co znalazło wyraz w specyficznie skonstruowanej instytucji obywatelstwa niemieckiego. Zgodnie z doktryną istniało bowiem jedno obywatelstwo niemieckie. Powyższa teza oznaczała, że jakiegokolwiek zmiany granic, w tym cesja terytorium na rzecz Polski, mogły być dokonane wyłącznie po zjednoczeniu Niemiec.

Postanowienia art. 12 układu zjednoczeniowego z 31 sierpnia 1990 r. zdają się potwierdzać tezę o ciągłości i identyfikacji RFN z Rzeszą, chociaż RFN przyłączyła wówczas NRD, utrzymując zasadę nienaruszalności praw państw trzecich, a zatem i tych dotyczących zrzeczenia się terytorium. Istotne znaczenie może mieć tutaj przywołanie art. 11 Konwencji Wiedeńskiej z 1978 r. o sukcesji państw w odniesieniu do umów międzynarodowych. Stanowi on, że sukcesja nie narusza granicy ustalonej przez traktat. Choć konwencja nie weszła w życie, odzwierciedla ona zwyczaj międzynarodowy, który jest również wiążący<sup>24</sup>.

W doktrynie niemieckiej uważa się, o czym była mowa, że wywłaszczenia obywateli niemieckich dokonane przez Polskę po wojnie były niezgodne z prawem międzynarodowym, gdyż nastąpiły bez odszkodowań<sup>25</sup>. Podnosi się, że w prawie międzynarodowym obowiązywała wówczas tzw. doktryna Hulla, która zezwalała na pozbawienie własności jedynie na cele publiczne, za odszkodowaniem<sup>26</sup>.

Zdaniem strony niemieckiej do niezgodności z prawem międzynarodowym doszło również z powodu naruszenia zakazu dyskryminacji w polskich aktach prawnych dotyczących majątku niemieckiego. Dekrety wywłaszczeniowe obejmowały z reguły tylko Niemców, czasami innych obcokrajowców, a Polaków tylko wtedy, gdy współpracowali z okupantem niemieckim. Podkreśla się, że sukcesja państwa sama w sobie nie usprawiedliwia systematycznych konfiskat mienia, zwłaszcza o charakterze dyskryminacyjnym<sup>27</sup>. W skrajnych przypadkach podnosi się nawet, że wysiedlenia Niemców były częścią polityki ucisku i miały one doprowadzić do rozwiązania w ten sposób kwestii mniejszości narodowych<sup>28</sup>.

Natomiast Polska, co do zasady, stała od początku istnienia problemu na stanowisku, że wszelkie działania podejmowane na terenach „odzyskanych” uzasadnione były Układami Poczdamskimi. Przekazanie Polsce tych terenów oraz wywłaszczenie niemieckiej własności traktowane było jako część należnych jej reparacji wojennych.

W Polsce uznawano i naturalnie uznaje się, że zasady prawa międzynarodowego dotyczące ochrony majątków cudzoziemskich są obowiązujące. Podkreśla się jednak, że odnoszą się one do ochrony majątku prywatnego w czasie pokoju. Natomiast w przypadku przejęcia majątku niemieckiego przez Polskę po II wojnie światowej miano do czynienia z klasycznym przypadkiem zaspokajania roszczeń

<sup>24</sup> Szerzej por. M. Muszyński, *Przejęcie majątków...*, op. cit.

<sup>25</sup> Zob. P. Jendroszczyk, *Wypędzeni przygotowują pozwy*, „Rzeczpospolita” z 2 października 2003 r.

<sup>26</sup> Zob. szerzej S. Hambura, op. cit., s. 14–15.

<sup>27</sup> W. Czapliński, *Problematyka reparacji...*, op. cit., s. 31–32.

<sup>28</sup> S. Hambura, op. cit., s. 15.

reparacyjnych z majątku agresora, w tym również z prywatnego majątku jego obywateli. Tym samym, przychylając się do stanowiska zaprezentowanego w opracowaniu M. Muszyńskiego, „należy spojrzeć na problem przejęcia majątków niemieckich w Polsce w ramach szerokiego spojrzenia na postępowanie z majątkiem wroga w państwach alianckich [...]. Działania wobec majątku wroga były wyłączone z ram prawnych postępowania z majątkiem cudzoziemców w czasie pokoju”<sup>29</sup>.

Stosownie do stanowiska polskiego problem „roszczeń restytucyjnych” został zamknięty wraz z zawarciem Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec (1990/1991). Otwarte wówczas jeszcze problemy (świadczenia dla byłych robotników niewolniczych i przymusowych) zostały w następnych latach rozstrzygnięte w drodze rozwiązań politycznych (*ex gratia*)<sup>30</sup>.

Na koniec tej części rozważań należy wspomnieć o wyjątkowej inicjatywie obu rządów. Powołały bowiem polsko-niemiecką grupę ekspertów w celu wyjaśnienia na gruncie prawa międzynarodowego i krajowego zakresu zasadności niemieckich roszczeń restytucyjno-odszkodowawczych. Opublikowana w listopadzie 2004 r. ekspertyza profesorów Barcza i Froweina, powoływana w tej analizie wielokrotnie, w sprawie roszczeń z Niemiec przeciw Polsce w związku z II wojną światową znacząco wyjaśniła kompleks problemów odszkodowawczych i w istotny sposób przyczyniła się do uznania ich za nieistniejące w prawie polskim, niemieckim i międzynarodowym<sup>31</sup>.

### **5.1. Stanowisko niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wobec wypłaty odszkodowań i konfiskaty mienia obywateli niemieckich**

Przemocny wpływ na kształtowanie się doktryny prawnej w Niemczech wywarły orzeczenia Trybunału z Karlsruhe, który w systemie ustrojowym Republiki Federalnej należy do filarów państwowości niemieckiej. Orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (dalej: FTK) mają powszechnie obowiązującą moc, a w pewnych przypadkach moc ustawy<sup>32</sup>. FTK wykazał się podczas swojej wieloletniej praktyki orzeczniczej dużą elastycznością, dopasowując przysługujące mu środki konstytucyjne do potrzeb, które zresztą okazywały się konieczne w celu ochrony przed niedopuszczalnymi działaniami zarówno ze strony organów państwowych (wewnętrznych), jak i Wspólnot Europejskich/UE. Wielokrotnie FTK decydował się także na

<sup>29</sup> M. Muszyński, *Przejęcie majątków...*, op. cit., s. 325.

<sup>30</sup> J. Barcz, J.A. Frowein, *Ekspertyza...*, op. cit., s. 14.

<sup>31</sup> W.M. Góralski we wprowadzeniu do tomu: *Transfer – obywatelstwo – majątek. Trudne problemy stosunków polsko-niemieckich. Studia i dokumenty*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2005, s. 5; idem, *Znaczenie ekspertyzy Barcz – Frowein w sprawie roszczeń z Niemiec przeciwko Polsce w związku z II wojną światową dla stosunków polsko-niemieckich*, w: idem (red.), *Transfer – obywatelstwo – majątek...*, op. cit., s. 229–280.

<sup>32</sup> Przypadki, o których tu mowa, określa, zgodnie z art. 94 ust. 2 GG, ustawa o FTK (*Gesetz über das Bundesverfassungsgericht* z 12 marca 1951 r., Neufassung z 11 sierpnia 1993 r., BGBl. I, s. 1473 oraz zmiany z 2007 r., BGBl. I, s. 358).

wprowadzanie zmian w utrwalonych wcześniej konstrukcjach. Analiza orzeczeń NTK dowodzi, że sąd ten dopasowuje system prawa konstytucyjnego do potrzeb ochrony prawa wynikających z dalszego rozwoju państwa, prawa wspólnotowego i prawa międzynarodowego<sup>33</sup>.

Jak pokazuje praktyka orzecznicza FTK, moc wiążącą uzyskiwały nie tylko sentencje orzeczeń, lecz także częstokroć uzasadnienia. Praktyka ta zbliża zresztą rolę Trybunału do sądów w systemie anglosaskim. Poddawana też jest częściej krytyce w doktrynie. Większość spraw rozpatrywanych przez FTK dotyczyła i dotyczy praw podstawowych obywateli Niemiec. I rzeczywiście Trybunał stał się gwarantem przestrzegania przez organy państwowe praw zasadniczych, choć znane są też przykłady orzeczeń osłabiających katalog tych praw. Tytułem przykładu – w 1986 r. FTK wydał orzeczenie, w którym sankcjonował możliwość naruszenia konstytucyjnie gwarantowanego prawa do tajemnicy korespondencji i tajemnicy telekomunikacyjnej, potwierdził możliwość zakazu wykonywania pracy przez określone osoby w służbach publicznych czy uzasadnił i usankcjonował wprowadzenie tzw. klauzul zaporowych w prawie wyborczym.

W latach 70. ubiegłego wieku FTK zajął się ważnymi dla stosunków niemiecko-polskich (a dokładniej – stosunków na linii RFN–PRL) sprawami, m.in. majątkowymi. W orzeczeniu z 7 lipca 1975 r., dotyczącym układu z 7 grudnia 1970 r., FTK podkreślił, że majątek skarżących położony na obszarach utraconych na rzecz Polski został skonfiskowany w wyniku aktów obcej władzy publicznej, a więc działań Związku Radzieckiego i przede wszystkim Polski. Trybunał z Karlsruhe stwierdził, iż można pozostawić otwarty problem (niem.: *offene Frage*), czy skarżący mogą powoływać się na ich pierwotny status właściciela w odniesieniu do mienia prywatnego pozostającego na ww. terenach, czy też w to miejsce, ze względu na rzeczywisty stan rzeczy, wstąpiły roszczenia do odszkodowania albo przywrócenia własności. Gdyby punktem wyjścia było założenie, że własność skarżących przestała istnieć na skutek konfiskaty, to w grę mogłoby wchodzić przywrócenie lub roszczenia o odszkodowanie, wynikające ze sprzeczności z prawem międzynarodowym tych środków, co zgodnie zakładały rząd federalny i skarżący. Również tego rodzaju roszczenia mogły być pozycjami prawnymi o znaczeniu majątkowym, podlegającym ochronie na podstawie art. 14 ustawy zasadniczej.

O ile Trybunał jeszcze w 1975 r. zaznaczył jedynie możliwość tego rodzaju roszczeń, o tyle – prawie 20 lat później – w orzeczeniu wydanym 5 czerwca 1992 r. w związku ze skargami konstytucyjnymi skierowanymi przeciwko Traktatowi o potwierdzeniu granicy zrelatywizował jeszcze wyraźniej możliwe stanowisko prawne skarżących jako dysponentów takiego stanowiska prawnego<sup>34</sup>.

Orzecznictwo FTK po traktacie zjednoczeniowym, a więc po 1990 r., nie wskazuje na zobowiązanie do zwrotu wywłaszczonych nieruchomości poprzedniemu właścicielowi. W wyroku z 23 kwietnia 1991 r. Trybunał stwierdził, że „Konstytucja

<sup>33</sup> R. Arnold, *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego a proces integracji europejskiej*, „Studia Europejskie” 1999, nr 1, s. 95–104.

<sup>34</sup> J. Barcz, J.A. Frowein, *Ekspertyza...*, op. cit., s. 21.

nie daje podstaw do kwestionowania uznania co do zasady przez prawo niemieckie skuteczności wywłaszczeń dokonanych przez inne państwa (w tym także konfiskat mienia bez odszkodowania), i to nawet wówczas, gdy owe wywłaszczenia były niezgodne z własnym (niemieckim) porządkiem konstytucyjnym, o ile wywłaszczony majątek znajduje się na terenie innego państwa<sup>35</sup>.

Federalny Trybunał Konstytucyjny określa roszczenia jako praktycznie niewymagalne stanowiska prawne oraz jedynie jako nadzieję na wynagrodzenie strat. Wynika z tego jasno, że w żadnym razie nie uznaje w tym przypadku statusu własności na podstawie prawa niemieckiego. FTK podkreślił także, że obowiązek rekompensat powinien wynikać z suwerennych aktów władzy państwowej. Zasada równości z przepisu art. 3 ust. 1 ustawy zasadniczej wymaga, aby ustawodawca stworzył regulacje rekompensacyjne także dla osób wywłaszczonych na mocy konfiskat związanych z prawem okupacyjnym w rozumieniu załącznika III pkt 1 traktatu zjednoczeniowego. Według Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z niemieckiej Ustawy Zasadniczej nie można wywieść w stosunku do RFN nakazu pełnego (odpowiadającego wartości utraconego mienia) odszkodowania za szkody poniesione w wyniku wyżej wskazanego wywłaszczenia.

Regulując system świadczeń służących wyrównaniu poniesionych szkód, niemiecki ustawodawca jest władny brać pod uwagę możliwości finansowe państwa i jego inne zadania. W normowaniu rekompensat wyrównawczych ustawodawca musi natomiast respektować konstytucyjną zasadę równości (art. 3 ust. 1 Ustawy Zasadniczej) i uwzględniać zasady wykształcone w ramach powojennego systemu wyrównania przez RFN swoim obywatelom ciężarów poniesionych wskutek wojny i jej bezpośrednich następstw<sup>36</sup>.

Barcz i Frowein podkreślają w cytowanej tu ekspertyzie z 2004 r., że orzeczenie FTK z 8 września 1993 r., dotyczące niemiecko-polskiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie – jak mogłoby się wydawać z początku – w swoich sformułowaniach posuwa się jeszcze dalej (2 Senat 3 Izba, symbol: 2 BvR 2121/92 i in.). W orzeczeniu tym stwierdzono, że traktat nie zawiera żadnego uregulowania dotyczącego wywłaszczenia osób skarżących. Orzeczenie Izby wykazuje także w dalszych częściach uzasadnienia, że rząd federalny nigdy czegoś takiego nie przedkładał stronie polskiej. Izba wskazuje mianowicie w punkcie 2 jednoznacznie na to, że roszczenia są sporne oraz że przy uwzględnieniu stanu niemiecko-polskich stosunków politycznych niemieckie działania w tym kierunku byłyby – według oceny rządu federalnego, mieszczącej się w ramach konstytucyjnych uprawnień – pozbawione szans na pozytywne rozstrzygnięcie, a ponadto szkodliwe. Wykazuje to całkowicie jednoznacznie, że rząd federalny nigdy nie potwierdzał własności niemieckich wypędzonych w stosunku do Polski<sup>37</sup>.

26 października 2004 r. FTK wydał ważny dla omawianych tu materii wyrok<sup>38</sup>. Skarga ta dotyczyła zgodności z prawem międzynarodowym wywłaszczeń dokona-

<sup>35</sup> BverfGE, t. 84, poz. 8, s. 90 i n.

<sup>36</sup> U. Kiejna, op. cit., s. 46 i n.

<sup>37</sup> J. Barcz, J.A. Frowein, *Ekspertyza...*, op. cit., s. 23.

<sup>38</sup> Beschluss des 2. Senats des BVerfG, 2 BvR 955/00 v. 26.10.2004, Rdn. 111; [www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20041026\\_2bvr095500.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20041026_2bvr095500.html).

nych na terenach sowieckiej strefy okupacyjnej w latach 1945–1949 i ewentualnych zobowiązań konstytucyjnych państwa<sup>39</sup>.

FTK, oddalając skargę konstytucyjną, orzekł, że traktat 2+4, choć milcząco, to poprzez rozwiązania całościowe, zamknął sprawy roszczeń majątkowych związanych z wywłaszczeniami dokonanymi bez odszkodowań w latach 1945–1949<sup>40</sup>.

## 6. Kwestie terytorialne i majątkowe w Ustawie Zasadniczej Niemiec Zachodnich

Należy zdać sobie sprawę, że podstawową koncepcją twórców niemieckiej konstytucji było pozostawienie wspomianej już otwartej kwestii niemieckiej. Dotyczyło to także kształtu terytorialnego państwa. Dodatkowo wpływało to na ukierunkowanie doktryny niemieckiej w poglądach na charakter byłych ziem wschodnich Rzeszy Niemieckiej. Stąd tak często w latach 50. i 60., ale także w 80 (sporadycznie także współcześnie), podnoszono tezę, że Układy Poczdzamskie nie są wiążące dla RFN. Umowa ta została bowiem zawarta bez udziału Niemiec (czy też Niemców, niem.: *das deutsche Volk*). Była to umowa o charakterze *res inter alios gesta*.

W świetle tej koncepcji RFN miała być podstawą do zjednoczenia (niem. *Wiedervereinigung Deutschlands*), rozumianego jako proces przyłączenia kolejnych ziem do RFN<sup>41</sup>. W treści *Grundgesetz* (dalej: GG) zdefiniowane takie pojęcia jak „Niemcy” (jako państwo, niem. *Deutschland*), a także „Niemcy” (jako przynależni państwa, niem.: *die Deutschen*)<sup>42</sup>. To ostatnie pojęcie wiąże się z użytym dodatkowo dookreśleniem z preambuły GG: „Niemcy, którym nie dane było współdziałać” przy dziele uchwalania konstytucji. GG nie zdefiniowała także „innych części Niemiec” z pierwotnego zapisu art. 23 GG, na których terenie powinny zostać wprowadzone w życie regulacje konstytucyjne „po ich przystąpieniu” do RFN<sup>43</sup>.

W drodze wykładni i poglądów doktryny prawników niemieckich za ziemie te uznawano te części Rzeszy Niemieckiej, które należały do niej przed 31 grudnia 1937 r., a po II wojnie światowej znalazły się poza granicami RFN (jej prawnej kontynuatorki). Raz tylko w GG występuje odwołanie do Rzeszy Niemieckiej. Oto w art. 116 ust 1 (rozdział XI GG: Przepisy przejściowe i końcowe), celem wyjaśnienia konstytucyjnego pojęcia Niemca w rozumieniu instytucji obywatelstwa niemiec-

<sup>39</sup> Niem.: „die Verfassungsbeschwerden betreffen die Vereinbarkeit der Enteignungen in der ehemaligen Sowjetischen Besatzungszone zwischen 1945 und 1949 mit dem Völkerrecht und die Folgen einer möglichen Völkerrechtswidrigkeit für die verfassungsrechtlichen Bindungen der Bundesrepublik Deutschland”.

<sup>40</sup> Szerzej por.: B. Kempen, *Die deutsch-polnische Grenze nach der Friedensregelung des Zwei-plus-Vier-Vertrages*, Lang, Frankfurt am Main 1997.

<sup>41</sup> L. Janicki (red.), *Ustawa Zasadnicza (Konstytucja) Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 roku*, Instytut Zachodni, Poznań 2007, s. 13.

<sup>42</sup> Por. uwagi M. Muszyńskiego, *Status prawny przesiedleńców i emigrantów z Polski jako wypędzonych: obywatelstwo, instytucja Niemca i sprawa wyrównania szkód za utracony majątek*, w: W.M. Góralski (red.), *Transfer – obywatelstwo – majątek...*, op. cit., s. 161 i n.

<sup>43</sup> Por. K.H. Seifert, D. Hömig (red.), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Taschenkommentar*, Nomos, Baden-Baden 2003.

kiego, zawarto odniesienia do historii Rzeszy. Jak się jednak podkreśla, nie może też być to uznane za synonim konstytucyjnego pojęcia „Niemca”, gdyż tego rodzaju substytutywny charakter nie został mu nadany w GG, a przynajmniej nie *expressis verbis*<sup>44</sup>.

3 października 1990 r. w wyniku przyłączenia do terytorium RFN landów byłej NRD zakończył się proces jednoczenia Niemiec. Zjednoczenie to za wiedzą i wyraźną zgodą państw alianckich rozwiązało stan tymczasowości rozwiązań prawnych. Cztery mocarstwa zrezygnowały bowiem w traktacie o ostatecznej regulacji kwestii niemieckiej (traktat 2+4) z 12 września 1990 r. ze swoich praw i odpowiedzialności za Berlin Zachodni oraz za Niemcy. Utraciły tym samym moc wiążącą wszystkie czterostronne regulacje, uzgodnienia, postanowienia i praktyki. Niemcy uzyskały suwerenność zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Co za tym idzie, zmieniono preambułę GG uznając, że obowiązuje ona na obszarze federalnym (*Bundesgebiet*)<sup>45</sup>. Stanowi on zarazem obszar obowiązywania ustaw i innych aktów normatywnych. Jest to o tyle istotne, że na mocy traktatu zerwano z utrzymywaną wówczas zarówno przez orzecznictwo sądowe jak i doktrynę prawną koncepcją obowiązywania niemieckich aktów normatywnych (bezpośrednio bądź pośrednio) także na terytoriach poza granicami RFN, nieuznawanych jednak za zagranicę (niem.: *Ausland*), ale za swoiste terytorium podlegające władzy suwerennej Niemiec, choć pozostające w administracji (*Verwaltung*) innego państwa. Tereny te uznawane były za *Nicht-Ausland* („niezagranica”). Chodziło tu o tereny w granicach Rzeszy Niemieckiej z 1937 r., które pozostały poza granicami RFN, a więc ziemie północnej i zachodniej Polski.

Obszar Rzeszy z 1937 r. stanowił zatem od samego początku istnienia RFN kryterium dla obywatelstwa niemieckiego<sup>46</sup>. Niemcy Zachodnie przejęły bowiem ogólnoniemiecką instytucję „niemieckiej przynależności państwowej” (*deutsche Staatsangehörigkeit*) z okresu Rzeszy Niemieckiej. Objęci statusem „Niemca” w rozumieniu obywatela (*Deutscher*) zostali obywatele RFN (*deutsche Staatsangehörige*), ale także do zjednoczenia, a więc do 1990 r. zaliczano do tej kategorii obywateli państwowych (*Staatsbürger*) NRD i stałych mieszkańców Berlina Zachodniego. Co ważne, formalnie statusem tym byli i są objęci wciąż obywatele polscy pochodzenia niemieckiego, mieszkający na terenach, które Polska uzyskała na podstawie Umowy Poczdamskiej, a którzy sami bądź ich wstępni posiadali obywatelstwo niemieckie do 1945 roku.

## 7. Zamknięcie kwestii reparacji w Europie

Obserwując sprawę przebiegu i wygaszenia problemu wypłat reparacji w innych państwach Europy, można zadać pytanie, dlaczego problem roszczeń dotyczy Polski i np. Czech, a nie Francji, która także uzyskała nowe tereny kosztem Niemiec.

<sup>44</sup> L. Janicki (red.), *Ustawa Zasadnicza...*, op. cit., s. 13.

<sup>45</sup> Traktat 2+4, BGBl. II 1990, s. 1318.

<sup>46</sup> Szerzej na ten temat por.: M. Muszyński, *Status prawny...*, op. cit., s. 161 i n.

Zamknięcie kwestii reparacji przebiegało ze względu na podział Europy dwutorowo. Państwa Europy Zachodniej dokonywały jej na wzór działań podjętych po I wojnie światowej wobec majątku niemieckiego, natomiast państwa bloku wschodniego oparły kwestię reperaturacji na braku uznania RFN i rozwiązaniach faktycznych. Mocarstwa zachodnie zrzekły się reparacji z bieżącej produkcji na podstawie Traktatów Bońsko-Paryskich z 26 maja 1952 r. i 23 oraz października 1954 r. o regulacji kwestii wynikających z wojny i okupacji. Tzw. *Überleitungsvertrag* potwierdzał m.in. nabytą własność majątku niemieckiego i wyłączał możliwość podnoszenia przeciwko aliantom roszczeń o jego zwrot lub odszkodowanie<sup>47</sup>.

Z kolei 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 ryczałtowych odszkodowań osobom, których mienie zostało skonfiskowane<sup>48</sup>.

Kwestia reparacji miała zostać zamknięta wraz z regulacją pokojową z Niemcami. Na mocy traktatu 2+4 RFN odzyskała pełnię władzy suwerena, a w rezultacie utraciły moc wszystkie zawierane przez mocarstwa akty dotyczące statusu Niemiec. Wyjątek stanowiły postanowienia układu z 26 maja 1952 r., zgodnie z którym RFN zobowiązała się nie wnosić żadnych roszczeń odszkodowawczych.

Tym samym wejście w życie układu 2+4, mimo że nie zawierał on żadnych dyspozycji w tym zakresie, stanowi cezurę dla wszelkiego rodzaju roszczeń reparacyjnych między mocarstwami okupacyjnymi i Niemcami. Powszechnie uznaje się, iż traktat ten „milcząco” zamyka sprawę reparacji wojennych<sup>49</sup>. Jakkolwiek powyższe fakty stanowią istotny kontekst interpretacyjny, to jednak nie można wysuwać na ich podstawie zbyt pochopnych wniosków.

## 7.1. Czy rząd Niemiec był zdolny do zablokowania roszczeń swoich obywateli?

Wobec postawionego w podtytule pytania należy najpierw uczynić kilka uwag o charakterze ogólnym. Otóż postawa rządu w państwie demokratycznym w polityce zagranicznej uwarunkowana jest zadaniem utrzymania lub zwiększenia władzy w polityce wewnętrznej<sup>50</sup>. Należy przede wszystkim podkreślić, że działania rządu narodowego we wszystkich krajach demokratycznych służą przecież zachowaniu lub

<sup>47</sup> Por. szerzej: idem, *Prawnomiędzynarodowe podstawy niemieckich zobowiązań reparacyjnych na rzecz zwycięskiej koalicji ze szczególnym uwzględnieniem Polski*, w: W.M. Góralski (red.), *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944–2004*, t. I: *Studia*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2004, s. 81–123.

<sup>48</sup> M. Muszyński, *Odszkodowanie dla przesiedlonych – tak, ale od Niemiec*, „Gazeta Prawna” z 5 kwietnia 2004 r.

<sup>49</sup> W. Czaplński, *Problematyka reparacji...*, op. cit. s. 35.

<sup>50</sup> Na temat rządowego wymiaru polityki zagranicznej por. m.in. A.M. Suszycki, *Italienische Osteuropapolitik 1989–2000*, Lit, Münster 2003, s. 29 i n.



rozszerzeniu jego władzy w polityce wewnętrznej (i zagwarantowaniu reelekcji)<sup>51</sup>. To, czy uda się zachować lub rozszerzyć władzę, zależy głównie od realizacji interesów społeczeństwa. Dlatego zachowanie (a w wypadku rządów federalnych – raczej bierność) władz należy postrzegać, mając na uwadze wspomniane prawidłowości.

Następnie należy zauważyć, że istotą sporów prawnych jest wszak przekonanie każdej ze stron o zasadności swoich oczekiwań, poglądów czy roszczeń. Zgodnie z zasadami demokratycznego państwa prawa każdej jednostce (osobie fizycznej i prawnej) przysługuje prawo do sądowego dochodzenia swoich praw. Jeżeli prawa te są sporne, rolą sądów jest rozstrzygnięcie o ich ewentualnej zasadności. Po akcie ustalenia tych praw państwo powagą swoich instytucji (i odpowiednimi środkami przymusu) zobowiązane jest chronić ich przestrzeganie.

W warunkach demokratycznego państwa prawnego (a takim są Niemcy i od początku lat 90. Polska) żadna instytucja (organ) państwowa, a więc „państwo”, nie może zabronić swoim obywatelom wnoszenia przed ich sądy (bądź też przed sądy innych państw czy sądy międzynarodowe) spraw i próby dochodzenia swoich praw. Dlatego niedorzeczne byłoby ze strony polskiej oczekiwanie, że rząd federalny wprowadzi taki ogólny zakaz wobec swoich obywateli w odniesieniu do roszczeń majątkowych wobec Polski czy obywateli polskich. Konstatacja ta dotyczy obu grup roszczeń, a więc także „późnych przesiedleńców”, o których szerzej będzie mowa.

Od nieuzasadnionych oczekiwań na państwowy zakaz składania pozwów przez swoich obywateli należy odróżnić uznawane w prawie międzynarodowym roszczenia o charakterze prawnomiędzynarodowym, dochodzone w ramach ochrony dyplomatycznej z tytułu sprzecznego z prawem międzynarodowym wywłaszczenia obywateli. Oznacza to, że w imieniu swoich obywateli występuje państwo, które notabene jest do tego zobowiązane, jeśli uzna naruszenie praw swoich obywateli (ochrona dyplomatyczna).

Powyższe rozważania i fakt nieuznania przez rząd istnienia roszczeń obywateli niemieckich mają o tyle ważne znaczenie, że w myśl orzeczenia FTK z 7 lipca 1975 r., dotyczącego układu z 7 grudnia 1970 r., organy Republiki Federalnej Niemiec mają na mocy konstytucji obowiązek opieki nad niemieckimi obywatelami i ich interesami w stosunku do innych państw. Nie może to jednak prowadzić do dopuszczenia skargi konstytucyjnej, która dąży do stwierdzenia przez FTK wobec umowy międzynarodowej, że należałoby osiągnąć określone uregulowanie merytoryczne na korzyść skarżącego (BVerfGE 40, s. 141, 177 i n.). Sformułowania te zostały powtórzone w nowych orzeczeniach dotyczących traktatów niemiecko-polskich. Dodatkowo w orzeczeniu Izby z 5 czerwca 1992 r. (EuGRZ 1992, s. 306 i n.), nawiązując do orzeczenia z 1975 r., stwierdzono, że skarżący nie mogą występować przeciwko ustawom wyrażającym zgodę na umowę międzynarodową o ogólnopolitycznym zakresie regulacji, powołując się na określone, własne interesy. Orzeczenie z 8 września 1993 r. podkreśla to jeszcze mocniej, uwzględniając rzeczywisty stan stosunków<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Por. np.: A. Downs, *An economic theory of political action in a democracy*, w: idem, *Political Theory and Public Choice. The Selected Essays of Anthony Downs*, E. Elgar, Northampton 1998, s. 1–16.

<sup>52</sup> Cyt. za: J. Barcz, J.A. Frowein, *Eksperyta...*, op. cit., s. 25 i n.

Reasumując – rząd Republiki Federalnej Niemiec powstrzymuje się od popierania skarg swoich obywateli. Oświadczenie kanclerza Niemiec Gerharda Schrödera wygłoszone podczas wizyty w Warszawie 1 sierpnia 2004 r. należy interpretować jako jednostronny akt Republiki Federalnej Niemiec wiążący z punktu widzenia prawa międzynarodowego<sup>53</sup>. Rząd federalny wykluczył w nim jednoznacznie dochodzenie międzypaństwowych roszczeń Niemiec w stosunku do Polski, zapowiedział traktowanie takich roszczeń jako niemających podstawy prawnej (*Rechtsgrundlosigkeit*) i oświadczył, że w żadnym przypadku nie będzie popierał żądań indywidualnych związanych ze wskazanymi zdarzeniami<sup>54</sup>.

Tym samym w sposób jednoznaczny powinien zostać uregulowany problem ewentualnych roszczeń Niemiec – w rozumieniu roszczeń międzypaństwowych – w stosunku do Polski z tytułu pozbawienia majątków. Niezależnie od tego Niemcy byłyby ograniczone w działaniu stosownie do zasady *estoppel*, gdyby próbowano dochodzić roszczeń<sup>55</sup>. Podkreślenia wymaga jednak ten fakt, że oświadczenie warszawskie kanclerza Schrödera jest krytykowane w nauce prawa niemieckiego, a wręcz uznawane za niezgodne z prawem międzynarodowym. Budzi to obawy co do ewentualnego rozwoju polityki rządu i parlamentu niemieckiego w przeszłości<sup>56</sup>.

## 8. Roszczenia reparacyjne i odszkodowawcze Polski wobec Niemiec

RFN w różnym czasie i w różnych formach zaspokajała roszczenia odszkodowawcze Polski w zależności od grup poszkodowanych, w tym tzw. dipisów, emigracji politycznej, duchowieństwa, robotników przymusowych oraz ofiar eksperymentów medycznych<sup>57</sup>.

Temat roszczeń polskich jest równie wielopłaszczyznowy i skomplikowany jak problematyka majątkowych roszczeń niemieckich. I mimo że ten zakres roszczeń nie stanowi przedmiotu niniejszej analizy, tytułem ogólnych uwag należy poświęcić im nieco uwagi. Tym bardziej że kwestia roszczeń polskich słusznie lub nie (temat

<sup>53</sup> J. Kranz, *Polen und Deutschland: getrennte oder gemeinsame Wege der Geschichtsbewältigung? Juristisch-politische Bemerkungen aus polnischer Sicht*, Friedrich-Ebert-Stiftung Historisches Forschungszentrum, Bonn 2005, s. 22.

<sup>54</sup> J. Barcz, J.A. Frowein, *Eksperytyza...*, op. cit., s. 17 i n., oraz cyt. tam J.A. Frowein, *Zur verfassungserhellenden Beurteilung des Warschauer Vertrages*, „Jahrbuch für internationales Recht” 1975, t. ??, s. 17 i n.

<sup>55</sup> Ibidem, s. 18, por. szerzej M. Frankowska, *Oświadczenie kanclerza Gerharda Schroedera złożone 1 sierpnia 2004 r. w Warszawie w świetle prawa międzynarodowego*, w: W.M. Góralski (red.), *Transfer – obywatelstwo – majątek...*, op. cit., s. 202–206, 218–219.

<sup>56</sup> Por. tezy opinii prawnej E. Kleina z 2005 r. (*Gutachten zur Rechtslage...*, op. cit.); por. także J. Kranz, *Polen und Deutschland...*, op. cit., s. 28.

<sup>57</sup> K. Ruchniewicz, *Polskie zabiegi o odszkodowania niemieckie w latach 1944/45–1975*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008, s. 8 i n., por. także W.M. Góralski, *Podstawy prawne, przedmiot i program przewłaszczenia własności niemieckiej na Ziemiach Zachodnich i Północnych na podstawie i w ramach Umowy Poczdamskiej*, w: idem (red.), *Problem...*, op. cit., s. 189–239; szerzej por.: J. Sulek, *Niemiecka pomoc humanitarna i finansowa w latach 1991–2004 dla poszkodowanych przez III Rzeszę w Polsce. Problemy polityczne i prawne*, w: W.M. Góralski (red.), *Problem...*, op. cit., s. 337–379.

często nadużywany w dyskursie politycznym) się z roszczeniami niemieckimi, stanowiąc pewnego rodzaju moralną kontrargumentację. Oba zagadnienia wyznaczają oś wzajemnych stosunków powojennych.

Zgodnie z postanowieniami Układów Poczdamskich to Związek Radziecki przyjął na siebie obowiązek zaspokojenia polskich roszczeń. Polska zaś takie zobowiązanie ZSRR, będące zobowiązaniem na rzecz państwa trzeciego, zaakceptowała, co potwierdziły umowa polsko-radziecka z 16 sierpnia 1945 r. oraz jednostronne oświadczenie rządu PRL z 23 sierpnia 1953 roku.

ZSRR zrzekł się reparacji względem NRD na podstawie Protokołu z 22 sierpnia 1953 r. w sprawie zaprzestania pobierania reparacji niemieckich i w sprawie innych środków złagodzenia zobowiązań finansowo-gospodarczych NRD związanych z następstwami wojny<sup>58</sup>. Już 23 sierpnia 1953 r. rząd polski zrzekł się wobec Niemiec spłaty odszkodowań na rzecz Polski od 1 stycznia 1954 roku<sup>59</sup>. Jest oczywiste, że decyzja władz PRL nie była podejmowana samodzielnie. W świetle prawa międzynarodowego jednak jednostronne oświadczenie państwa, jeżeli spełnia określone przesłanki, może stanowić skuteczne źródło zobowiązań międzynarodowych.

Oczywiście można podjąć próbę, za przykładem niektórych parlamentarzystów i przedstawicieli doktryny, uzasadniania braku mocy prawnej oświadczenia rządu PRL z 23 sierpnia 1953 r., powołując się na wady oświadczenia woli, a więc zapewne ze względu na brak swobody w wyrażeniu woli spowodowany podporządkowaniem ZSRR ewentualnie tzw. przymus ekonomiczny, należałoby jednak zastanowić się nad sensem takiego działania i skutkami, jakie się z tym mogą wiązać. Co więcej, jeżeli chcielibyśmy podważać prawny i ostateczny charakter Układów Poczdamskich w kwestii należnych Polsce reperaturacji i żądać ich wypłacenia przez Niemcy, to musimy pamiętać, że umowa ta zawiera jeszcze inne korzystne dla Polski jako państwa trzeciego postanowienia – dotyczące nabytków terytorialnych oraz przesiedlenia ludności niemieckiej. Dziwne byłoby zatem kwestionowanie tylko części postanowień umowy bez narażenia się jednocześnie na podważenie innych przepisów tej samej umowy, które mają niewątpliwie zasadnicze znaczenie dla Polski<sup>60</sup>.

Należy podkreślić również to, iż zrzeczenie odnosi się do Niemiec jako całości, gdyż w doktrynie państw bloku wschodniego to NRD właśnie reprezentowała całe Niemcy. Sprawę ewentualnych roszczeń państw: zarówno niemieckiego, jak i polskiego, należy więc uważać za zamkniętą. Konstatacja ta nie dotyczy jednak prywatnych roszczeń, które mogą być podnoszone, jeżeli jednostka uzna, że ją posiada. Co do zasady jednak na poziomie państwowym sprawy zostały uregulowane.

<sup>58</sup> „Zbiór Dokumentów” PISM 1953, s. 1805.

<sup>59</sup> Szerzej por.: J. Sandorski, *Zrzeczenie się w 1953 r. przez Polskę reperaturacji wobec Niemiec w świetle prawa międzynarodowego*, w: W.M. Góralski (red.), *Problem...*, op. cit., s. 123 i n.

<sup>60</sup> Zwraca na to uwagę także strona niemiecka, por. T. Schweisfurth, *Reparationen an Polen?*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 16 września 2004 r., s. 10.

## 9. Problem niezmienionych zapisów w księgach wieczystych w kontekście prawa UE

W Polsce sprawa wpisów do ksiąg wieczystych założonych dla majątków niemieckich jest wciąż nieuregulowana. To zaniedbanie może wywołać poważne reperkusje w razie postępowań przed sądami. Ustrój ksiąg wieczystych reguluje ustawa z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (dalej: UKW)<sup>61</sup>. Akt był poddawany wielokrotnie nowelizacjom<sup>62</sup>. Pierwotną podstawę prawną do powojennych zmian w prawie własności stanowił Dekret o mocy prawnej ksiąg wieczystych na obszarze Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska z 28 października 1947 roku. Po zakończeniu II wojny światowej na przyłączonych terenach Polska przejęła księgi wieczyste, które odzwierciedlały stan prawny z czasów przedwojennych bądź wojennych. W efekcie podjęto decyzję o utracie mocy obowiązującej dotychczas prowadzonych ksiąg wieczystych.

Na podstawie wspomnianego dekretu (art. 1) prowadzone według dotychczasowych zasad księgi wieczyste nieruchomości położonych poza granicami administracyjnymi miast, a wchodzących w skład zapasu ziemi w rozumieniu dekretu o ustroju rolnym i osadnictwie na Ziemiach Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska, straciły moc. Zachowały one jednak znaczenie dokumentów, z zastrzeżeniem przepisów o mocy obowiązującej orzeczeń sądów niemieckich. Dla nieruchomości tych przewidziano założenie nowych ksiąg wieczystych w trybie ksiąg, które zaginęły.

Przy zakładaniu nowych ksiąg wieczystych z mocy ustawy wykreśleniu uległy wszelkie dotychczasowe ograniczenia prawa własności oraz obciążenia, z wyjątkiem służebności gruntowych. Podstawę wpisu prawa własności do księgi wieczystej w stosunku do osób fizycznych stanowił prawomocny odpis orzeczenia o wykonaniu aktu nadania, a w przypadku władz i instytucji – odpis prawomocnego orzeczenia o przekazaniu. Od chwili dokonania wpisu każdy właściciel korzystał z wszelkich skutków prawnych związanych z wpisem. Skutki wpisu prawa do księgi wieczystej to rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych (art. 5 UKW), domniemania prawne związane z wpisem (art. 3 i art. 4), pierwszeństwo ograniczonych praw rzeczowych wpisanych do ksiąg wieczystych (art. 11 UKW), skuteczność względem osób trzecich praw osób wpisanych do ksiąg wieczystych<sup>63</sup>.

Wraz z wejściem Polski do UE zrównane zostały prawa wszystkich obywateli UE w danym państwie i otworzyła się droga do dochodzenia roszczeń w drodze indywidualnej. Sytuacja związana z dochodzeniem roszczeń przez niemieckich wypędzonych komplikuje się wobec braku wpisów nowych właścicieli do ksiąg wieczystych prowadzonych dla nieruchomości.

<sup>61</sup> DzU 2001, nr 124, poz. 136.

<sup>62</sup> Nowelizacje ustawy: DzU 2001, nr 11, poz. 30, zm. DzU 2001, nr 125, poz. 1368; DzU 2003, nr 1, poz. 01, zm. przen. DzU 2001, nr 110, poz. 1189; zm. DzU 2002, nr 169, poz. 1387; zm. DzU 2003, nr 42, poz. 363; DzU 2003, nr 07, poz. 01, zm. DzU 2003, nr 42, poz. 363; DzU 2005, nr 02, poz. 05, zm. DzU 2004, nr 172, poz. 1804.

<sup>63</sup> Por. U. Kiejna, op. cit., s. 47.

W takich przypadkach zastosowanie może mieć procedura przewidziana w prawie wewnętrznym wraz z instytucją pytania prejudycjalnego, wzmocniona specyficzną zasadą działania normy wspólnotowej wstecz, tzn. powstała norma wspólnotowa nie tylko postanawia o nieważności ewentualnych nowych przepisów w danym zakresie, lecz także spowoduje automatycznie bezskuteczność starych, sprzecznych z nią przepisów prawa krajowego. Jeśli w księgach wieczystych wpisany jest nadal stary niemiecki właściciel, to mogą pojawić się problemy prawne ze względu na automatyczną nieważność wszystkich aktów prawa krajowego niezgodnych ze standardami UE zakazującymi dyskryminacji ze względu na narodowość i obywatelstwo, i na pewno zablokuje to prawo polskiego obywatela do powoływania się na powojenne akty prawne, na mocy których uzyskał on ponemiecką własność.

Należy podkreślić, że już samo przystąpienie nowego członka do UE powoduje blokadę wszystkich norm niezgodnych z prawem unijnym. Nie jest to jednak nieważność automatyczna i generalna. Powojenne ustawodawstwo będzie więc obowiązywać do chwili każdorazowego zaskarżenia. Jeżeli obecny posiadacz nie będzie miał uregulowanego statusu własności (nie będzie wpisany jako właściciel do księgi wieczystej), to na jego niekorzyść działać będzie blokada powojennych aktów, na podstawie których dokonano wywłaszczeń. W takim przypadku nie będzie można wykluczyć sytuacji, w której ETS lub polski sąd działający na podstawie prawa europejskiego uzna prawa dawnego niemieckiego właściciela wpisanego nadal do księgi wieczystej<sup>64</sup>.

Dodatkowo należy pamiętać, że standardy prawnomiędzynarodowe obowiązujące w dziedzinie ochrony własności, w szczególności określone w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, przekładają się na prawo europejskie (Unii Europejskiej) poprzez art. 6 TUE<sup>65</sup>.

## 10. Czy Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich może zająć się sprawami roszczeń majątkowych?

Podejmowanie kroków prawnych przez byłych właścicieli niemieckich było możliwe już przed przystąpieniem Polski do UE – na podstawie układu stowarzyszeniowego<sup>66</sup>. Przepis art. 111 układu nakazał układającym się stronom zapewnić osobom tak fizycznym, jak również prawnym swobodny dostęp do sądów i organów administracji w celu ochrony m.in. prawa własności. Trzeba jednak podkreślić, że do momentu uzyskania członkostwa przez Polskę w UE kroki te miały niewielkie

<sup>64</sup> Ibidem, s. 48.

<sup>65</sup> Art. 6 ust. 1 TUE: „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla Państw Członkowskich. Ust. 2: Unia szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 roku, oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla Państw Członkowskich, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego”.

<sup>66</sup> D. Blumenwitz w opinii z dnia 21 października 2001 r., w której odniósł się do ekspertyzy sporządzonej przez J.A. Froweina.

szanse powodzenia ze względu na fakt, iż postępowano w trybie polskiego prawa krajowego<sup>67</sup>. W świetle zaś polskiego prawa wyłączenia te były prawnie skuteczne i w indywidualnych przypadkach ich ważność mogła być podważona, jeśli doszło do naruszenia prawa, a więc niewłaściwego zastosowania normy prawnej w konkretnym przypadku<sup>68</sup>.

Wraz z przystąpieniem Polski w UE została zrównana pozycja państwa i jednostki w niektórych sprawach, a także dzięki niektórym normom proceduralnym wzmocniła się możliwość podnoszenia roszczeń przez jednostki. Pojawił się też kolejny organ sądowy w postaci Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (dalej: ETS).

Zasadniczo wypędzeni mogliby dochodzić swoich roszczeń przed Sądem Pierwszej Instancji, który jest właściwy do rozpatrywania indywidualnych skarg obywateli UE. Obywatele ci mogą wszcząć postępowanie przed Trybunałem jedynie w stosunku do aktów wspólnotowych skutecznych bezpośrednio. Dlatego wyklucza to w zasadzie możliwość wniesienia skargi związanej z roszczeniami majątkowymi. Dodatkowo działania państw członkowskich kontrolowane są także poprzez instytucję orzeczeń prejudycjalnych. Są to dwie potencjalne (i w zasadzie tylko potencjalne) drogi zaangażowania się Trybunału w sprawy własnościowe będące tematem niniejszych rozważań. Gdyby polski lub niemiecki sąd, rozpatrując omawiane kwestie, zwrócił się na podstawie art. 234 TWE do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem wstępnym, to zanim wypowiedziałby się sam Trybunał, oba rządy miałyby możliwość zajęcia stanowiska<sup>69</sup>.

Pytanie prejudycjalne dotyczy konfliktu między normą prawa krajowego i wspólnotowego; orzeczenia są wiążące dla sądu krajowego w danej sprawie. Istotne jest przy tym, że ETS nie jest władny do uchylecia regulacji krajowych. Zawarte w orzeczeniu prejudycjalnym stwierdzenie dotyczące niezgodności prawa krajowego z regulacjami wspólnotowymi z jednej strony ma na celu zobligowanie państwa członkowskiego do podjęcia kroków zapobiegających zaistnieniu podobnego konfliktu w przyszłości poprzez doprowadzenie do zmiany ustawodawstwa, a z drugiej strony zobowiązanie krajowych sędziów do zaniechania stosowania zakwestionowanej normy. Opieszałość państwa w dostosowaniu ustawodawstwa może z kolei skutkować złożeniem skargi w trybie art. 226 i 227 TWE.

Z punktu widzenia byłych właścicieli niemieckich instytucja pytania wstępnego może mieć najistotniejsze znaczenie. Od przystąpienia Polski do UE sądy krajowe

<sup>67</sup> Na temat zasad wyłączenia w polskim porządku prawnym por.: S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Zakamycze, Kraków 2003; T. Woś, *Wyłączenie i zwrot wywłaszczanych nieruchomości*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.

<sup>68</sup> Podstawy prawne działania skierowanego przeciwko majątkom niemieckim w ogólnym kontekście działań wywłaszczeniowych i nacjonalizacyjnych państwa polskiego po II wojnie światowej zbadał na początku lat 90. Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO). Zgodnie ze stanowiskiem RPO przejęcie własności niemieckiej odbyło się zgodnie z państwowym prawem wewnętrznym obowiązującym wówczas na terytorium Polski, por. *Utracone majątki. Zwrot i odszkodowanie. Poradnik RPO*, Biuro RPO, Warszawa 1992, s. 10 i n.

<sup>69</sup> J. Barcz, J.A. Frowein w ekspertyzie z 2004 r. (por. s. 31 i n.) jednoznacznie odrzucili możliwość skutecznego przeprowadzenia postępowania przed Trybunałem zarówno luksemburskim, jak i strasburskim.

zostały zobligowane do orzekania na podstawie nie tylko prawa krajowego, lecz także unijnego. W razie pojawienia się w toku procesu przed polskim sądem wątpliwości co do zgodności danej regulacji krajowej z normami unijnymi sąd ten będzie mógł wystąpić do ETS z pytaniem wstępnym o interpretację mającego zastosowanie w danej kwestii prawa wspólnotowego.

Prawo własności ze względu na szczególnie – gospodarczy charakter trzech traktatów założycielskich oraz w związku z równoległym obowiązywaniem w państwach członkowskich UE Europejskiej Konwencji Praw Człowieka nie było początkowo w ogóle przedmiotem umów. Funkcjonowała generalna zasada odesłania w kwestiach własności do prawa wewnętrznego, sam tekst TWE zaś nie zawierał specjalnej klauzuli dotyczącej własności. Stosunek norm wspólnotowych do norm krajowych został uregulowany w art. 295 TWE, zgodnie z którym „Niniejszy traktat nie narusza systemu własności w Państwach Członkowskich”. Własność uznano tym samym za pojęcie funkcjonujące w ramach państwowego systemu prawnego.

Oznacza to, że zasadniczo prawo wspólnotowe pozwala państwom członkowskim na swobodne kształtowanie porządku własności, a tym samym ochrona na mocy art. 295 TWE nakierowana jest na rozstrzygnięcia w prawie wewnętrznym. Norma art. 295 TWE odnosi się przy tym do każdej własności – także takiej, która została nabyta w wyniku zgodnej z prawem danego państwa konfiskaty własności przed przystąpieniem do UE. ETS podkreślił co prawda, że art. 295 TWE nie może ograniczać wolności traktatowych<sup>70</sup>, ale wolności te nie mają przecież żadnego związku z powojennymi wywłaszczeniami. Dodatkowo w doktrynie dominuje stanowisko, że art. 295 TWE ma charakter normy kompetencyjnej negatywnej, co oznacza zgodnie z art. 5 TWE, że nie istnieje tutaj domniemanie kompetencji Wspólnoty Europejskiej do wkraczania w kompetencje państwa członkowskiego. W doktrynie podkreśla się przede wszystkim znaczenie tej normy w chwili akcesji nowych państw. Norma ta powinna być rozumiana jako przepis wskazujący na konieczność utrzymania i ochrony takiego prawa własności, jakie istniało w momencie wejścia w życie traktatów akcesyjnych, a więc w przypadku Polski prawa własności ustanowionego na podstawie prawa polskiego. Dopiero późniejsze przeobrażenia prawa własności dokonywane zgodnie z ewolucją wspólnego rynku powinny odbywać się w ramach prawa UE, w tym także w zgodzie z przewidzianą w tym traktacie ochroną prawa własności<sup>71</sup>.

## 11. Karta Praw Podstawowych i o roszczeniach niemieckich w Polsce raz jeszcze

Karta Praw Podstawowych UE gwarantuje podstawowe prawa obywatelskie, ekonomiczne i socjalne obywateli UE. Została uroczystie przyjęta podczas spotkania Rady Europejskiej w Nicei w 2000 r., wciąż jednak nie ma mocy prawnie wiążącej. Jest to

<sup>70</sup> Por. orzeczenie ETS z dnia 13 lipca 1992 r. w sprawie C 350/92 *Hiszpania przeciwko Radzie*, ECR 1995, s. I-1985.

<sup>71</sup> U. Kiejna, op. cit., s. 49.

dokument o charakterze politycznym. Karta miała zostać inkorporowana w całości do traktatu konstytucyjnego dla Europy. Mimo oporu niektórych państw uzgodniono, że wejdzie ona w życie wraz z Traktatem z Lizbony.

Karta gwarantuje m.in.: poszanowanie godności ludzkiej, prawo do życia, zakaz tortur oraz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, prawo do wolności i bezpieczeństwa, swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, równość wobec prawa, prawo do własności czy prawo do skutecznego środka prawnego i sprawiedliwego procesu sądowego, domniemanie niewinności i prawo do obrony.

Trzeba zdać sobie sprawę z rzeczy zasadniczej, mianowicie regulacje Karty mają zastosowanie nie wobec jednostek (obywateli Unii Europejskiej), ale organów UE (art. 51 i 52 Karty). Zdecydowana większość jej przepisów stanowi postanowienia programowe, czyli takie, które statuują pewien cel i są nieostre. Stąd znacząca rola przypadnie ETS, który jako jedyny organ sądowy będzie mógł dokonywać jej wykładni. W zdecydowanie mniejszym zakresie postanowienia Karty mogą wywierać skutek bezpośredni (tzn. dotyczą spraw, w których obywatel Polski, Czech czy Wielkiej Brytanii będzie się mógł odwołać do swoich krajowych sądów (w tym wypadku do polskich, czeskich czy brytyjskich). Zastosowanie to oparte będzie na zasadzie pomocniczości.

Co także istotne, Karta nie ustanawia żadnej nowej kompetencji po stronie UE. Postanowienia Karty w żadnej mierze nie dotyczą stosunków własnościowych w państwach członkowskich i nie wymagają zmian tych stosunków, co było przedmiotem niechęci polityków polskich i brytyjskich do Karty. W przypadku Wielkiej Brytanii chodziło jednak bardziej o spory natury konstytucyjnej, w polskim – o wartości. Na pierwszym planie przywoływano prawo do zawarcia małżeństwa i prawo do założenia rodziny, obawiano się bowiem, że UE uzyska kompetencje do regulacji tych spraw. Zasady dotyczące tej dziedziny były, są i zapewne długi czas jeszcze pozostaną gwarantowane przez ustawy krajowe. Oznacza to, że wciąż polski ustawodawca będzie decydował m.in. o tym, kto i na jakich zasadach będzie mógł zawrzeć związek małżeński, adoptować dzieci czy rozliczać się z podatków jako para (np. konkubentów).

Wielka Brytania wynegocjowała tzw. protokół brytyjski, do którego dołączyła się Polska. Trzeba podkreślić, że dołączony do Traktatu Lizbońskiego protokół nr 7, wbrew dość powszechnemu przekonaniu, nie wyłącza spod działania Karty ani Wielkiej Brytanii, ani Polski, a jedynie ogranicza kompetencje Trybunału Sprawiedliwości w zakresie praw o charakterze programowym. Wprowadza on niepotrzebnie zamieszanie w charakterze poszczególnych przepisów Karty<sup>72</sup>.

Artykuł 17 Karty zatytułowany został „Prawo do własności”. Karta stanowi w nim, iż każda osoba ma prawo do władania, używania, dysponowania i przekazania w drodze spadku swego mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swego mienia, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za uczciwym odszkodowaniem wypla-

<sup>72</sup> Jest to pogląd podzielany przez większość znawców tej materii, tak J. Barcz w wywiadzie dla telewizji TVN z 25.10.2007, podobnie A. Wyrzumaska w referacie wygłoszonym podczas spotkania polskiej grupy International Law Association poświęconemu Karcie 18 stycznia 2008 roku.



conym we właściwym terminie. Korzystanie z własności może podlegać regulacji ustawowej, jeśli jest to konieczne ze względu na interes ogólny. Przepis art. 17 stał się jednym z punktów zapalnych w polskiej debacie na temat zarówno Karty, jak i ogólnie Traktatu z Lizbony. W kontekście wprowadzenia Karty wraz z Traktatem Lizbońskim w życie połączono bowiem ów zapis ze sprawami roszczeń majątkowych obywateli Niemiec.

Artykuł ten odpowiada artykułowi 1 Protokołu dodatkowego do Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności: „Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych”. Jest to prawo podstawowe wspólne wszystkim konstytucjom krajowym. Było wielokrotnie uznane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, przede wszystkim w wyroku w sprawie *Hauer*<sup>73</sup>.

Brzmienie artykułu zostało zaktualizowane, ale zgodnie z art. 52 ust. 3 prawo to ma takie samo znaczenie i zakres jak prawo zagwarantowane przez europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i jego ograniczenia nie mogą wykraczać poza ograniczenia w niej przewidziane.

Wyraźna wzmianka o ochronie własności intelektualnej, która jest jednym z aspektów prawa własności, została zawarta w ust. 2 ze względu na jej rosnące znaczenie i wtórne prawo wspólnotowe. Własność intelektualna obejmuje również, poza własnością literacką i artystyczną, prawo patentowe i prawo znaków towarowych oraz prawa pokrewne. Gwarancje przewidziane w ust. 1 mają odpowiednie zastosowanie do własności intelektualnej<sup>74</sup>.

## 12. Kontekst prawnomiędzynarodowy

Prawo międzynarodowe ma dla omawianej problematyki znaczenie kluczowe. Należy bowiem pamiętać, iż zgodnie z postanowieniami art. 27 Konwencji o prawie traktatów z 1969 r. „Strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonania przez nią traktatu”<sup>75</sup>.

<sup>73</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości C 44/79 (*Hauer v. Land Rheinland-Pfalz*) z 13 grudnia 1979 r. Rec. 1979, s. 3727, w jęz. polskim dostępne w: R. Skubisz (red.), *Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, C.H. Beck, Warszawa 2003.

<sup>74</sup> Por. wyjaśnienia Komisji Europejskiej do Karty Praw Podstawowych w zakresie art. 17 „Prawo własności”, 14.12.2007 PL Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 303/23.

<sup>75</sup> Konwencja o prawie traktatów, Wiedeń, 23 maja 1969, DzU 1990, nr 74, poz. 439 i 440; pomimo iż moc wiążącą uzyskała dopiero 27 stycznia 1980 r., a w Polsce ratyfikowana była w 1990 r., jej postanowienia należy traktować jako odzwierciedlające istniejący zwyczaj – równoprawne źródło prawa międzynarodowego.

Zasada prymatu prawa międzynarodowego nie oznacza oczywiście, że akt prawa wewnętrznego niezgodny z prawem międzynarodowym staje się automatycznie nieważny w porządku krajowym. Niemniej jednak państwa nie mają obowiązku uznawania zewnętrznych skutków takiego aktu, jeżeli został on podjęty wbrew normom międzynarodowym<sup>76</sup>.

Wobec braku uniwersalnego standardu w dziedzinie ochrony prawa własności szczególnego znaczenia dla ochrony tego prawa jako prawa człowieka nabrały normy regionalne, wśród których niewątpliwie najważniejsze miejsce zajmuje Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 roku. Ma ona również fundamentalne znaczenie z punktu widzenia ewentualnych roszczeń wypędzonych, jako że na podstawie jej postanowień planują oni dochodzić swych roszczeń przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu. Konwencja ta, a właściwie art. 1 Protokołu dodatkowego nr 1, gwarantuje prawo własności przez uznanie prawa do swobodnego korzystania ze swego mienia. Art. 1 Protokołu dodatkowego nr 1 EKPC stanowi, że „każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych”.

Używane w konwencji pojęcie własności nie zostało w niej zdefiniowane, jednakże Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC) wskazał, że już przez samo prawo do poszanowania mienia art. 1 Protokołu dodatkowego gwarantuje w istocie prawo własności<sup>77</sup>. Nadto zważyć należy, że skoro pojęcie własności należy do systemu praw człowieka stworzonego przez Europejską Konwencję Praw Człowieka i jej protokoły dodatkowe, to przy jego interpretacji trzeba uwzględnić nie tylko ogólne zasady interpretacji prawa, tj. treść preambuły, dokumenty robocze, stanowiska polityczne państw stron itp., ale przede wszystkim dotychczasowe orzecznictwo organów konwencji, w szczególności ETPC, który w swych orzeczeniach wyznacza granice pojęcia.

W orzecznictwie podkreśla się, że art. 1 chroni wszystkie atrybuty własności, a więc *ius possidendi, utendi, fruendi ad abutendi et disponendi*<sup>78</sup>. Co więcej, EKPC chroni szerokie rozumienie własności, z tym zastrzeżeniem, że własność ta musi być już nabyta<sup>79</sup>.

Konwencja dopuszcza wyjątkowo możliwość pozbawienia lub ograniczenia korzystania z własności bez odszkodowania. Przewidziana w niej przesłanka odszko-

<sup>76</sup> W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit.

<sup>77</sup> Por. C. Mik, op. cit., s. 25.

<sup>78</sup> Por. orzeczenie ETPC w sprawie *Sporrong i Lönnroth v. Szwecja* z 23 października 1982 r.

<sup>79</sup> Por. orzeczenie ETPC w sprawie *Marckx v. Belgia* z 13 października 1979 r. oraz w sprawie *Inze v. Austria* z 28 października 1987 r.

dowania ma charakter absolutny. Nie uzależnia ona odszkodowania dla cudzoziemców od utrzymywania takiego standardu dla własnych obywateli, ponieważ według ETPC od obywateli można żądać poniesienia większych ofiar. W związku z tym odmienne traktowanie własnych obywateli nie jest dyskryminacją wedle art. 14 EKPC, ma bowiem obiektywne i racjonalne uzasadnienie<sup>80</sup>. Konwencja zapewnia cudzoziemcom odszkodowanie w każdym przypadku na mocy prawa międzynarodowego. Dopuszcza jednak szczególnie przypadki pozbawienia własności bez odszkodowania, o czym wspomniano wyżej. Należy jednak podkreślić, że w pewnych sytuacjach wywłaszczenie bez odszkodowania jest dopuszczalne już przez samo prawo międzynarodowe. Chodzi tu w szczególności o przypadki wywłaszczeń ze względów bezpieczeństwa i porządku publicznego. W takich sytuacjach sprawdza się jednak przesłankę konieczności (niezbędność danego środka do osiągnięcia określonego celu), a sam przedmiot wywłaszczenia musi pozostawać w stanie sprzecznym z prawem. W świetle postanowień EKPC brak odszkodowania powoduje naruszenie prawa własności jako prawa człowieka<sup>81</sup>.

Konwencja gwarantuje odszkodowanie odpowiednie (efektywne), co nie jest równoznaczne z prawem do pełnego odszkodowania. Może być ono niższe, w szczególności ze względów użyteczności publicznej, jednak musi pozostawać w racjonalnym związku z przejętym majątkiem. Wyjątkowe okoliczności mogą nawet uzasadniać brak odszkodowania i nie będzie to niezgodne z EKPC<sup>82</sup>.

## 12.1. Dochodzenie roszczeń przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu

Europejski Trybunał Praw Człowieka jest sądem międzynarodowym, powołanym do rozpatrywania skarg składanych przez osoby, które twierdzą, że naruszono ich prawa zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Konwencja jest umową międzynarodową, na podstawie której państwa należące do Rady Europy zobowiązały się do poszanowania wymienionych w niej praw i wolności. Polska uczyniła to, ratyfikując konwencję 19 stycznia 1993 roku.

Chronione konwencją prawa i wolności są zapisane zarówno w jej tekście, jak i w Protokołach dodatkowych nr 1 i 4, które Polska również ratyfikowała (tekst konwencji został opublikowany w DzU 1993, nr 61, poz. 284, natomiast tekst Protokołu 1 i 4 w DzU 1995, nr 36, poz. 175). W sprawach przeciwko władzom polskim Trybunał może rozpatrywać wyłącznie skargi, które wpłynęły po 1 maja 1993 r.; podstawę skarg mogą stanowić wyłącznie czyny, decyzje i fakty, które nastąpiły po 30 kwietnia 1993 r., skargi nie mogą więc dotyczyć zdarzeń z przeszłości.

<sup>80</sup> Por. orzeczenie ETPC w sprawie *Lithgow i inni v. Wielka Brytania*.

<sup>81</sup> A. Krajewska, *Kilka uwag na temat roszczeń „wypędzonych” wobec państwa polskiego w świetle prawa międzynarodowego*, w: *Niemieckie roszczenia...*, op. cit., s. 59 i n.

<sup>82</sup> Por. orzeczenie ETPC w sprawie *Lithgow i inni v. Wielka Brytania* oraz par. 54 orzeczenia w sprawie *James i inni v. Wielka Brytania*, za: C. Mik, op. cit., s. 30.

Skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka mogą dotyczyć wyłącznie spraw należących do kompetencji władz publicznych, a więc organów władzy lub administracji państwowej lub samorządowej, sądów itp. W zasadzie Trybunał nie zajmuje się skargami przeciw osobom prywatnym, a także instytucjom i organizacjom, takim jak stowarzyszenia, spółki, przedsiębiorstwa, spółdzielnie, fundacje lub związki zawodowe. Skargi mogą dotyczyć takich organizacji tylko wówczas, gdy wykonują one funkcje zlecone w zakresie administracji państwowej, np. uchwał organizacji kombatanckich, które dotyczą ulg i świadczeń.

Przed wystąpieniem ze skargą do Trybunału należy wykorzystać wszystkie dostępne w kraju środki odwoławcze przewidziane przez prawo w sprawach, których skarga dotyczy. W odwołaniach muszą być postawione zarzuty analogiczne do tych, które później znajdą się w skardze do Trybunału. W przypadku kiedy skarżący nie ma pewności, po jakie środki prawne powinien jeszcze sięgnąć, aby wyczerpać wszystkie możliwości, nie powinien zwlekać z wysyłką skargi do Strasburga, albowiem skarga powinna być złożona nie później niż w ciągu 6 miesięcy od podjęcia ostatecznej, prawomocnej decyzji w danej sprawie.

Ponieważ jednak jurysdykcja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w stosunku do Polski obejmuje okres od przystąpienia Polski do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, tj. sprawy zaistniałe po 1993 r., powyższe rozważania mają raczej walor czysto akademicki i teoretyczny, szczególnie zaś w kontekście wspomnianego już faktu oddalenia przez Trybunał 7 października 2008 r. skarg o zwrot lub zadośćuczynienie od Polski z tytułu utraconych majątków położonych na ziemiach obecnie należących do Polski. Skargi te złożyło w 2005 r. Powiernictwo Pruskie<sup>83</sup>. Właśnie ze względu na *ratione temporis* Trybunał uznał brak swojej właściwości, jako że skarga dotyczyła wydarzeń sprzed przystąpienia Polski do konwencji. Trybunał orzekł już w tego typu sprawach i jak widać, pozostaje wierny tej linii orzeczniczej<sup>84</sup>.

Nie odwołując się więc nawet do zasady *lex retro non agit* uznać można, że samo wywłaszczenie przeprowadzone na mocy polskich aktów prawnych jest praktycznie skuteczne. Potwierdziło się to w praktyce, gdy w 1976 r. do ówczesnie funkcjonującej w systemie strasburskim Europejskiej Komisji Praw Człowieka wpłynęły trzy skargi o numerach: 7655/76, 7656/76 i 7657/76<sup>85</sup>.

Stan faktyczny przedstawiał się następująco. Skarżący należeli do osób, które złożyły skargę przeciwko tzw. *Ostverträge*. Po odrzuceniu skargi przez Federalny Trybunał Konstytucyjny RFN 7 lipca 1975 r. nie wycofali oni swoich wniosków, lecz zaskarżyli traktaty dalej. Przed Europejską Komisją Praw Człowieka powtórzyli istotę swej skargi, tzn. zarzucili, że ich majątek znajdujący się na wschodzie, którego włas-

<sup>83</sup> Szerzej por. artykuł z niniejszego tomu autorstwa A. Jasińskiej.

<sup>84</sup> Na przykład orzeczenie z 13 grudnia 2000 r. w sprawie *Malhous v. Republika Czeska*, w którym Trybunał potwierdził zasadę *ratione temporis*, tj. nieorzekania w sprawach, które powstały sprzed wejściem w życie konwencji.

<sup>85</sup> M. Krzyżanowska-Mierzewska, *Problem wywłaszczonej własności w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i jego odniesienie do niemieckich roszczeń majątkowych wobec Polski*, w: W.M. Góralski (red.), *Transfer – obywatelstwo – majątek...*, op. cit., s. 331–353.

ność gwarantuje art. 1 Protokołu dodatkowego nr 1 do EKPC, a który był chroniony przez art. 46 ust. 2 Konwencji Haskiej, został przez nich utracony w wyniku zawarcia tzw. *Ostverträge*, ponieważ status ziem, na których majątek ten się znajdował, uległ zmianie: nie jest już terytorium okupowanym, lecz stanowi część terytorium Polski. W ten sposób zostały zalegalizowane działania konfiskacyjne władz polskich, a rząd RFN, ratyfikując umowę, współuczestniczył w tym procesie. Komisja podkreśliła, że podobną sprawą zajmowała się już wcześniej – chodziło o skargę na utratę prawa własności do majątku skonfiskowanego tzw. dekretemi Benesza, w wyniku zawarcia umowy międzynarodowej przez ratyfikację traktatu między RFN a Czechosłowacją z 11 grudnia 1973 r. (skarga nr 6742/74). Obecnie skargi dotyczyły podobnej kwestii, ale majątki położone były w Prusach Wschodnich i na Pomorzu<sup>86</sup>.

Komisja stwierdziła, że sporne tereny nie znajdują się we władaniu skarżonego rządu federalnego od końca II wojny światowej. Podkreśliła, że działania wykonywane poza obszarem państwa mogą uzasadnić odpowiedzialność państwa strony konwencji tylko w szczególnych warunkach. To samo obowiązuje tym bardziej, jeżeli chodzi o akt (ratyfikację umowy), który ma być wykonywany na własnym terytorium, a którego skutki rozciągają się na obce terytorium lub na część terytorium takiego państwa, która jest wyłączona spod efektywnej administracji. Komisja może się wtedy uznać *ratione loci* za właściwą<sup>87</sup>. ETPC musiał zbadać, czy skarżącym przysługuje prawo własności zgodnie z art. 1 protokołu oraz czy traktaty tego prawa ich pozbawiły. Skarżący wywodził, że został pozbawiony możliwości wykonywania swego prawa przez 30 lat w wyniku konfiskacyjnych działań Polski. Gdy Polska podjęła działania konfiskacyjne, skarżący mieli jeszcze nadzieje uzasadnione argumentami prawnymi, ratyfikacja *Ostverträge* zaś pozbawiła ich tych argumentów. Zdaniem Komisji jednak stan prawny własności nie zmienił się – był tak jak wcześniej niepewny, a jego wykonywanie niemożliwe.

Komisja stanęła na stanowisku, że art. 1 jest naruszony tylko wtedy, jeśli istnieje adekwatny związek przyczynowy między skarżonym aktem a utraconym prawem. W przedmiotowych skargach taki związek nie zaistniał.

W orzeczeniu z dnia 12 lipca 2001 r. związanym z powojennymi konfiskatami dokonanymi w Czechosłowacji w sprawie skargi wniesionej przez księcia Liechtensteina ETPC potwierdził ważność konfiskat dokonanych na podstawie tzw. dekretu Benesza w świetle międzynarodowego porządku prawnego, a także podkreślił, że w trybie EKPC nie można dokonać oceny konfiskat z lat 1945–1946 ze względu na *ratione temporis*<sup>88</sup>.

Reasumując – z punktu widzenia prawa międzynarodowego trudno obecnie mówić o istnieniu bezpośredniego zagrożenia dla polskiego stanowiska, uznającego roszczenia niemieckich wypędzonych za bezpodstawne. Stanowisko to potwierdza także rząd federalny.

<sup>86</sup> U. Kiejna, op. cit., s. 51 i n.

<sup>87</sup> Cyt. za: M. Muszyński, *Przejęcie majątków...*, op. cit., s. 353–355.

<sup>88</sup> U. Kiejna, op. cit., s. 51 i n.

W prawie międzynarodowym brak odpowiednich mechanizmów do podnoszenia roszczeń wobec Polski. Przystąpienie Polski do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności nie zmieniło niczego w tym zakresie, gdyż standardy prawne konwencji są wiążące co do czynów popełnionych po przystąpieniu (w tym przypadku po 30 kwietnia 1994 r.).

## **12.2. Skarga Powiernictwa Pruskiego z 15 listopada 2006 r. Analogie do sprawy *Broniowski przeciwko Polsce* (ciągłość naruszenia)?**

W kręgach powiernictwa liczone na powołanie się przez sędziów strasburskich na zasadę ciągłości naruszenia. W orzeczeniu dotyczącym mienia zabużańskiego *Broniowski przeciwko Polsce* ETPC złamał zasadę *lex retro non agit* i uznał się za właściwy. Jednak orzeczenie to nie stanowi precedensu, który otworzyłby niemieckim wypędzonym drogę do dochodzenia roszczeń<sup>89</sup>. W przypadku roszczeń Zabuzan Trybunał ze Strasburga wskazał na konkretne zobowiązania rządu polskiego, który uznaje owe roszczenia za zasadne, lecz nie wypłaca rekompensat. Mamy tu zatem do czynienia z tzw. naruszeniem ciągłym. W przypadku roszczeń niemieckich ETPC nie dopatrywał się takiej podstawy do orzekania w sprawie.

Trybunał w Strasburgu 7 października 2008 r. podjął decyzję o niedopuszczalności skargi złożonej 15 listopada 2006 r. przez Powiernictwo Pruskie. Była to skarga zbiorowa zawierająca aż 23 pozwy obywateli niemieckich przeciwko Polsce z tytułu przejęcia po wojnie ich majątków. Tym samym Trybunał potwierdził wcześniejszą linię orzeczniczą, zarysowaną w poprzednich orzeczeniach, wydanych w podobnych skargach m.in. przeciwko Republice Czeskiej, Rumunii i Republice Federalnej Niemiec.

Decyzja o niedopuszczalności skargi została przyjęta w Polsce z zadowoleniem. Podkreślał to m.in. minister spraw zagranicznych, stwierdzając, iż „orzeczenie Trybunału jednoznacznie wskazuje, że dokonał on obiektywnej i wszechstronnej analizy skargi Powiernictwa Pruskiego w świetle faktów historycznych, a także prawa międzynarodowego i polskiego prawa powojennego dotyczącego przejęcia majątków ponemieckich, i uznał, że w każdym z rozpatrywanych aspektów tej sprawy skarga podlega odrzuceniu w świetle postanowień Konwencji Europejskiej o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. oraz Protokołu Nr 1 do tej Konwencji”.

W konkluzji Trybunał stwierdził, że art. 1 powołanego wyżej protokołu nie może być interpretowany jako nakładający na państwo będące stroną tego protokołu jakkolwiek ogólny obowiązek zwrotu własności przekazanej mu przed ratyfikacją powyższej konwencji. W konsekwencji Trybunał uznał, że państwo polskie nie ma obowiązku wydania ustaw o rehabilitacji, zwrocie skonfiskowanej własności lub rekompensatach za własność utraconą przez indywidualne osoby<sup>90</sup>.

<sup>89</sup> Szerzej por. artykuł dotyczący sprawy *Broniowski*, autorstwa I. Kamińskiego, w niniejszym tomie.

<sup>90</sup> Oświadczenie Ministra Spraw Zagranicznych RP z 10 października 2008 r., dostępne na stronie: [www.mfa.gov.pl/Oswiadczenie,Ministra,Sikorskiego,22188.html](http://www.mfa.gov.pl/Oswiadczenie,Ministra,Sikorskiego,22188.html).

Orzeczenie to może wiązać się m.in. z przerzuceniem nadziei Powiernictwa Pruskiego na skuteczność „drogi amerykańskiej”, tj. procesu przed sądami USA, szczególnie w przypadku członków zrzeszonych w powiernictwie, będących obywatelami amerykańskimi. Jednak brak jest w zasadzie podstaw do wnoszenia skarg do sądów amerykańskich, na co wskazują niektórzy przedstawiciele doktryny. Polska chroniona jest immunitetem jurysdykcyjnym. Poza tym tylko w wyjątkowych sytuacjach można byłoby dowieść powiązania roszczenia z prawem amerykańskim (np. gdy sprawę wnosi obywatel USA, a nie Niemiec). Dodatkowo zapowiadana jest petycja do Komisji Praw Człowieka ONZ w Genewie; nadzieja na pozytywną opinię (uznającą fakt złamania praw człowieka) miałaby pomóc w podniesieniu sprawy na forum ONZ bądź też UE.

Europejski Trybunał Praw Człowieka zawarł kilka ważnych stwierdzeń w uzasadnieniu oddalenia skarg. W zasadzie nie są to fakty nowe, jednak zyskują tutaj one powagę rzeczy osądzonej (*res iudicata*). Skarga została uznana za bezpodstawną, gdyż państwo polskie nie sprawowało w okresie od stycznia do kwietnia 1945 r. kontroli nad terytorium, które było jeszcze częścią Niemiec. Nie może też być mowy o jakimkolwiek zadośćuczynieniu dla domagających się zwrotu swych majątków Niemców, gdyż Polska w 1945 r. nie ratyfikowała Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, uczyniła to dopiero w 1994 r. Trybunał uznał także, że brak polskich regulacji prawnych w sprawie rehabilitacji wysiedlonych Niemców oraz w sprawie odszkodowań nie stanowi naruszenia praw człowieka niemieckich wysiedlonych.

### **13. Reprywatyzacja – problem każdego kolejnego rządu RP od lat**

Pewną szansę na odzyskanie majątków niemieckich może dać obywatelom Niemiec proces reprywatyzacji. Zasada równości obywateli UE (zakaz dyskryminacji) w kontekście nierozwiązania sprawy odszkodowania za przejęcie majątków także w prawie niemieckim (obywatele niemieccy uzyskali od RFN tylko częściową rekompensatę za utracone majątki, ale nie było to odszkodowanie) może spowodować, że wyłączenie Niemców z kręgu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o restytucję czy też odszkodowanie spowoduje sformułowanie zarzutu niezgodności tych działań z prawem UE – dyskryminacji. Uwaga ta będzie szczególnie aktualna w chwili rozpoczęcia w Polsce procesu reprywatyzacji. Należy bowiem pamiętać o obowiązującym w Unii zakazie dyskryminacji z art. 12 TWE. Wyłączenie obywateli niemieckich z kręgu podmiotów uprawnionych do reprywatyzacji mogłoby narazić Polskę na podniesienie zarzutu niezgodności polskiej ustawy w tym zakresie z prawem wspólnotowym ze względu na tę właśnie zasadę (np. w drodze postępowania w trybie pytania prejudycjalnego z art. 234 TWE).

Powiernictwo Pruskie ma nadzieję na skuteczność właśnie powołania się na fakt złamania zasady niedyskryminacji (wywodzącej się z prawa UE) w kontekście

uchwalenia polskiej ustawy reprivatyzacyjnej. Temat zyskuje na aktualności po wyroku strasburskim z października 2008 roku.

Projekt ustawy (podobnie do poprzednich projektów) wyłącza z restytucji wysiedlonych Niemców oraz osoby pozbawione polskiego obywatelstwa przez komunistyczne władze Polski. Ten punkt właśnie powinien stać się przedmiotem debaty doktryny i w efekcie jej ustaleń szybkiej odpowiedzi praktyki legislacyjnej.

Najlepszym rozwiązaniem byłoby uregulowanie sprawy reprivatyzacji przed przystąpieniem do UE, tak jak uczyniono w Czechosłowacji, co jednak nie nastąpiło.

### **13.1. Rozwiązanie czeskie (reprivatyzacja według modelu czeskiego)**

W różnych państwach przyjęto odmienny zakres reprivatyzacji, np. inny krąg podmiotów uprawnionych do zgłaszania roszczeń. Wprowadzano zatem ograniczenia związane bądź to z określoną narodowością, miejscem zamieszkania, bądź charakterem podmiotu, który ubiega się o zwrot. W byłej Czechosłowacji (jeszcze przed podziałem państwa), o czym szerzej mowa poniżej, wyłączono Niemców sudeckich, na Słowacji natomiast emigrantów, na Węgrzech poza Kościołem w reprivatyzacji nie uczestniczą osoby prawne, w Bułgarii specjalna ustawa dotyczy osób narodowości tureckiej. Na Węgrzech przewidziano przede wszystkim odszkodowania, w Bułgarii – zwrot w naturze (z ograniczeniami). We wszystkich tych państwach odpowiednie ustawy wydano w pierwszych latach demokratycznych zmian.

W 1992 r. w Czechach ustawą nr 243/1992 przyznano osobom, które na skutek tzw. dekretów Benesza utraciły własność, prawo do ich restytucji. Co ważne (!) – prawo to zostało ograniczone podmiotowo do obywateli Czech. Zgodnie z art. 11a ust. 3 tego aktu osoby uprawnione mogły do 30 lipca 2001 r. składać wnioski o restytucję utraconego mienia. Wynika z tego, że termin składania wniosków upłynął na długo przed uzyskaniem przez Czechy członkostwa w UE. Pojawia się jednak pytanie, czy takie uregulowanie spraw reprivatyzacji, zakończone przed przystąpieniem Czech do UE, nie jest sprzeczne z art. 12 TWE, który zabrania jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na obywatelstwo. Stwierdzić jednak należy, że przepis art. 12 TWE może mieć zastosowanie dopiero od momentu przystąpienia, co podkreśla się w orzecznictwie ETS<sup>91</sup>.

Wynika z tego, że proces reprivatyzacji zamknięty przed przystąpieniem nie może być zakwestionowany na mocy art. 12 TWE. Pogląd taki reprezentują też J.A. Frowein, U. Bernitz oraz Lord Kingsland Q.C. w opinii dotyczącej dekretów Benesza i przystąpienia Republiki Czeskiej do Unii Europejskiej sporządzonej na zlecenie Parlamentu Europejskiego w 2002 roku.

<sup>91</sup> Por. sprawa C 464/98 *Friedrich Stefan*, ECR 2001, s. I-00173.



## **Dekrety Benesza**

Problem dekretów Benesza spowodował gorącą debatę w Komisji Parlamentu Europejskiego ds. Spraw Zagranicznych, Praw Człowieka, Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, która odzwierciedliła rozbieżność opinii, często kontrowersyjnych lub zbyt emocjonalnych<sup>92</sup>.

Dekrety, przyjęte tuż po zakończeniu II wojny światowej, „zalegalizowały” deportację z Czechosłowacji milionów osób należących do mniejszości niemieckiej (Niemcy sudeccy) i węgierskiej<sup>93</sup>. Problem został zasygnalizowany przez premiera Węgier V. Orbana w przemówieniu wygłoszonym przed Komisją Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego w lutym 2002 roku. Premier Orban domagał się uchylecia przez Republikę Czeską tych aktów. Przemówienie to rozpoczęło debatę, która może mieć istotne znaczenie dla wzajemnych roszczeń polsko-niemieckich. W kolejnych miesiącach temat ten powracał wielokrotnie w komisji. W marcu 2002 r. premier Słowacji Dzurinda wyraził swoją opinię podczas spotkania z Komisją Europejską i przypomniał, że w przypadku jego kraju sprawa dekretów Benesza wygląda inaczej, ponieważ zgodnie z nową słowacką konstytucją z 1993 r. wszystkie ustawy będące w sprzeczności z międzynarodowymi prawami człowieka straciły ważność. Podkreślił jednakże, że migracje ludności pomiędzy Węgrami i Słowacją odbywały się na podstawie wzajemnego porozumienia. Należy również zwrócić uwagę na wymianę poglądów 15 kwietnia 2002 r. z komisarzem Verheugenem, który poinformował komisję o swoich rozmowach w Pradze oraz skomentował powracający ciągle problem dekretów Benesza. Komisarz stwierdził, że ekspertyzy dokonane przez służby prawnicze Komisji Europejskiej wykazały, iż z punktu widzenia prawa dekreta nie będą pociągać za sobą konsekwencji prawnych, spowodowały jednak powstanie problemu moralnego i politycznego. Mimo że nie ma on bezpośredniego związku z rozszerzeniem, uważano, iż należy się z nim zmierzyć przy tej okazji. Komisja Spraw Zagranicznych zaakceptowała złożoną przez przewodniczącego propozycję powołania grupy niezależnych ekspertów<sup>94</sup>, którzy wydaliby opinię prawną na temat zgodności dekretów z Traktatem o UE w kontekście przyszłego wejścia Republiki Czeskiej do Unii Europejskiej.

Wnioski końcowe zostały przedłożone we wrześniu 2002 r. Komisji Spraw Zagranicznych. Stwierdzono, że dekreta Benesza nie stanowią przeszkody w przyjęciu Republiki Czeskiej do UE. W raporcie zwrócono się jednak do władz czeskich o symboliczny gest o odpowiedniej randze politycznej. Członkowie komisji zasugerowali też, aby aktualne i przyszłe państwa członkowskie podpisały „Deklarację

<sup>92</sup> Parlament Europejski, Komisja Spraw Zagranicznych, Praw Człowieka, Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, obwieszczenie dla członków komisji nr 08/2004, dostępne na stronie: [www.europarl.europa.eu/comparl/afet/enlargement\\_5leg\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/comparl/afet/enlargement_5leg_pl.pdf).

<sup>93</sup> Szerzej na ten temat: F. Ermacora, *Die Sudetendeutschen Fragen: Rechtsgutachten*, Langen Müller, München 1992, s. 178–211.

<sup>94</sup> Byli to: J.A. Frowein z Instytutu im. Maxa Plancka Zagranicznego Prawa Publicznego i Prawa Międzynarodowego w Heidelbergu, U. Bernitz z Uniwersytetu w Sztokholmie, Balliol College w Oksfordzie i Lord Kingsland Q.C. z Londynu.

Europejską”, w której wzajemnie uznawano by zbrodnie przeciw ludzkości popełnione podczas dwóch wojen światowych.

W ostatnim raporcie ogólnym na temat rozszerzenia, przyjętym 9 kwietnia 2003 r., kwestia dekretów Benesa właściwie została zamknięta (według opinii większości członków) po ogłoszeniu przez prezydenta Czech V. Klause deklaracji, w której potępił zbrodnie popełnione przez nazistów podczas okupacji kraju przez Niemców w tym samym kontekście jak zbrodnie popełnione podczas deportacji Niemców sudetkich. Dosłowne odniesienie do dekretów Benesa zostało usunięte z tekstu rezolucji komisji, która stanowi, w sposób ogólny, że po rozszerzeniu wszyscy obywatele UE będą mieli te same prawa oraz że nie mogą być dyskryminowani przez żadne przepisy, decyzje prawne lub środki administracyjne.

## 14. Problem tzw. późnych przesiedleńców

Trzeba podkreślić, że są dwie odrębne grupy ludności, które po 1945 r. opuszczały ziemie dzisiejszej zachodniej i północnej Polski. Do pierwszej zalicza się osoby wysiedlone na mocy Układów Poczdamskich. Drugą zaś stanowią obywatele polscy narodowości niemieckiej, którzy wyjeżdżali do RFN bądź NRD od lat 50. do 1989 roku.

Także sama grupa tzw. późnych przesiedleńców nie jest jednolita. Należą do niej bowiem osoby, które emigrowały do któregoś z państw niemieckich, oraz te, które wyjeżdżały turystycznie (tu chodzi w zasadzie tylko o RFN) i pozostawały na stałe. W sumie jest to bardzo liczna grupa, licząca około 1,5–2 mln osób. Osoby z pierwszej grupy, wyjeżdżające na podstawie uchwały Rady Państwa z 1956 r., wraz z przekroczeniem granicy traciły obywatelstwo polskie, a ich wyjazd odbywał się bez paszportu polskiego, z tzw. dokumentem podróży. Decyzje pozbawiające obywatelstwa nie miały charakteru indywidualnego, lecz grupowy, co nie pozostaje bez wpływu na ich legalność. Obecnie decyzje te są zasadnie podważane, a w kilku przypadkach sądy polskie uznały ich bezprawność. Część osób wyjeżdżających musiała uregulować kwestie majątkowe, był to bowiem warunek zgody na wyjazd. Mienie tych osób, pozostawione w kraju bez dyspozycji, z zasady przechodziło na własność Skarbu Państwa.

Roszczenia tzw. późnych przesiedleńców (drugiej grupy zatem) są związane nie tyle ze skutkami II wojny światowej, ile ze złamaniem norm prawa krajowego bądź międzynarodowego w odniesieniu do utraty przez nich obywatelstwa polskiego (automatyzm) i następującej po tym konfiskaty mienia na rzecz państwa<sup>95</sup>. Osoby te nie traciły automatycznie własności w Polsce, jednak ich nieruchomości bywały z czasem przejmowane we władanie przez władze lokalne lub sprzedawane. Wymuszanie zrzczenia się własności było z kolei praktyką stosowaną wobec osób wyjeżdżających do

<sup>95</sup> Szerzej por. S. Jankowiak, M. Sora, *Polityka władz polskich wobec osób ubiegających się o zgodę na wyjazd na pobyt stały z Polski do Niemiec w latach 1950–1984*, w: W.M. Góralski (red.), *Transfer – obywatelstwo – majątek...*, op. cit., s. 49–80.

RFN czy też już przebywających w Niemczech i próbujących przedłużyć ważność paszportu w polskich konsulatach. Dodatkowo zmiany właściciela nie odnotowano w księgach wieczystych, o czym była już mowa<sup>96</sup>. Rodzi to konsekwencje trwające do dzisiaj, a polegające na możliwości dochodzenia przed właściwymi miejscowo sądami polskimi zwrotu nieruchomości bądź odszkodowania.

Nie dziwi zatem fakt, że w ostatnich latach wzrosła liczba pozwów o odzyskanie nieruchomości przez obywateli Niemiec stanowiących grupę tzw. późnych przesiedleńców, a więc tych, którzy wyjechali w latach 60., 70., 80. Dla zobrazowania skali problemu warto przytoczyć dane: w samym województwie pomorskim i warmińsko-mazurskim w 2006/2007 roku toczyło się ok. 200 spraw w różnych instancjach sądów administracyjnych i cywilnych.

Wyjazdy do obu państw niemieckich (późna repatriacja) obywateli polskich przynajmniej do narodowości niemieckiej w latach 1956–1989 umożliwiły liczne dokumenty, różnej zresztą rangi i dodatkowo wielokrotnie w ogóle niepublikowane: różnego rodzaju raporty i instrukcje dotyczące tzw. późnych przesiedleńców, a przede wszystkim niepublikowana uchwała Rady Państwa nr 137/56 z 1956 r. o zrzeczeniu się obywatelstwa polskiego<sup>97</sup>. Uchwała ta stanowiła normę szczególną w stosunku do równoległych regulacji ustawowych, początkowo w ustawie z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim<sup>98</sup>, a następnie w ustawie z 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim<sup>99</sup>, które przewidywały uzyskanie zezwolenia Rady Państwa na zmianę obywatelstwa polskiego na obce (taka zmiana pociągała za sobą utratę obywatelstwa polskiego)<sup>100</sup>.

Określenie przez jednostkę swojej narodowości jako niemieckiej i wyrażenie woli wyjazdu do któregoś z państw niemieckich skutkowało w czasach PRL-owskich uznaniem za Niemca, tj. powrotem do statusu sprzed weryfikacji powojennej, i stosowaniem do jednostki powojennych regulacji prawnych dotyczących obywateli niemieckich. Bardzo częstą konsekwencją tego była z kolei utrata obywatelstwa polskiego, a ta dawała podstawę dla przejścia majątków osób wyjeżdżających.

Jednak przesłanki i postępowanie dotyczące owego uznania są w świetle prawa „dyskusyjne”. Naczelny Sąd Administracyjny i Sąd Najwyższy zgłaszały poważne zastrzeżenia co do legalności zbiorowego charakteru decyzji pozbawienia obywatelstwa, o czym będzie jeszcze szerzej mowa<sup>101</sup>. Chociaż prawo międzynarodowe dopuszcza, jak wspomniano w odniesieniu do pierwszej grupy przesiedleńców z ziem

<sup>96</sup> J. Górecki, *Status prawny nieruchomości pozostawionych przez osoby wyjeżdżające z Polski do Republiki Federalnej Niemiec w latach 1956–1989*, w: W.M. Góralski (red.), *Transfer – obywatelstwo – majątek...*, op. cit., s. 281–297.

<sup>97</sup> Szerzej por. J. Barcz, *Problem utraty obywatelstwa polskiego przez repatriantów z Polski do Republiki Federalnej Niemiec na podstawie uchwały Rady Państwa nr 37/56*, w: W.M. Góralski (red.), *Transfer – obywatelstwo – majątek...*, op. cit., s. 115–157, tu s. 151 i n.

<sup>98</sup> DzU 1951, nr 4, poz. 25.

<sup>99</sup> DzU 1962, nr 10, poz. 49.

<sup>100</sup> M. Muszyński, op. cit., s. 143–144.

<sup>101</sup> Orzeczenie NSA w sprawie *H. Rygola* z 11 września 2000 r. oraz orzeczenie SN z 17 września 2001 r. w: D. Frey, *Przesiedleńcy upominają się o obywatelstwo*, „Rzeczpospolita” z 16 lipca 2001 r.

północnej i zachodniej Polski, zbiorową formę regulacji obywatelstwa, i to nawet bez zgody samych zainteresowanych (szczególnie w ramach zmian terytorialnych i sukcesji), to uwagi te nie mogą być stosowane wobec późnych przesiedleńców, arbitralnie pozbawianych obywatelstwa polskiego przez władze PRL<sup>102</sup>. Dodatkowo związane z pozbawieniem obywatelstwa wywłaszczenia dokonane były po oficjalnym zrzeczeniu się reparacji przez rząd PRL w 1953 roku. Dlatego też roszczenia majątkowe osób, które wyjechały do Niemiec w latach 1956–1989, mają zupełnie odmienną naturę prawną<sup>103</sup>.

Problem relacji uchwały i obu ustaw był przedmiotem wspomnianych wcześniej wyroków NSA z 11 września 2000 r. w sprawie *Hubertusa Rygola* oraz z 11 września 2001 r. w sprawie *rodziny Sobczyk*. Orzeczenia te stały się punktem zwrotnym w interpretacji spraw dotyczących roszczeń późnych przesiedleńców, dlatego warto skupić na nich nieco więcej uwagi<sup>104</sup>.

W obu orzeczeniach NSA podważył legalność pozbawienia obywatelstwa jednostek wyjeżdżających do Niemiec. Pozbawienie to oparto na uchwale Rady Państwa 37/56, podjętej już po wejściu w życie nowej ustawy o obywatelstwie polskim. Sąd stwierdził, że traktowanie uchwały z 1956 r. jako szczególnego uregulowania prawnego było błędne. Uznał ją za akt wykonawczy do ustawy z 1951 r. (ze względu na zawarte w jej tekście ustawowe upoważnienie z art. 13 ustawy, zgodnie z którym o nabyciu i utracie obywatelstwa orzeka Rada Państwa na wniosek Prezesa Rady Ministrów). W konsekwencji stwierdził, że uchwała ta straciła moc wraz z utratą mocy przez ustawę o obywatelstwie polskim z 1951 roku. W wyniku rewizji nadzwyczajnej ministra sprawiedliwości sprawą zajął się Sąd Najwyższy<sup>105</sup>. Oddalając rewizję nadzwyczajną, stwierdził, że zgodnie z przepisami obu ustaw o obywatelstwie polskim (z 1951 i z 1962 r.) zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego powinno stanowić akt indywidualny (decyzja administracyjna), kierowany do określonego adresata. W konsekwencji utrata obywatelstwa polskiego mogła nastąpić jedynie na podstawie indywidualnego zezwolenia Rady Państwa, skierowanego do osoby ubiegającej się o takie zezwolenie. W opinii SN uchwała 37/56 nie mogła zastąpić opisanej decyzji, ponieważ nie miała charakteru indywidualnego, a także nie miała już mocy prawnej<sup>106</sup>.

Dyskusję z rozstrzygnięciami obu sądów można podjąć zarówno w kontekście prawa wewnętrznego, jak i prawa międzynarodowego. W kontekście prawa wewnętrznego można przypuszczać, że NSA błędnie powiązał uchwałę 37/56 z ustawą o obywatelstwie polskim z 1951 roku. Samo powołanie się w tekście uchwały na ustawę

<sup>102</sup> M. Muszyński, *Obywatelstwo osób przesiedlonych i repatriowanych z Polski a prawo międzynarodowe*, w: W.M. Góralski (red.), *Transfer – obywatelstwo – majątek...*, op. cit., s. 81–115.

<sup>103</sup> W. Czaplinski, *Trybunał w Strasburgu zachował się powściągliwie*, „Rzeczpospolita” z 23 czerwca 2004 r.

<sup>104</sup> J. Barcz, *Problem utraty obywatelstwa polskiego przez repatriantów z Polski do Republiki Federalnej Niemiec na podstawie uchwały Rady Państwa nr 37/56*, w: W.M. Góralski (red.), *Transfer – obywatelstwo – majątek...*, op. cit., s. 135 i n.

<sup>105</sup> Orzeczenie z 17 września 2001 r. w sprawie *Hubertusa Rygola*.

<sup>106</sup> K. Kornosz, op. cit., s. 38.

nie daje jeszcze podstaw do uznania jej za akt wykonawczy do tej ustawy. Przede wszystkim sama ustawa z 1951 r. nie przewidywała wydania aktu wykonawczego. Uchwała nie miała też charakteru wykonawczego, lecz, jak wynika z jej treści, ustanawiała nową instytucję prawną (uznaje to również SN w swoim orzeczeniu).

W kontekście prawa międzynarodowego wątpliwości budzi stanowisko Sądu Najwyższego, który nie odrzucił jednoznacznie samej uchwały, ale powiązał ją również z aktami ustawowymi i uznał, że jako akt prawny niższego rzędu nie mogła ona zmienić trybu przewidzianego w ustawach o obywatelstwie. Takie stwierdzenie sądu wynika z wyłączenia szerokiego kontekstu międzynarodowego i przyjęcia ścisłego związku uchwały i ustaw. Ustawy o obywatelstwie dotyczyły jednak zupełnie innych przypadków. Miały one regulować nową rzeczywistość prawną i polityczną w powojennej Polsce, natomiast uchwała 37/56 dotyczyła kwestii ściśle związanych z II wojną światową<sup>107</sup>.

Druga fala wyjazdów do Niemiec w latach 1950–1980 nie była bowiem ideologicznie oderwana od ustaleń dokonanych w Poczdamie. Wynikała ona z potrzeb regulacji tzw. problemu niemieckiego i powinna być postrzegana w kontekście lat powojennych. W tym świetle uchwała Rady Państwa miała jedynie charakter sankcjonujący procedurę postępowania w sprawie zmiany obywatelstwa w związku ze zobowiązaniami międzynarodowymi Polski na potrzeby prawa krajowego. Następowало to w płaszczyźnie równoległej do obszaru regulowanego ustawami o obywatelstwie polskim. A zatem uchwała 37/56 nie stanowiła podstawy utraty obywatelstwa polskiego, utrata ta bowiem nastąpiła już z mocy prawa międzynarodowego<sup>108</sup>.

Uznanie stanowiska obu sądów wiąże się z określonymi konsekwencjami majątkowymi. Umożliwia ono bowiem przywrócenie obywatelstwa polskiego osobom, które wyemigrowały do obu państw niemieckich. To oznacza, że PRL nie miała żadnych podstaw prawnych do przejścia majątków. Nie miał zatem zastosowania dekret o majątkach opuszczonych i ponemieckich oraz ustawa o gospodarce terenami w miastach i osiedlach<sup>109</sup>.

Władze PRL pozbawiały obywatelstwa i wygaszały prawo do własności, nie przestrzegając zatem nawet ówczesnego prawa (np. brak formalnej decyzji administracyjnej o wygaszeniu obywatelstwa, wystawienie dokumentów podróży w jedną stronę w warunkach przymusu etc.). W praktyce wielokrotnie zmuszano osoby starające się o wyjazd do sprzedaży nieruchomości osobom związanym z władzą za znacznie obniżoną ich wartość. W związku z tym wielu obywateli niemieckich posiada wciąż obywatelstwo polskie, nie zdając sobie z tego sprawy. W praktyce oznacza to potrzebę jednostkowej oceny stanu faktycznego przez sąd właściwy dla spornej nieruchomości, odrębnej w każdej sprawie. Jeżeli sąd po analizie regulacji prawnych z czasów PRL oraz dokumentacji zebranej w danej sprawie dojdzie do wniosku, że wyjeżdżającym jednostkom arbitralnie odbierano obywatelstwo, niezgodnie nawet

<sup>107</sup> Ibidem, s. 39.

<sup>108</sup> Zob. szerzej M. Muszyński, *op. cit.*, s. 146–150.

<sup>109</sup> Zob. W. Gontarski, S. Hambura, *Roszczenia odszkodowawcze obywateli niemieckich wobec Polski. Błędy polityczne i prawne*, „Gazeta Sądowa”, lipiec–sierpień 2004, s. 11–12.

z ówczesnymi procedurami prawnymi, roszczenia są i będą uznawane. Od sytuacji faktycznej nieruchomości zależeć będzie, czy nastąpi restytucja (zwrot nieruchomości), czy też wypłata odszkodowań.

## 15. Jakie można przedsięwziąć działania?

Podstawowym zadaniem rządu i parlamentu jest niezwłoczne uregulowanie możliwości powrotu do obywatelstwa polskiego osób, których obywatelstwa tego pozbawiano za czasów PRL, a które wyraziłyby wolę przyjęcia obywatelstwa polskiego. Dodatkowo pilnego uporządkowania wymagają zapisy w księgach wieczystych, szczególnie nieruchomości komunalnych.

Nawet doskonale zapisy prawne nie będą jednak funkcjonowały bez zapewnienia finansów na ich wdrażanie. Dlatego na powyższe prace powinno się wyodrębnić odpowiednie środki finansowe. Wyodrębnienie takie może przyjąć formę np. funduszu pomocy dla samorządu terytorialnego w celu uporządkowania i uaktualniania ksiąg wieczystych.

Należy również przygotować dogłębne analizy prawne i odpowiedzieć na pytanie, czy do nieruchomości, o których zwrot będą występować późni przesiedleńcy, można zastosować instytucję zasiedzenia<sup>110</sup>. Uwagi powyższe oznaczają, że powinna zostać uchwalona ustawa, która w sposób systemowy uporządkowałaby kwestie prawne związane z roszczeniami późnych przesiedleńców.

## 16. Zakończenie

Omawiane problemy należą do najtrudniejszych w stosunkach polsko-niemieckich, jednak można i powinno się prowadzić dyskusje na ten temat.

Roszczenia związane z II wojną światową można podzielić na trzy grupy. Pierwszą stanowią roszczenia obywateli niemieckich wysiedlonych w roku 1945 i w kilku kolejnych latach na podstawie Uchwał Poczdamskich. Drugą grupę tworzą roszczenia osób, które migrowały z Polski przede wszystkim do RFN, wyłączone od lat 50. do 80., tzw. późne wyłączenia. W zasadzie odrębną grupę stanowią roszczenia związane z zagarniętymi dobrami kultury i archiwaliai; nie jest ona przedmiotem niniejszej analizy.

Czy można zatem mówić o regresie w stosunkach polsko-niemieckich za przyczyną analizowanych tu problemów? Raczej nie; wydaje się, że są to problemy, choć wymagające dyskusji i analiz, jednak zastępcze, nośne politycznie, stąd powracające przy okazji wyborów. Pewne elementy rzeczywiście wciąż wymagają uzgodnień

<sup>110</sup> Por. m.in. M.A. Zachariasiewicz, *Dopuszczalność zasiedzenia przez Skarb Państwa nieruchomości przejętych jako majątki opuszczone i ponemieckie w przypadku uchylenia podstawy prawnej takiego przejęcia*, w: W.M. Góralski (red.), *Transfer – obywatelstwo – majątek...*, op. cit., s. 297–330.

(krajowych i bilateralnych państwowych) i regulacji prawnych (m.in. ustawa reprivatyzacyjna, odszkodowania dla późnych przesiedleńców), o czym była mowa.

Całość poczynionych tu uwag nie powinna jednak świadczyć o złym stanie stosunków polsko-niemieckich<sup>111</sup>. Polska poparła zjednoczenie Niemiec, co oznaczało rozszerzenie obszaru NATO i UE do zachodnich granic naszego kraju. Niemcy stały się unijnym adwokatem Polski, wspierały także polską drogę do organizacji międzynarodowych, szczególnie do członkostwa w NATO i w Unii Europejskiej. Aktualnie można już mówić o bogatym prawno-traktatowym dorobku wzajemnych stosunków państwowych i ich znacznej instytucjonalizacji. Polska i Niemcy są w takich wspólnych strukturach międzynarodowych jak Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie czy Rada Europy. Członkostwo w Unii Europejskiej przyniosło zupełnie nowy wymiar stosunków zarówno ekonomicznych (wspólny rynek z jego swobodami, m.in. nabywania nieruchomości czy podejmowania pracy i świadczenia usług), jak i politycznych (współpraca w ramach II i III filara UE). Od grudnia 2007 r. dzięki wprowadzeniu *acquis* Schengen zniesiono kontrole graniczne, a w przewidywalnej przyszłości będziemy mieli wspólną walutę. Współpracują ściśle wymiary sprawiedliwości. Współdziałaczy także w dziedzinie wojskowości, będąc sojusznikami w NATO.

---

<sup>111</sup> Por. J. Truszczyński, *Polska–Niemcy a integracja europejska*, w: W.M. Góralski (red.), *Polska–Niemcy 1945–2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie: studia i dokumenty*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007, s. 265–302; W.M. Góralski, *Polsko-niemiecka wspólnota interesów. Geneza, dokonania*, ibidem, s. 303–333.