



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

INFORMACJA

Analiza przykładowych rozwiązań przyjętych w krajach europejskich dotyczących kwestii zwrotu nieruchomości (mienia pożydowskiego)

Warszawa 16 lipca 2021 r.

Analiza przykładowych rozwiązań przyjętych w krajach europejskich dotyczących kwestii zwrotu mienia żydowskiego w wybranych krajach europejskich została przygotowana przez dr hab. Filipa Elżanowskiego (WPiA Uniwersytet Warszawski) we współpracy z Panem Rafałem Macielągiem, na zlecenie przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Pana senatora Krzysztofa Kwiatkowskiego. Analiza nie prezentuje pełnego opisu, a jedynie wybrane przypadki, w wybranych krajach i została sporządzona na zasadzie kompilacji w oparciu o dostępne źródła. Została przekazana *pro publico bono*.

1. Wprowadzenie

Niniejszy dokument ma za zadanie dokonać analizy rozwiązań przyjętych w innych krajach europejskich, dotyczących kwestii zwrotu mienia ludności żydowskiej po II wojnie światowej. Na wstępie należy zauważyć, że problem ten pojawia się w wielu krajach i nie dotyczy tylko Rzeczypospolitej Polskiej. Poniższa analiza zostanie podzielona na dwie części. W pierwszej kolejności omówione zostaną rozwiązania przyjęte przez kraje Europy Wschodniej, które do początku lat 90. XX w. były pod wpływem Związku Radzieckiego, natomiast w drugiej części omówione zostaną rozwiązania przyjęte przez kraje Europy Zachodniej.

Ważne z punktu widzenia niniejszej analizy jest podkreślenie istnienia Deklaracji Terezińskiej – aktu prawa międzynarodowego typu soft law, który został podpisany przez 46 państw w 2009 roku. Celem tego dokumentu jest skłonienie państw sygnatariuszy do uregulowania kwestii mienia po ofiarach Holocaustu oraz podjęcia działań edukacyjnych na temat Zagłady. Polska jest stroną tej deklaracji, jednak zgodnie z odpowiedzią na interpelację nr 24412, Rząd stoi na stanowisku iż: „Deklaracja Terezińska jest dokumentem politycznym, nie jest umową międzynarodową, a więc nie nakłada na państwa zobowiązań prawnie wiążących. Niemniej Polska podejmuje działania w celu realizacji postanowień Deklaracji Terezińskiej m.in. zapewnia prawne możliwości uzyskania zwrotu lub odszkodowania za utracone mienie, a także stale przeznaczają znaczne środki pieniężne na potrzeby humanitarne osób poszkodowanych”.

Niniejsze opracowanie podyktowane jest sytuacją związaną z nowelizacją ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. W związku z nią niemożliwe będzie dochodzenie roszczeń reprivatyzacyjnych objętych tzw. Dekretem Bieruta i wcześniejszych.

2. Rozwiązania przyjęte przez Państwa Europy Wschodniej

a) Bułgaria

Pierwszym krajem Europy Wschodniej, który poradził sobie z reprivatyzacją była Bułgaria. Należy przy tym jednak zaznaczyć, że władze komunistyczne nie znacjonalizowały ziemi, a tylko przedsiębiorstwa użytkujące tereny i nieruchomości. Dzięki ustawodawstwu z 1992 roku do zwrotów w naturze są uprawnieni obywatele Bułgarii jak i obcokrajowcy przy czym ci ostatni są zobowiązani do odsprzedaży działek czy posiadłości. Obecnie niemal wszystkie roszczenia zostały zaspokojone. Należy jednak zauważyć, że w Bułgarii przed wojną żyło jedynie 50000 Żydów z czego 11000 zostało zamordowanych. W czasach komunizmu Bułgarię opuściło ok. 32000. Obecnie populacja Żydów wynosi ok. 6000 osób. Problemem był zwrot własności należących do organizacji, ale zostało to rozwiązane przez specjalną komisję.

b) Czechosłowacja (potem Czechy)

Kolejnym państwem, które zostanie omówione jest Czechosłowacja (potem Czechy). Przepisy dot. oddania zagrabionego mienia zostały uchwalone w 1991 r. i dotyczyły jedynie okresu komunizmu. Trzy lata później doszło do nowelizacji, która rozszerzyła ten okres o czas II Wojny Światowej. Początkowo ustawa dotyczyła jedynie obywateli Czech przez co obywatele innych państw pochodzenia czeskiego, nie mieli możliwości ubiegania się o odszkodowanie. Zostało to zmienione w 1997 r., ale do tego czasu większość roszczeń została już zrealizowanych na rzecz krewnych ofiar. W 1998 r. powstała jeszcze komisja, która rozpatrywała dodatkowe wnioski o zwrot nieruchomości. Wynikiem działań komisji pod przewodnictwem ówczesnego wicepremiera był zwrot dodatkowych 200 nieruchomości. W 2000 r. rząd czeski i Federacja Gmin Żydowskich (FJC)¹ utworzyły również Fundusz na rzecz Ofiar Holokaustu (NFOH), z którego część środków pochodziła z nieruchomości, które po wojnie pozostawiono bez spadkobierców. Rząd czeski przekazał 300 milionów koron czeskich (13 milionów dolarów) ze swojego Funduszu Majątku Narodowego na wsparcie roszczeń odszkodowawczych. Jedna trzecia funduszu została przeznaczona na pomoc w zrehabilitowaniu nieruchomości, których nie można było fizycznie restytuować. W roku 2006 fundusz zakończył wypłacanie środków. Obecnie Praga deklaruje, iż niemal 100 % znacjonalizowanego majątku zostało przekazane prawowitym właścicielom.

c) Węgry

Węgry swoją ustawę odszkodowawczą przyjęły w 1991 roku. Zezwalała ona na częściową rekompensatę za zniszczoną bądź skonfiskowaną własność. Pokrzywdzeni mogli otrzymać bon o wartości do 21 tys. dol. Bony wydawane zamiast gotówki mogły być wykorzystywane do kupowania udziałów w sprywatyzowanych spółkach lub do zakupu gruntów na terenach państwowych. Według statystyk rządowych było 1,43 mln roszczeń, z czego 1,26 mln zostało zrealizowanych. Rząd węgierski uważa, że zakończył restytucję mienia komunalnego i nieruchomości prywatnej. Jednak międzynarodowi eksperci twierdzą, że obawy pozostają w obszarze nieruchomości prywatnej i bez spad-

¹ Federacja Gmin Żydowskich jest organizacją zrzeszającą istniejące społeczności żydowskie i prawnych następców tych społeczności żydowskich, które zostały unicestwione.

kowej oraz restytucji zrabowanych dzieł sztuki. W 1997 r. rząd ustanowił Węgierską Fundację Publiczną Dziedzictwa Żydowskiego, która wraz z Konferencją w sprawie żydowskich roszczeń materialnych przeciwko Niemcom i Światową Organizacją ds. Restytucji Mienia Żydowskiego (WJRO) rozdziela odszkodowania związane z Holokaustem wśród ocalałych członków węgierskiej społeczności żydowskiej na Węgrzech i za granicą. Fundacja otrzymuje również rekompensatę od rządu węgierskiego za mienie bez spadkobierców w imieniu społeczności żydowskiej i ma mandat do pomocy w rewitalizacji żydowskiego dziedzictwa kulturowego i tradycji w kraju. Zarząd Fundacji liczy 17 członków, w skład których wchodzi węgierscy Żydzi, urzędnicy państwowi i przedstawiciele WJRO. Węgierski rząd płaci rocznie około 200 000 dolarów na działalność Fundacji. WJRO wynegocjowało z rządem węgierskim w 2007 roku tymczasową płatność w wysokości 21 milionów dolarów, jako zaliczkę na poczet spodziewanej, późniejszej umowy zapewniającej bardziej kompleksowe odszkodowanie za mienie dawniej należące do Żydów, które zostało skonfiskowane lub znacjonalizowane w czasie Holokaustu i które nie miało spadkobierców lub nie zostało odebrane. W latach 2007–2013 rząd węgierski rozdał obiecane 21 milionów dolarów, przekazując fundusze Fundacji do administrowania. Fundacja przeznaczyła jedną trzecią środków na pomoc ocalałym mieszkającym obecnie na Węgrzech i przekazała dwie trzecie środków na Konferencję Roszczeniową, aby sfinansować usługi opieki społecznej dla potrzebujących ocalałych żyjących poza Węgrami. Od 2013 r. WJRO stara się wznowić negocjacje z rządem węgierskim w celu rozwiązania nierozstrzygniętych kwestii restytucji Holokaustu na Węgrzech. W sierpniu 2016 r. rząd węgierski przesłał do WJRO swój wstępny raport badawczy na temat zakresu i szacunkowej wartości skonfiskowanego mienia bez spadkowego w kraju. Ekspert wyznaczony przez WJRO przejrzał raport i zidentyfikował istotne obszary wymagające dalszych badań. Rząd węgierski zgodził się sfinansować pozostałe badania. W kwietniu 2019 r. WJRO przedstawiło rządowi swoją ocenę drugiego zestawu badań. Następnym krokiem jest uzgodnienie przez WJRO i rząd Węgier ścieżki do zakończenia negocjacji; jednak rząd węgierski nie zgodził się jeszcze na prośby WJRO o dalsze dyskusje na ten temat.

d) Rumunia

Rumunia uchwaliła ustawy mające na celu cofnięcie konfiskaty mienia żydowskiego i rromskiego wkrótce po obaleniu reżimu faszystowskiego w sierpniu 1944 r. Ustawodawstwo obejmowało ustawę nr 641/1944 (dotyczącą zniesienia środków antysemitycznych) i ustawę nr 607/1945 (dotyczące unieważnienie niektórych umów, które przeniosły własność w wyjątkowych okolicznościach). Od czasu rewolucji w 1989 r. niektórzy powodowie wszczynali sprawy sądowe o zwrot mienia prywatnego na mocy ustawy 641/1944, która uprawnia Żydów do dochodzenia zwrotu niektórych elementów mienia skonfiskowanego podczas Holokaustu jednak nie posiadamy żadnych danych statystycznych co do liczby takich spraw. W latach 90 uchwalono ustawy dotyczące zwrotu mienia prywatnego i komunalnego, jednak czasami nakładały się one na siebie lub były w konflikcie i nie były dobrze egzekwowane. W 1997 roku Federacja Gmin Żydowskich w Rumunii i Światowa Organizacja ds. Restytucji Mienia Żydowskiego (WJRO) powołały Fundację Caritatea, która przejęła odpowiedzialność za przygotowywanie i składanie wniosków do Krajowego Urzędu ds. Restytucji Mienia (ANRP) z tytułu skonfiskowanego mienia żydowskiego. Jednak proces ten był zawity i pełen biurokracji przez co zadanie nie było łatwe. W lipcu 2005 r. rząd rumuński uchwalił ustawę nr 247, która miała usprawnić proces zwrotu mienia, wyjaśnić i uprościć procedury, ustalić nowe terminy składania wniosków o zwrot mienia religijnego i komunalnego, a także farmy i grunty leśne, a także grzywny dla urzędników, którzy opóźniali

proces. Wykreślono też część krytykowanych przepisów dotyczących restytucji mienia, np. zezwalających na zwrot ziemi, na której zburzono pierwotną zabudowę. Legislacja z 2005 r. stworzyła również fundusz o wartości odpowiadającej 4 mld euro w kapitale zakładowym. Płatność za nieruchomości, której nie można przywrócić, ma formę udziałów w nadzorowanym przez rząd funduszu inwestycyjnym obejmującym 114 spółek. W 2016 r. kolejne przepisy nadały priorytet rozpatrywaniu roszczeń dotyczących własności prywatnej zgłaszanych przez osoby ocalałe z Holokaustu i rozwiązały problemy techniczne, które opóźniały zwrot żydowskiego mienia komunalnego w niektórych przypadkach. Ustawa ta wyjaśnia prawa Fundacji Caritatea do 55 żydowskich nieruchomości komunalnych, takich jak szkoły i towarzystwa pogrzebowe, które zostały włączone oddzielnie od nieruchomości należących do centralnych społeczności żydowskich w kraju sprzed Holokaustu. Traktat paryski z 1947 r. zobowiązuje Rumunię do zwrócenia społeczności żydowskiej bezpotomnej i nieodebranej własności jednak według raportu Europejskiego Instytutu Dziedzictwa Szoah z 2016 r. prawo „nigdy nie zostało w pełni ani w znaczący sposób wdrożone”.

e) Litwa

W 2011 roku Litwa uchwaliła przepisy dotyczące zwrotu mienia komunalnego. Ustawodawstwo przewidywało jednorazową płatność bezpośrednią dla litewskich ocalałych z Holokaustu i przeznaczyło 36 milionów euro rozłożonych na 10 lat na utworzenie Fundacji Dobrej Woli, która sfinansuje projekty na rzecz ludności żydowskiej tego kraju. Obecnie nie istnieje mechanizm zwrotu mienia prywatnego osobom, które mogły udowodnić lub odzyskać obywatelstwo litewskie dopiero po 2001 r. lub, które nie odzyskały obywatelstwa. Litwa nie ma prawa dotyczącego restytucji mienia bezdziedzicznego z czasów Holokaustu.

3. Rozwiązania przyjęte przez Państwa Europy Zachodniej

a) Niemcy

Niemcy jako naród sprawców w latach 1945-2018 wypłaciły około 86,8 miliarda dolarów w ramach restytucji i odszkodowań ofiarom Holokaustu i ich spadkobiercom. Niemcy zidentyfikowały również przedmioty zrabowane przez nazistów – w tym dzieła sztuki, książki i przedmioty z większych kolekcji – i zwróciły 16000 obiektów dla ocalałych i ich spadkobierców w ciągu ostatnich 20 lat. Na całym świecie wciąż brakuje tysięcy zrabowanych dzieł sztuki.

b) Włochy

Do końca 1944 r. rząd włoski skonfiskował konta bankowe o wartości 75 mln lir, obligacje rządowe o wartości ponad 36 mln lirów (3,4 mln USD), akcje o wartości prawie 731 mln lir (69 mln USD), grunty o wartości 855 milionów lirów (80 mln USD) i 198 milionów lir (12,4 mln USD) Po wojnie nie udało się odnaleźć zabranych kosztowności. Społeczność żydowska nawiązała współpracę z Włoskim Bankiem Centralnym w celu przeanalizowania posiadanych przez bank monet i innych kosztowności, które nie posiadają właścicieli. Co do mienia bez spadkowego, w 1997 r. rząd uchwalił ustawę 233/1997 sta-

nowiącą, że wszelkie aktywa będące wcześniej własnością Żydów, które nadal znajdują się w posiadaniu państwa, których nie można zidentyfikować jako prawowitego właściciela, zostaną przekazane do UCEI (Związek Włoskich Gmin Żydowskich) w celu dystrybucji do odpowiednich społeczności.

c) Francja

Francja zatwierdziła Deklarację Terezińską w 2009 r. Francja posiada prawo i mechanizmy dotyczące restytucji mienia, a organizacje pozarządowe i grupy poparcia poinformowały, że w ostatnich latach rząd poczynił postępy w rozwiązywaniu roszczeń z czasów Holokaustu, w tym dla obcokrajowców. Środki restytucyjne podjęte były w dwóch etapach: pierwszy od końca wojny do 1954 oraz od lat 90. do dnia dzisiejszego. W 2014 r. Francja i Stany Zjednoczone podpisały dwustronną Umowę o odszkodowaniach dla niektórych ofiar deportacji z Francji związanych z Holokaustem, które nie są objęte francuskimi programami. Na jej mocy Francja przekazała Stanom Zjednoczonym ok 60 mln dolarów. W latach 1946-1954 były powołane dwa nowe organy – jeden do rozpatrywania skarg przeciwko tymczasowym zarządcóm mienia, a drugi do administrowania restytucjami. Francuska ustawa o odszkodowaniach wojennych z 1946 r. przewidywała również odszkodowanie za szkody materialne wyrządzone przez działania wojenne w mieniu ruchomym i nieruchomym. Środki te ustały w 1954 roku. Jeśli chodzi o mienie bezdziedziczne to ustawa z 1950 r. zezwalała na wyznaczenie osób lub organizacji żydowskich jako kustoszy żydowskiego mienia bezdziedzicznego we Francji. W 2000 r., powstał raport, który oszacował maksymalną wartość pozostałej nieodebranej własności na około 395 mln dolarów, rząd francuski powołał Fundację Pamięci Shoah i przekazał jej około 443 miliony dolarów. W 1999 r. rząd francuski powołał Komisję ds. Odszkodowań dla Ofiar Splądrowania (CIVS) jako odrębny organ administracyjny podlegający premierowi. CIVS pomaga zarządzać francuskim funduszem bankowym oraz rekomenduje i rozpatruje odszkodowania dla poszczególnych ofiar (lub ich spadkobierców), którym wcześniej nie przyznano odszkodowania za szkody wynikające z konfiskaty ich mienia materialnego lub finansowego dokonanej na podstawie antysemitycznych dekretów wydanych przez rząd Vichy lub przez okupujących nazistowskich Niemców. Działania CIVS trwają do dnia dzisiejszego.

d) Hiszpania

Hiszpania nie uchwaliła przepisów dotyczących restytucji mienia nieruchomego, a badanie Europejskiego Instytutu Dziedzictwa Zagłady (ESLI) z 2017 r. dotyczące restytucji mienia wskazuje, że własność prywatna i mienie komunalne nie zostały przejęte społecznościami żydowskimi w Hiszpanii podczas Holokaustu.

e) Portugalia

W Portugalii tak jak w Hiszpanii w okresie Holokaustu w latach 1933-1945 nie skonfiskowano lub w inny sposób niesłusznie nie zajęto nieruchomości należących do społeczności żydowskiej. Żadne organizacje nie zgłosiły roszczeń, jednak istnieją mechanizmy gdyby takowe roszczenia się pojawiły.

4. Podsumowanie

Należy zauważyć, iż wiele państw do dnia dzisiejszego nie uregulowało spraw oddania mienia lub według organizacji międzynarodowych nie zrobiły tego w sposób wystarczający. Widać również różnice w rozwiązaniach przyjętych przez państwa Europy Wschodniej i Zachodniej wynikające z sytuacji historycznej.

Trzeba też podkreślić szczególną pozycję Polski i jej doświadczeń historycznych. Polska została zniszczona w skali nieporównywalnej z wyżej wymienionymi państwami. Po wojnie wiele znacjonalizowanych nieruchomości zostało odbudowanych przez państwo. PRL przejmowała zarówno majątki bez obciążeń jak i te obciążone hipoteką i długami. Nie bez znaczenia są również umowy między RFN a Izraelem z 1952 roku, na mocy której Niemcy wypłaciły 3,5 mld marek oraz zobowiązały Niemcy do corocznego wsparcia Izraela, przyjmując na siebie odpowiedzialność za zbrodnie, a także umowa między PRL a USA z 1960 r., na mocy której Polska przekazała 40 mln dolarów by zaspokoić wszelkie roszczenia obywateli USA.

Trzeba podkreślić, że kraje Europy Wschodniej, których miasta zostały zniszczone i odbudowane po wojnie sceptycznie są nastawione do zwrotów takich nieruchomości (np.: Bułgaria nakłada obowiązek odsprzedaży).

ŹRÓDŁA

- Justice for Uncompensated Survivors Today (JUST) Act Report (<https://www.state.gov/reports/just-act-report-to-congress/>)
- Radosław Korzycki Reprywatyzacja u sąsiadów. Jak ze zwrotem mienia poradziły sobie inne kraje?
- Odpowiedź na interpelację nr 24412 w sprawie Deklaracji Terezińskiej oraz JUST Act 447 (<https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=B3THS4>)