

*Barbara Garlacz**

**Niemieckie roszczenia odszkodowawczo-windykacyjne
z tytułu majątków
pozostawionych w Polsce w świetle kompetencji
ratione materiae Europejskiego Trybunału
Praw Człowieka**

Dopuszczalność skargi indywidualnej

Warunki rozpatrzenia skargi przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) formułują artykuły: 25 i 46¹ oraz 32, 34 i 35 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. O tym, czy owe warunki zostały spełnione rozstrzyga arbitralnie *ad casum* Trybunał. Jego elastyczna wykładnia w tym zakresie budzi spory doktrynalne, zwłaszcza co do stosowania instytucji *continuing situation*, wyczerpania drogi krajowej czy skuteczności dochodzenia roszczeń na gruncie prawa krajowego. Jednocześnie, taka wykładnia jest wyrazem tworzenia przez ETPC swoistego, europejskiego *case law* w zakresie ochrony praw człowieka. O dopuszczalności skargi decydują zasadniczo Komitety ETPC w składzie 3 sędziów, a w braku jednomyślności ich decyzji – Izby ETPC w składzie 7 sędziów.² Jed-

* Mgr **Barbara Garlacz** – absolwentka Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ, stypendystka Master of Law w Europa-Institut, Saarland Universität, Saarbrücken.

¹ Wg pierwotnej numeracji. Por. też art. 6 Protokołu 11 do Konwencji.

² Wynika to z reguł proceduralnych obowiązujących w postępowaniu przed ETPC. W związku z tym skargi kierowane do Trybunału są w zależności od rodzaju i ich skomplikowania rozpatrywane przez jego Komitety lub Izby, a wyjątkowo przez Wielką Izbę (w składzie 17 sędziów) i tylko wtedy, gdy zachodzi potrzeba nowej wykładni przepisów Konwencji (a więc zmiany dotychczasowej linii orzecznictwa w podobnych sprawach) bądź jej interpretacja rodzi problemy prawne albo też rozstrzygnięcie sprawy dotyka poważnego zagadnienia o charakterze ogólnym.

nym z decydujących kryteriów jest ocena czy skarga leży w granicach kompetencji *ratione materiae* ETPC.

Treść kompetencji *ratione materiae* ETPC a roszczenia niemieckie

Kompetencja *ratione materiae* ETPC została ujęta w art. 32 Konwencji, który mówi:

„1. Kompetencja Trybunału będzie obejmować wszystkie sprawy dotyczące interpretacji i stosowania Konwencji oraz jej protokołów (...)

2. W przypadku sporu co do istnienia kompetencji Trybunału rozstrzyga Trybunał.”

Powyższy zapis oznacza, że ETPC może rozstrzygać tylko te skargi, w których skarżący powołuje się na naruszenie jednego z praw materialnych gwarantowanych Konwencją lub jej protokołami dodatkowymi. Rzeczą Trybunału jest rozstrzygnięcie *ad casum* w postępowaniu wstępnym, czy okoliczności faktyczne sprawy uzasadniają istnienie kompetencji *ratione materiae*, bez rozstrzygania jeszcze *meritum* sporu. W przypadku niemieckich roszczeń odszkodowawczy-windykacyjnych w grę może wchodzić skarga o naruszenie art. 1 Protokołu 1 do Konwencji (dalej art. 1 P1), chroniącego własność.

Pojęcie prawa własności na gruncie Konwencji

Art. 1 P1 do Konwencji brzmi:

„Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do niezakłóconego korzystania ze swojego mienia (*biens - franc.*). Nikt nie będzie pozbawiony swojej własności, chyba że wymaga tego interes publiczny i na warunkach przewidzianych przez prawo oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego.

Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do wydawania takich ustaw, jakie uzna ono za niezbędne dla kontroli korzystania z własności, zgodnie z interesem ogólnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków albo innych należności bądź grzywien”.³

Art.1 P1 gwarantuje w istocie prawo własności, z wszystkimi jego atrybutami, tj. „*ius possidendi, ius utendi i ius fruendi ab abutendi et disponendi*”. Pojęcie własności jest tu szerokie (od praw rzeczowych,

³ Protokół 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 20 marca 1952, Dz. U., nr 36/1995, poz. 175.

także ograniczonych poprzez wiarygodności aż po reputację firmy)⁴ i ma charakter autonomiczny, tj. niezależny od typologii obowiązującej na gruncie prawa krajowego.⁵ Można przyjąć, że pojęcie mienia (co należy odróżnić od samego istnienia mienia) sprowadza się tu do oceny, czy skarżący ma określony interes majątkowy bądź wymierną wartość, która daje się zakwalifikować jako prawo materialne z art. 1 P1.⁶ Relatywizując problem definicyjny do niemieckich roszczeń odszkodowawczo-windykacyjnych, należy stwierdzić, że zaliczenie utraconych przez wypędzonych/wysiedlonych majątków bądź, co bardziej prawdopodobne, odszkodowań za nie jako mienia czy własności w rozumieniu art. 1 P1, nie nastęrcza *in abstracto* większych problemów. Również utracone przez wypędzonych/wysiedlonych aktywa niemieckich osób prawnych nie powinny budzić wątpliwości z punktu widzenia zakwalifikowania ich jako mienia. W świetle wspomnianego artykułu jest nim zarówno prawnie istniejąca własność *sensu stricto*, jak również ekspektatywa prawa własności, ukształtowana przez prawo krajowe. Polski Trybunał Konstytucyjny wypracował w tym względzie koncepcję „*ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej*”, która ma charakter materialny, jest dziedziczna i podlega ochronie petytoryjnej tak jak sama własność i tak, jak własność może być przenaszalna w drodze umów *inter vivos* i *mortis causa*. Aby jednak na taką ekspektatywę można się było skutecznie powoływać przed ETPC, musi ona istnieć także po 10 października 1994 r., kiedy to Polska związała się Protokołem 1.⁷

Ochrona prawa własności

Art. 1 P 1 przez uznanie prawa do niezakłóconego korzystania z własności gwarantuje prawo do poszanowania mienia. W sprawie Marckx przeciwko Belgii z 13 czerwca 1979 r. ETPC uznał, że prawo poszanowania mienia oznacza w istocie ochronę istniejącego posiadania, ale nie gwarantuje prawa do nabycia własności w drodze dziedziczenia

⁴ Elementy zakresu pojęciowego własności w art. 1 P1 wymienia A.Redelbach, *Prawa naturalne, prawa człowieka, wymiar sprawiedliwości*, Poznań 1996, s.271.

⁵ Według M.Muszyńskiego, przy interpretacji pojęcia własności należy uwzględnić także inne elementy, mianowicie preambułę Konwencji, dokumenty robocze, stanowiska polityczne państw-stron; zob.: M.Muszyński, *Przejęcie majątków niemieckich przez Polskę po drugiej wojnie światowej. Studium prawnomiędzynarodowe i porównawcze*, Bielsko-Biała 2003, s.56.

⁶ K.Drzewicki, *Kto umrze za Strasburg*, „Rzeczpospolita”, 22.06.2004.

⁷ Decyzja ETPC w sprawie Radwiłłowicz przeciwko Polsce, nr sprawy 28559/95.

lub swobodnego dysponowania mieniem.⁸ F.Zoll wyraża jednak zdanie odmienne, twierdząc, że Konwencja nie zawiera prawa do poszanowania mienia.⁹ Uwzględniając jednak orzecznictwo ETPC i treść art. 1 P1, a w szczególności fakt, iż możliwość pozbawienia mienia pojawia się tylko po spełnieniu ściśle określonych warunków, nie sposób nie zgodzić się z twierdzeniem, że art. 1 P1 kreuje w istocie negatywny obowiązek po stronie państwa do powstrzymywania się od ingerencji w prawo własności. To zaś prowadzi *de facto* właśnie do szanowania mienia obywateli. Oczywiście zasada poszanowania mienia nie ma tu charakteru absolutnego, skoro już sam art. 1 P1 dopuszcza w pewnym zakresie ingerencję państwa. Wydaje się jednak, że twierdzenie, iż prawo do poszanowania mienia w ogóle nie zostało uregulowane w Konwencji nie ma merytorycznego uzasadnienia. Gdyby bowiem przyjąć taką formułę, to ingerencja państwa musiałaby być niczym nie ograniczona. Tymczasem art. 1 P1 wyraźnie formułuje granice ingerencji ze strony państwa. Stąd należy przyjąć, że na podstawie tegoż artykułu można zrekonstruować zasadę poszanowania mienia, choć nie ma ona charakteru bezwzględego. Brak takiego charakteru nie oznacza jednak, że sama zasada nie istnieje.

Ocena, czy po stronie wypędzonych/wysiedlonych istnieje nadal prawo własności w rozumieniu art. 1 P1 budzi coraz większe wątpliwości. Należy w tym miejscu podkreślić, że ów artykuł nie daje wypędzonym/wysiedlonym gwarancji restytucji mienia. Nie obliguje on pozwanego państwa do zwrotu własności w przypadku jej pozbawienia, zwłaszcza w formie decyzji nacjonalizacyjnej i to nawet, gdyby skarżący podnosił sprzeczność takiej decyzji z prawem istniejącym w chwili jej wydania.¹⁰ ETPC uznając bowiem często ograniczone w prawie krajowym możliwości przywrócenia stanu poprzedniego, coraz częściej posługuje się słusznym odszkodowaniem jako instrumentem mającym załagodzić naruszenie praw człowieka.

⁸ Por.: decyzja w sprawie Olczak przeciwko Polsce, nr sprawy 30417/96.

⁹ F.Zoll, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, „Przegląd sądowy”, nr 5/1998, s.25 i nast.

¹⁰ Zob.: decyzja ETPC w sprawach Pelka i inni przeciwko Polsce, nr sprawy 33230/96 oraz decyzja I. G. przeciwko Polsce i Niemcom, nr sprawy 31440/96. W sprawie Brumarescu przeciwko Rumunii, ETPC stwierdził naruszenie art. 1 P1, jednakże wybór pomiędzy restytucją mienia a odszkodowaniem za nie pozostawił ostatecznie Rumunii.

Z orzecznictwa ETPC¹¹ wynika, że art. 1 P1 obejmuje trzy różne, choć powiązane ze sobą normy. Pierwsza wyraża zasadę niezakłóconego korzystania z mienia (*peaceful enjoyment*) i jego poszanowania. Druga dotyczy pozbawienia mienia, które jednak może być dokonane jedynie po spełnieniu określonych warunków.¹² Wreszcie norma trzecia daje państwu prawo do regulowania korzystania z mienia zgodnie z interesem ogólnym bądź w celu uiszczenia podatków lub innych należności. Dwie ostatnie normy winny być każdorazowo interpretowane w świetle normy pierwszej, mającej ogólny charakter. Dopiero więc, gdy działania państwa nie stoją w sprzeczności z normą pierwszą, można mówić o braku naruszenia prawa własności.

***Existing possession* lub *legitimate expectation* jako przedmiot ochrony**

Norma pierwsza art. 1 P1 chroni prawo własności *sensu largo*, ale nie „prawo do własności”, a w szczególności prawo do nabycia własności. Dlatego skarżący, aby skorzystać z dobrodziejstwa art. 1 P1, musi wykazać, że takie prawo istnieje.¹³ Przy czym własność musi należeć do skarżącego i musi on ją posiadać, jako „swoje”, już nabyte prawo, które może wynikać z faktu figurowania w księdze wieczystej lub powstać np. w przypadku przyjęcia w sposób prawem przepisany spadku.¹⁴ Samo jednak figurowanie wypędzonych/wysiedlonych w polskich księgach wieczystych lub stwierdzenie nabycia spadku, choć świadczy o przysługiwaniu „swojego” prawa własności i jest konieczne do powołania się na prawa wynikające ze spadku,¹⁵ nie jest jednak wystarczają-

¹¹ Zob.: decyzja ETPC w sprawie Olczak przeciwko Polsce nr 30417/96 oraz decyzja z dnia 28.09.1995 w sprawie Spadea i Scalabrino przeciwko Włochom oraz z dnia 13.06.1979 Marckx przeciwko Belgii. Por. też: C.Mik, *Prawo własności w europejskiej konwencji praw człowieka*, „Państwo i Prawo”, Warszawa, nr 5/1993, s.25.

¹² Szerzej na ten temat piszę w części dotyczącej przesłanek pozbawienia własności w świetle art. 1 P1.

¹³ Por.: decyzja ETPC w sprawach Pelka i inni przeciwko Polsce i Niemcom, nr sprawy 33230/96 oraz decyzja I. G. przeciwko Polsce i Niemcom, nr sprawy 31440/96, a także decyzja z dnia 20.11.1995 w sprawie Pressos Compania Naviera S.A. przeciwko Belgii.

¹⁴ Postępowanie spadkowe w prawie polskim reguluje art. 627 i nast. Kodeksu postępowania cywilnego, Dz. U., nr 43/1964, poz. 269.

¹⁵ Należy przyjąć (tak większość doktryny), że stwierdzenie nabycia spadku jest materialnoprawną przesłanką dochodzenia roszczeń wynikających ze spadku a nie tylko kwalifikowanym dowodem nabycia spadku, potrzebnym w razie kwestionowania tego faktu.

jącym dowodem na istnienie po stronie skarżącego mienia w rozumieniu art. 1 P1 w postępowaniu przed ETPC. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy własność została znacjonalizowana i przeszła na własność skarbu państwa z mocy samego prawa. Oznacza to tym samym, że wpisy prawa własności w księdze wieczystej nie mają znaczenia konstytutywnego dla istnienia prawa własności tak po stronie skarbu państwa, jak i skarżącego.¹⁶ A zatem dla wykazania istnienia prawa własności w rozumieniu art. 1 P1, konieczne jest jeszcze przeprowadzenie stosownego postępowania przed organami polskimi uchylającego akt nacjonalizacyjny lub stwierdzającego brak podstaw do przejęcia własności. Jest tak, ponieważ prawo polskie przyjmuje, iż nawet wydana z naruszeniem prawa decyzja administracyjna, funkcjonuje nadal w obrocie prawnym jako ważna aż do czasu jej uchylenia przez upoważniony do tego organ administracyjny. ETPC zwraca szczególną uwagę na fakt, czy istnienie prawa własności zostało uznane decyzją jakiegoś organu państwowego, co następuje zwykle w razie uchylenia aktów o charakterze nacjonalizacyjnym lub wywłaszczającym. W sprawie Pelka i inni przeciwko Polsce i Niemcom,¹⁷ ETPC dla uzasadnienia braku swojej właściwości *ratione materiae*, podkreślił, że prawo skarżącego nie zostało uznane decyzją żadnego organu państwowego.

Jeśli skarżący nie jest w stanie wykazać, że przysługuje mu *existing possession*, co zwykle ma miejsce w przypadku znacjonalizowanej własności, to wówczas do ETPC należy ocena, czy pomimo to skarżący ma na gruncie prawa krajowego uprawnioną ekspektatywę prawa własności (*legitimate expectation*), tj. czy skarżący może w sposób uprawniony oczekiwać pieniężnego zaspokojenia swojego roszczenia.¹⁸ Odpowiedzi na tak postawione pytanie ETPC udziela *ad casum*, biorąc za podstawę istniejące prawo krajowe, ewentualne decyzje organów państwowych co do przysługiwania mienia, jak również specyficzne okoliczności sprawy.¹⁹ Orzecznictwo ETPC w tej mierze jest kazuistyczne. Niewątpliwie należy podkreślić, iż uznanie prawa własności lub uprawnionego roszczenia przez organy krajowe lub ustawodawstwo krajowe jest okolicznością przemawiającą na korzyść skarżącego. Potwierdza to bowiem tezę, że skarżący mógł mieć słuszne

¹⁶ Por.: Dekret o mocy obowiązującej orzeczeń sądowych, wydanych w czasie okupacji niemieckiej na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U., nr 25/1945, poz. 151.

¹⁷ Pelka i inni przeciwko Polsce i Niemcom, nr sprawy 33230/96.

¹⁸ Por.: orzeczenie ETPC w sprawie Kopecky przeciwko Słowacji, nr sprawy 44912/98.

¹⁹ Ostatnio głośnym echem w Polsce odbiła się sprawa Broniowski przeciwko Polsce o zwrot „mienia zabużańskiego”, w której ETPC stwierdził, że skarżącemu przysługiwała, uwzględniając polską konstrukcję ustawową, ekspektatywa prawa własności.

przekonanie, iż jego wierzytelność wobec państwa zostanie zrealizowana.²⁰

W związku z powyższym, z punktu widzenia przedmiotu ochrony art. 1 P1, ewentualnych skarżących wypędzonych/wysiedlonych należy podzielić na tych, którzy mają możliwość udokumentowania swojego istniejącego prawa własności i tych, co do których może wchodzić w grę jedynie *legitimate expectation* na gruncie prawa polskiego.

Prawo własności wypędzonych

Niemcy, którzy przy sprzyjających okolicznościach prawnych mogliby wykazać *existing possession*, to zwykle ci, którzy bądź sami figurują jeszcze w polskich księgach wieczystych (dalej KW), bądź ci, którzy uzyskali stwierdzenie nabycia spadku po osobie wpisanej do KW

i ich prawo własności zostało uznane przez jakiś organ państwowy. Zasadniczo będzie tu chodziło o uchylene aktu administracyjnego pozbawiającego własności. Na gruncie prawa krajowego i praktyki polskich organów wydaje się to jednak mało prawdopodobne. Gdyby jednak do tego doszło, to trzeba pamiętać, że uchylene nacjonalizacyjnej decyzji administracyjnej działa *ex tunc*.²¹ Oznaczałoby to, że przez cały czas prawo własności pozostawało przy wypędzonych, którzy z przyczyn natury faktycznej nie korzystali z niego. Takie osoby mogłyby się powołać przed ETPC na naruszenie art. 1 P1 w postaci pozbawienia możliwości spokojnego korzystania ze swojego mienia, a przez to wywłaszczenie *de facto*. W konsekwencji należałoby uznać, że osoby te formalnie nigdy nie zostały wywłaszczone, a skarb państwa nigdy nie nabył formalnie własności. Takie stanowisko prezentuje prawo niemieckie i orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec.²²

Międzynarodowa w tym zakresie wydaje się decyzja ETPC w sprawie Rucińska przeciwko Polsce.²³ Według stanu faktycznego skarżąca

²⁰ Por.: decyzja z dnia 20.11.1995 w sprawie Pressos Compania Naviera S.A. i inni przeciwko Belgii, w której zostało uznane, że skarżący na podstawie wyroku Trybunału Kasacyjnego mogli twierdzić, iż mieli „*legitimate expectation*” i że w związku z tym ich roszczenia „*będą określone zgodnie z ogólnym prawem odszkodowań*”.

²¹ Patrz: wyrok NSA, I SA 1790/99, ONSA 2002/1/39 oraz wyrok ETPC w sprawie Zwierzyński przeciwko Polsce, nr sprawy 34049/96.

²² M.Muszyński, *Teraz roszczenia indywidualne wobec Polski*, „Rzeczpospolita”, 24.06.2004.

²³ Rucińska przeciwko Polsce, nr sprawy 33752.

utraciła własność na rzecz państwa na podstawie art. 2 Dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej z dnia 6 września 1944 r. Należy przypomnieć, że na podstawie tych samych przepisów także obywatele Rzeszy Niemieckiej – nie Polacy i obywatele polscy narodowości niemieckiej zostali wywłaszczeni. W związku jednak z tym, iż zaniedbano dokonania wpisów w KW na rzecz nowego właściciela, tj. skarbu państwa, skarżąca nadal, podobnie jak dziś wielu obywateli niemieckich, figurowała w KW jako właścicielka i w konsekwencji utrzymywała, że przysługuje jej prawo własności. W praktyce jednak od czasu wywłaszczenia nie korzystała z niego pod żadną postacią. W ten sposób powstał stan niezgodności treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. Podobnie obywatele niemieccy od czasu pozostawienia własności w Polsce, mimo że nadal są wpisani w KW, to od dawna nie wykonują swoich uprawnień właścicielskich. Należy na marginesie zauważyć, że doktryna niemiecka stoi na stanowisku, iż brak wykonywania uprawnień władczych w odniesieniu do przedmiotu własności, a zwłaszcza brak możliwości dysponowania mieniem, nie oznacza jeszcze, że prawo własności w ogóle nie istnieje. Takie uzasadnienie można by przyjąć na gruncie krajowego prawa prywatnego. Należy jednak pamiętać, że w Konwencji pojęcie własności jest autonomiczne i trzeba je rozważać w oderwaniu od definicji formułowanych przez prawo krajowe. W sprawie Rucińska przeciwko Polsce, ETPC odrzucił skargę powołując się na brak kompetencji *ratione materiae*. Uznał bowiem, że majątek skarżącej został znacjonalizowany na podstawie Dekretu z 1944 r., a sama skarżąca nie wykazała ani *existing possession* ani też *legitimate expectation*. ETPC jednoznacznie uznał w tym wypadku, że fakt figurowania w KW nie jest jeszcze sam w sobie wystarczającym dowodem na to, by stwierdzić istnienie prawa własności po stronie skarżącej. ETPC na podstawie okoliczności sprawy stwierdził, że zapis praw wynikający z KW był w istocie niezgodny z rzeczywistym stanem prawnym, jednakże w takich okolicznościach stosownie do art. 5 Ustawy o księgach wieczystych i hipotece (dalej UoKWiH),²⁴ jedynie działający w dobrej wierze nabywca nieruchomości od osoby wpisanej w KW jako właściciel, może powołać się na to, że

²⁴ Art. 5 głosi: „*W razie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym treść księgi wieczystej rozstrzyga na korzyść tego, kto przez czynność prawną z osobą uprawnioną według treści księgi nabył własność lub inne prawo rzeczowe (rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych)*”, Ustawa o księgach wieczystych i hipotece, tekst jednolity Dz. U., nr 124/2001, poz. 1361.

nabył prawo własności w ważny sposób (*acquired it validly*) i że w świetle prawa ono istniało. Innymi słowy ustanowiona w art. 5 UoKWiH rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych chroni nabywcę działającego w zaufaniu do treści KW, a nie zbywcę. ETPC uznał, że domniemanie z art. 5 UoKWiH nie jest dowodem na to, iż skarżącej przysługiwało prawo własności. Zarzucił on ponadto skarżącej, że nie może powoływać się na wpis własności w KW, skoro od czasu utraty przedmiotu własności, nie wykonywała prawa własności w żaden sposób.

Warto w tym miejscu przytoczyć dla porównania inną sprawę Brumarescu przeciwko Rumunii, w której skarżący także został pozbawiony własności w drodze nacjonalizacji w 1950 r. Jego prawo własności zostało jednak w 1993 r. uznane na podstawie wyroku sądu krajowego, stwierdzającego, że nacjonalizacja była bezprawna. Jednak w 1995 r. innym orzeczeniem sąd krajowy uchylił poprzedni wyrok w sprawie. Skarżący w okresie od 1993 r. do 1995 r. efektywnie korzystał ze swojej własności i wykonywał akty władcze w stosunku do przedmiotu własności (płacił podatki). Stało się to podstawą uznania przez ETPC, że wspomniane, kolejne orzeczenie uchylające wyrok z 1993 r., doprowadziło do pozbawienia skarżącego prawa własności w rozumieniu art. 1 P1. W tym wypadku zatem wykonywanie uprawnień właściciela, jak też uznanie prawa własności przez organ państwowy, mimo późniejszego uchylecia uznania, stanowiły kumulatywnie wystarczającą podstawę do uznania kompetencji *ratione materiae* ETPC. Wydaje się więc, że w analizowanej wcześniej sprawie Rucińska przeciwko Polsce, zabrakło właśnie tych dwóch elementów. Sama nadzieja na odzyskanie dawno utraconej własności, nie poparta efektywnym korzystaniem z przedmiotu własności, nie może jeszcze być poczytana za *possession* w rozumieniu art. 1 P1.²⁵ Podobnie rzecz ma się ze znacjonalizowaną własnością niemiecką. Trudno bowiem przyjąć, nawet przy uwzględnieniu niemieckiej doktryny prawnej, że Niemcom figurującym w polskich księgach wieczystych, lecz nie korzystającym efektywnie z własności i co do których nie nastąpiło uchylenie aktów nacjonalizacyjnych, przysługuje jakiegokolwiek prawo do pozostawionego w Polsce mienia. Majątki niemieckie przejął skarb państwa na podstawie dekretów oraz ustaw nacjonalizacyjnych i to z mocy samego prawa. Tym samym prawo własności przestało ist-

²⁵ Taką samą tezę postawił ETPC w decyzji z dnia 6.03.2003 r. w sprawie Jasiūnienė przeciwko Litwie, nr sprawy 41510/98.

nieć po stronie wypędzonych.²⁶ Potwierdza tę tezę koronny i niezbity argument, że wypędzeni nie wykonują żadnych uprawnień władczych co do przedmiotu własności, więc trudno mówić o pozbawieniu ich jakiegos prawa, które dawno temu utracili. Samo powoływanie się jedynie na niemieckie wpisy prawa własności w księdze wieczystej, jest jeszcze niewystarczające do skierowania sprawy do Strasburga. Niemniej należy pamiętać, że fakt ten w podobnych sprawach był brany pod uwagę w postępowaniu przed ETPC, zaś na gruncie prawa krajowego może spowodować uznanie prawa własności skarżącego i dopiero w dalszej kolejności, w razie niemożności wykonania orzeczenia krajowego, doprowadzić do procesu przed ETPC. Trzeba ponadto zaznaczyć, iż powyższe uwagi co do istnienia prawa własności wywodzonego tylko z wpisu do KW, nie mają charakteru absolutnego, bo sama Konwencja jest żywym instrumentem i należy ją interpretować w świetle aktualnych warunków życia.²⁷ Jest to jednak dostrzegalny i kontynuowany kierunek orzecznictwa ETPC w sprawach dotyczących nacjonalizacji czy wywłaszczenia.

Reasumując dotychczasowe rozważania, nie można uznać, że osoby wpisane do KW jako właściciele, które jednak faktycznie nie dysponują mieniem i których prawo własności nie zostało uznane przez organ państwowy, zostały wywłaszczone *de facto* i *argumentum a contrario*. Jeśli wypędzonym uda się uzyskać (co będzie trudne) uznanie prawa własności przed organami polskimi, to wówczas figurowanie w KW i brak możliwości dysponowania mieniem może zadziałać w odwrotną stronę i utwierdzać w przekonaniu, że w istocie doszło do wywłaszczenia *de facto*. Należy także, w warunkach wyżej opisanych, wykluczyć istnienie po stronie niemieckich wypędzonych ekspektatywy prawa własności, gdyż aktualne, polskie przepisy prawne póki co nie dają *in abstracto* podstawy do tego, by takie uzasadnione uprawnienie do zwrotu własności *in natura* lub *in valuta* kreować. Można byłoby natomiast przyjąć istnienie ekspektatywy (*in natura* bądź *in valuta*), gdyby własność obywateli niemieckich, niekoniecznie wpisanych do KW, ale potrafiących za pomocą innych środków dowodowych wykazać swoje prawo własności, została uznana decyzją organów polskich albo gdyby w Polsce pojawiły się przepisy przewidujące zwrot znacjo-

²⁶ Do takich wniosków prowadzi także lektura orzeczeń ETPC przeciwko Polsce o naruszenie art. 1 P1 Konwencji.

²⁷ Takie stanowisko w kwestii obowiązywania przepisów Konwencji i jej protokołów dodatkowych przyjął ETPC decyzją z dnia 25.04.1978 r. w sprawie Tyrer przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nr sprawy 5856/72.

nalizowanego mienia bądź odszkodowanie za nie. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że polskie prawo przewiduje odszkodowanie za szkody poniesione wskutek wydania decyzji administracyjnej, która została następnie inną decyzją organu administracji uchylona z powodu jej nieważności.²⁸ Dopiero wówczas ETPC mógłby podjąć rozważania co do tego, czy owa decyzja organów krajowych lub nowe przepisy, kreują po stronie skarżących uzasadnioną ekspektatywę prawa własności lub odszkodowanie za nią.

Prawo własności tzw. późnych wysiedleńców

Nieco inaczej, niż zarysowano powyżej, przedstawia się kwestia roszczeń windykacyjno-odszkodowawczych tzw. wysiedleńców z lat 60. i 70., którą to sprawę aktualne orzecznictwo Sądu Najwyższego stawia w nowym świetle. Punktem wyjścia dla poniższych rozważań jest aktualne stanowisko Sądu Najwyższego, wyrażone w sprawie Hubertusa Rygola, według którego pozbawienie obywatelstwa osób wyjeżdżających do Niemiec po 15 lutym 1962 r. dokonało się z pogwałceniem obowiązującego wówczas prawa i dlatego należy je na wniosek uprawnionych potwierdzić. Utrata obywatelstwa według ówczesnych przepisów była przesłanką i jednocześnie automatycznie pociągała za sobą utratę prawa własności przez wysiedlanych. Przy czym pozbawienie nieruchomości następowało z chwilą wyjazdu danej osoby z kraju, a nie z chwilą utraty przez nią obywatelstwa w związku z wyjazdem z kraju. Stąd też wspomniane orzeczenie Sądu Najwyższego ma priorytetowe znaczenie, gdyż może kreować ekspektatywę prawa własności w rozumieniu art. 1 P1 po stronie wysiedlonych.

Fakt utraty własności przez wysiedlanych jako konsekwencja pozbawienia obywatelstwa nie zawsze był odnotowywany w KW w postaci zmiany właściciela, którym z mocy prawa stawał się skarb państwa.²⁹ Dlatego wysiedleńcy są niejednokrotnie po dziś dzień wpisani w polskich księgach wieczystych.³⁰ Dla wysiedlonych decydujące znaczenie będzie miało w konkretnym wypadku to, że skarżący został nielegalnie pozbawiony obywatelstwa oraz potwierdzenie jego posia-

²⁸ Patrz: art. 160 Kodeksu postępowania administracyjnego, Dz. U. nr 30/1960, poz. 168.

²⁹ W wielu wypadkach zaniedbano dokonania wpisów w KW, wiele też KW zaginęło, a część z nich została wywieziona przez wycofujące się wojska niemieckie.

³⁰ Według enuncjacji prasowych takich wypadków na samej Opolszczyźnie jest około 700. Por.: W.Gontarski, S.Hambura, *Dzisiaj zabuzanie, jutro...*, „Rzeczpospolita”, 2.07.2004.

dania przez odpowiedniego wojewodę ze skutkiem *ex tunc*, tj. od chwili wyjazdu wysiedleńca z Polski. Skoro zaś pozbawienie obywatelstwa, które kiedyś pociągnęło za sobą utratę własności, zostanie uznane przez organy państwowe za nielegalne, to powoduje to zniknięcie podstawy utraty własności na rzecz skarbu państwa. Innymi słowy, z chwilą uzyskania przez konkretną osobę decyzji organu państwowego stwierdzającej nielegalność utraty obywatelstwa, pojawia się po stronie skarżącego słuszne i uzasadnione przekonanie, że państwo powinno w jakiś sposób naprawić wyrządzone bezprawie także w sferze majątkowej. Rodzi się zatem pytanie, czy jest to już wystarczające dla uznania, że po stronie skarżącego powstała uprawniona ekspektatywa w rozumieniu art. 1 P1 co do zwrotu własności *in natura* lub *in valuta*?

Skarżący nie mogliby domagać się uchylecia pozbawiającej ich kiedyś obywatelstwa uchwały 37/56 Rady Państwa, bo została ona już uchylona. Mogliby jednak podnosić, że działania podjęte wobec nich i naruszające ich własność, zostały przeprowadzone na podstawie prawa, które już w czasie jego funkcjonowania było wadliwe. W praktyce orzeczniczej ETPC znane są przypadki zaskarżenia aktu generalnego (skarga *in abstracto*), co do którego nie wydano aktów wykonawczych, jeśli taki akt naruszył prawa jednostki chronione Konwencją lub jej protokołami dodatkowymi.³¹ A zatem, zgodzenie się na istnienie po stronie wysiedlonych uprawnionej ekspektatywy, w połączeniu z uznaniem przez sądy krajowe podstawy prawnej, z której ekspektatywa ta wynika oraz ewentualnym wpisem prawa własności w KW lub jego udowodnieniem za pomocą innych środków dowodowych, mogłoby stanowić wystarczającą podstawę do uznania kompetencji *ratione materiae* ETPC.

Jak wynika jednak z art. 32, ust. 2 Konwencji, to sam ETPC rozstrzyga ewentualne spory co do zaistnienia jego kompetencji, także materialnej. W podobnych wypadkach, gdy organy państwa wyraźnie stwierdziły, że skarżącemu przysługuje wcześniej znacjonalizowane prawo własności lub jego ekspektatywa, nawet gdy orzeczenia te z przyczyn natury faktycznej nie były wykonalne, ETPC przyjmował, że to jemu przysługuje kompetencja materialna w sprawie. Czy jednak uznanie za nielegalne działań, które w przeszłości doprowadziły do utraty obywatelstwa, a w konsekwencji prawa własności, jest tożsame z uznaniem samego prawa własności lub jego ekspektatywy? Z powodu tych i wielu innych wątpliwości natury prawnej, w wypad-

³¹ Orzeczenie ETPC z dnia 8.07.1986 w sprawie Lithgow i inni przeciwko Wielkiej Brytanii oraz z dnia 19.12.1989 w sprawie Mellacher i inni przeciwko Austrii.

ku skargi wysiedlonych w warunkach wyżej opisanych, ETPC będzie miał trudne zadanie: ocenić czy skarżącym wysiedleńcom z lat 60. bądź 70. według prawa polskiego (przy uwzględnieniu orzeczenia SN w sprawie H.Rygola) przysługuje po 10 października 1994 r. *legitimate expectation*.

Przesłanki pozbawienia prawa własności według art. 1 Protokołu 1 do Konwencji

Art. 1 P1 Konwencji nie zawiera absolutnego zakazu pozbawienia mienia, lecz poddaje je jedynie pewnym ograniczeniom. Przesłanki pozbawienia prawa własności formułuje druga norma art. 1 P1. Pozbawienie własności obejmuje swoim zakresem nie tylko klasyczne wywłaszczenie czy nacjonalizację, ale także wszelkie inne działania organów państwowych skutkujące konfiskatą bądź chociażby ograniczeniem w korzystaniu z mienia, a nie dające się zakwalifikować jako kontrola korzystania z własności w rozumieniu akapitu drugiego art. 1 P1. Nie ma przy tym znaczenia, czy naruszenia prawa własności dokonano *de iure* czy *de facto*. Jeśli państwo doprowadzi do naruszenia prawa własności, to jedynym środkiem pozwalającym uniknąć odpowiedzialności na gruncie Konwencji jest wykazanie, że wszystkie przesłanki dopuszczalności naruszenia były spełnione, a to oznacza, że zostało ono dokonane:

- tylko w interesie publicznym i przy zachowaniu równowagi pomiędzy celem a środkiem pozbawienia własności (kryterium celowości),
- na warunkach przewidzianych przez prawo i zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego (kryterium legalności).

Kryterium celowości

Zakres pojęcia interesu publicznego jest elastyczny i kreowany głównie poprzez praktykę państw oraz ich organów, zwłaszcza sądowych. Interes publiczny wyznaczany jest racjami natury politycznej, społecznej i gospodarczej, które w poszczególnych państwach mogą się bardzo różnić. Art. 1 P1 pozostawiając władzom krajowym stosunkowo duże pole manewru, wymaga jednak, aby ich działania zachowywały równowagę pomiędzy interesem publicznym a interesem jednostki i jej prawem do poszanowania mienia.³² Oznacza to, że nałożenie na jed-

³² Orzeczenie ETPC w sprawie *Zwierzynski przeciwko Polsce*, nr sprawy 34049/96.

nostkę szczególnego i nadmiernego ciężaru (*an individual and excessive burden*), nawet w imię dobra ogółu, nie może usprawiedliwiać naruszenia własności.

Odnosząc problem spełnienia kryterium celowości do nacjonalizacji majątków niemieckich w Polsce, należy zastanowić się, jakimi racjami społecznymi, gospodarczymi i politycznymi kierowały się ówczesne władze państwowe i czy mogły one usprawiedliwiać przejęcie majątków niemieckich, a jeśli tak, to czy zachowano właściwą proporcję między interesem jednostki a interesem publicznym. Głównym celem władz polskich po wojnie wobec Ziem Odzyskanych, była ich gospodarcza i polityczna integracja z pozostałym terytorium Polski, połączona z zakrojoną na szeroką skalę akcją osiedleńczą ludności z za Buga. Władze polskie musiały stosunkowo szybko przygotować swoim obywatelom przyjęcie w kraju oraz zapewnić gospodarstwa i mieszkania. Temu celowi służyć miało wywłaszczenie dotychczasowych niemieckich właścicieli i przekazanie ich majątków zabużanom. W Polsce panował wówczas „głód ziemi” i często bywało, że kilku polskich obywateli ze Wschodu toczyło spór o dane gospodarstwo. Dodatkowo trudności adaptacyjne na nowych terenach przyczyniały się do powstawania lokalnych separatyzmów. To z kolei kreowało postawy antyobywatelskie i osłabiało zaufanie do władz państwowych. Nadrzędnym interesem państwa było zintegrowanie tej ludności z resztą społeczeństwa. Nie można było zaś tego dokonać bez wyrównania szans życiowych obywateli z za Buga. Polityka ta, będąca wówczas niewątpliwie polską racją społeczną, miała zatem na celu wzmocnienie sprawiedliwości społecznej. Tak też sprawa ta powinna być oceniana z punktu widzenia międzynarodowej ochrony praw człowieka, w razie postępowania przed ETPC.

Jeśli chodzi o polskie racje gospodarcze uzasadniające nacjonalizację majątków niemieckich, to należy przytoczyć niezmienną tezę oficjalnej, polskiej doktryny prawnej, że przejęcie majątków wypędzonych zostało potraktowane jako zaspokojenie naszych roszczeń o reparacje wojenne. Polski przemysł, fabryki, a w końcu drobna wytwórczość i własność prywatna, zostały bowiem doszczętnie zdewastowane, najpierw w wyniku okupacji władz niemieckich, a następnie działań wojennych wojsk III Rzeszy. Jeśli uwzględnić prezentowany powszechnie w historiografii polskiej pogląd, że to właśnie napaść niemiecka położyła kres tendencji zwykłej rozwoju gospodarczego naszego kraju, to nie powinien dziwić fakt, że bezpośrednio po wojnie racją polskiej gospodarki był powrót do tych korzystnych trendów rozwojowych

sprzed 1939 r. Temu właśnie celowi miało służyć przejęcie majątku niemieckiego.

Działania władz polskich wobec ludności niemieckiej po drugiej wojnie światowej nie były pozbawione także racji politycznych. Nie pomijając faktu, że Polska miała wynikające z Umowy Poczdamskiej zobowiązanie do dokonania transferu Niemców, należy także pamiętać o negatywnych doświadczeniach władz polskich z mniejszością niemiecką i jej lojalnością wobec państwa polskiego. Koronny argument braku zaufania do mniejszości niemieckiej i niebezpieczeństwa z jej strony dla porządku publicznego, był często i, co należy podkreślić, nie bez podstawy i nie w celach propagandowych, wysuwany dla uzasadnienia wysiedleń, które w ocenie ówczesnych władz leżały w interesie powszechnym.

Reasumując, należy stwierdzić, że organy państwa polskiego dokonały wywłaszczeń majątków niemieckich w interesie publicznym, wyznaczonym przez istniejące wówczas polskie racje społeczne, gospodarcze i polityczne. Jeśli jednak idzie o wymóg zachowania równowagi pomiędzy celem wywłaszczeń a środkami ich przeprowadzenia, to sprawa ta rysuje się w mniej korzystnym dla Polski świetle. Wynika to z faktu, że po drugiej wojnie światowej standardy ochrony prawa własności zupełnie odbiegały od dzisiejszych. Prawo międzynarodowe dopuszczało wówczas przejęcie majątków prywatnych na zabezpieczenie roszczeń z tytułu reparacji wojennych. W Polsce pozbawiono obywateli niemieckich własności bez odszkodowania. Jeśli oceniać sytuację według obecnych norm Konwencji i orzecznictwa, to nie ulega wątpliwości, że na wysiedlonych nałożono szczególny i nadmierny ciężar, a proporcja celów i środków, o której mowa w art. 1 P1 Konwencji, została mocno zachwiana. Argumentem koronnym strony polskiej musi być w konsekwencji teza, że przejęcie majątków prywatnych potraktowano jako spłatę reparacji wojennych. Tylko w ten sposób można bronić legalności działań nacjonalizacyjnych. Możliwości stosowania współczesnych standardów ochrony prawa własności do tamtych wywłaszczeń są jednak formalnie ograniczone kompetencją *ratione temporis*.

Kryterium legalności

Drugą przesłanką pozbawienia własności zgodnie z Konwencją, jest dokonanie jej na podstawie kryterium legalności, tj. w zgodzie z prawem krajowym i ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Oznacza to, że przepisy prawne nacjonalizujące własność powinny być

maksymalnie sprecyzowane pod względem przedmiotowym i podmiotowym, a do tego dostępne w odpowiednim zakresie, tak by ich adresat mógł się z nimi zapoznać.³³ Zasadniczo normy pozbawiające własności powinny przewidywać także odszkodowanie, które wypływa z prawa do poszanowania mienia. Brak obowiązku odszkodowania po stronie państwa może być usprawiedliwiony jedynie wyjątkowymi okolicznościami sprawy.³⁴ W świetle art. 1 P1, obok tego, że wywłaszczenie ma być przeprowadzone w granicach obowiązującego prawa, musi ono być zgodne także z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego.

Relatywizując problem zgodności wywłaszczeń wypędzonych/wysiedlonych w Polsce, należy dokonać tej oceny zarówno w stosunku do przepisów prawa krajowego, jak i międzynarodowego. Obywatele niemieccy byli pozbawiani swojej własności na mocy aktów prawnych o charakterze generalnym, których zakres przedmiotowy był niezwykle skrupulatnie określony. W praktyce powodowało to, że nie można było uniknąć konfiskaty i niemal wszystkie majątki niemieckie zostały przejęte na mocy któregoś z aktów nacjonalizacyjnych. Wywłaszczenie majątków niemieckich, jak zostało to już wyżej ustalone, odbyło się bez odszkodowania a przejście własności nastąpiło z mocy prawa. Co więcej, niektóre akty wyraźnie przewidywały brak odszkodowania wyłącznie wobec osób pochodzenia niemieckiego, podczas gdy inni adresaci tego samego aktu, tj. obywatele polscy, mieli możliwości dochodzenia symbolicznych odszkodowań. Polski program przewłaszczeniowy był kompleksowy i wyczerpujący. W zasadzie prawo wewnętrzne usankcjonowało przejęcie majątków niemieckich i w ujęciu generalnym trudno kwestionować ustanowiony porządek prawny przed sądami krajowymi. Nie jest natomiast wykluczona indywidualizacja roszczeń niemieckich, zwłaszcza z punktu widzenia prawa międzynarodowego.

Kryterium legalności a utrata obywatelstwa przez wysiedlonych

O przejściu na własność państwa majątków osób wyjeżdżających do Niemiec w latach 60. i 70. rozstrzygała Ustawa o gospodarce terenami w miastach i osiedlach z 14 lipca 1961 roku.³⁵ Według art. 38,

³³ Orzeczenie z dnia 8.07.1986 w sprawie Lithgow i inni przeciwko Wielkiej Brytanii.

³⁴ Orzeczenie z dnia 22.02.1986 w sprawie James i inni przeciwko Wielkiej Brytanii.

³⁵ Dz. U., nr 22/1969, poz. 159.

ust. 3 tego aktu nieruchomości stanowiące własność osób, którym wobec uzyskania przez nie stwierdzenia narodowości polskiej przysługiwało obywatelstwo polskie, przechodziły z samego prawa na własność państwa, jeżeli osoby te w związku z wyjazdem z kraju utraciły obywatelstwo polskie. Osoby te traciły prawo rozporządzania nieruchomością z dniem, w którym złożyły właściwym organom polskim dowód osobisty i otrzymały dokument uprawniający do wyjazdu za granicę. Ustawa wyraźnie nawiązywała do art. 2 Dekretu o majątkach opuszczonych i ponemieckich, dążąc do jednolitej regulacji pozycji prawnej tych Niemców, którzy opuścili Polskę bezpośrednio po wojnie i tych, którzy mimo pozytywnej weryfikacji, po latach zdecydowali się na wyjazd z Polski, rezygnując z polskiego obywatelstwa. Poprzez art. 38, ust. 3 polski ustawodawca odniósł się wyraźnie do skutków drugiej wojny światowej i zastosował wobec wysiedleńców te same zasady konfiskaty mienia co w odniesieniu do pierwszych wypędzonych Niemców. Co więcej, regulacja ta dotyczyła także autochtonów, którzy zdecydowaliby się na wyjazd do któregoś z państw niemieckich. Ustęp 4 art. 38 stwierdzał: „*Przepis ust. 3 stosuje się odpowiednio do nieruchomości nabytych w trybie osadnictwa rolnego lub uwłaszczenia przez osoby, którym wobec uzyskania przez nie stwierdzenia narodowości polskiej przysługiwało obywatelstwo polskie, a które następnie w związku z wyjazdem z kraju utraciły lub utracą to obywatelstwo*”.

W każdym więc wypadku, jedyną drogą do utrzymania majątku było posiadanie polskiego obywatelstwa. Jego pozbawienie było zatem niejako powrotem do sytuacji sprzed weryfikacji. Toteż opowiadanie się za Niemcami musiało w konsekwencji, tak jak przed laty, skutkować wydaleniem z Polski i przejściem majątku. W przeciwnym razie wysiedleńcy byłiby grupą uprzywilejowaną w stosunku do ich rodaków wypędzonych z dawnych niemieckich terenów wschodnich zaraz po wojnie. Przy czym opuszczenie terytorium kraju było konieczną przesłanką pozbawienia obywatelstwa. Z czasem osoby wyjeżdżające mogły pozostawić majątek najbliższej rodzinie, jeśli ta posiadała uprawnienia do prowadzenia produkcji rolnej. W praktyce jednak uzależniano zgodę na wyjazd od pozostawienia własności państwu.³⁶ Tym, co budzi wątpliwości na gruncie prawa krajowego jest kwestia możliwości pozbawiania własności wysiedleńców w konsekwencji zastosowania wobec nich uchwały 37/56 Rady Państwa. Uchwała ta zbiorczo określała uprawnionych do wyjazdu jako repatriantów do obu państw

³⁶ S.Krülle, *Die Konfiskation deutschen Vermögens durch Polen*, T. 1, Bonn 1993, s.57.

niemieckich. W tym też zbiorowym charakterze była ona podstawą pozbawiania obywatelstwa także po 15 lutym 1962 r., kiedy to przyjęto nową Ustawę o obywatelstwie,³⁷ w myśl której pozbawienie obywatelstwa wymagało już indywidualnej decyzji, której uchwała nie mogła zastąpić. Stąd też coraz częściej w literaturze tematu, a także w orzecznictwie sądowym podważa się legalność pozbawienia przemieszczonych obywatelstwa, a co za tym idzie prawa własności ich mienia. Wymóg indywidualnej decyzji o pozbawieniu obywatelstwa formułował art. 13, ust. 1 w zw. z art. 16, ust. 1 i 2 Ustawy o obywatelstwie polskim z dnia 15 lutego 1962 r. w ówczesnym brzmieniu, tj.:

„Art. 13. 1. Z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych obywatel polski może nabyć obywatelstwo obce jedynie za zezwoleniem właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa. Nabycie obywatelstwa obcego pociąga za sobą utratę obywatelstwa polskiego.

Art. 16. 1. O nadaniu, zezwoleniu na zmianę i pozbawieniu obywatelstwa polskiego orzeka Rada Państwa.

*2. Zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego następuje na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych, a pozbawienie obywatelstwa polskiego – na wniosek Ministra Spraw Zagranicznych”.*³⁸

Ustawa określała następujące przesłanki utraty obywatelstwa polskiego, a co za tym idzie pozbawienia prawa własności:

- a. złożenie indywidualnego wniosku przez zainteresowanego,
- b. zezwolenie władzy, które powinno mieć charakter indywidualno-konkretny,
- c. nabycie obcego obywatelstwa, z którą to chwilą następowała utrata polskiego obywatelstwa.

Wszystkie trzy przesłanki powinny być spełnione kumulatywnie. W stosunku do osób opuszczających Polskę, władze polskie kontynuowały jednak wieloletnią praktykę pozbawiania obywatelstwa opierając się na akcie o charakterze generalnym (uchwała 37/56), pomimo tego, iż według stanu prawnego po 15 lutym 1962 r. pozbawienie obywatelstwa mogło nastąpić jedynie na podstawie indywidualnego zezwolenia. Oznacza to, że osoby, którym w ten sposób odebrano obywatelstwo polskie nigdy nie przestały być obywatelami polskimi.³⁹ W literaturze przedmiotu nie ma zgodności co do tego, czy niepubli-

³⁷ Dz. U., nr 10/1962, poz. 49.

³⁸ Wymóg indywidualnej decyzji formułuje art. 13, ust. 1 w zw. z art. 16, ust. 1 i 2 Ustawy o obywatelstwie polskim, Dz. U., nr 10/1962, poz. 49.

³⁹ Tak orzeczenie SN w sprawie Hubertusa Rygola, NIII RN 56/01, OSNAP 2002/13/299.

kowana uchwała 37/56⁴⁰ była samoistnym aktem prawnym wydanym w ramach generalnych, konstytucyjnych uprawnień Rady Państwa, a co za tym idzie, czy była ona samoistną podstawą pozbawiania obywatelstwa, snującą skutki braku indywidualnej decyzji, czy też była ona swoistego rodzaju aktem wykonawczym w stosunku do starej Ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r.,⁴¹ który jako taki utracił moc obowiązującą wraz z utratą mocy obowiązującej przez samą Ustawę (jeśli traktować ją jako podstawę wydania uchwały).⁴² Za pierwszym stanowiskiem mógłby przemawiać istniejący w PRL system ustrojowy i ogół kompetencji Rady Państwa, która istotnie mogła obok dekretów wydawać uchwały w kwestiach nie uregulowanych w ustawach. Jeśli dodatkowo uwzględnić fakt, że sama Ustawa o obywatelstwie z 1951 r. nie przewidywała żadnych aktów wykonawczych, w takim wypadku uchwała 37/56 stanowiłaby wtedy samodzielną, obok obu ustaw o obywatelstwie, instytucję prawną⁴³ i w konsekwencji utrata mocy obowiązującej przez Ustawę o obywatelstwie polskim z 1951 r. czyniłaby zbędnymi rozważania na temat wiążącego charakteru uchwały 37/56. Z drugiej strony jednak, jeśli przyjąć, że utrata mocy wiążącej przez Ustawę o obywatelstwie polskim z 1951 r. pozostawała bez wpływu na moc wyżej wymienionej uchwały i mając jednocześnie na uwadze fakt, że 15 lutego 1962 r. weszła w życie nowa Ustawa o obywatelstwie polskim, powstałby po tej dacie stan prawny, w którym jeden obszar (zagadnienie) byłby w różny sposób regulowany przez dwa akty prawne. To z kolei rodzi pytanie o wzajemny ich stosunek i ich usytuowanie w hierarchii źródeł prawa. Odpowiedzi dostarcza lektura wspomnianego wyżej orzeczenia Sądu Najwyższego, według którego uchwała, jako akt niższej rangi, nie mogła zmieniać przepisów ustawy i ustalać odmiennego, niż przewidziany ustawą, trybu pozbawiania obywatelstwa. W efekcie jako akt podrzędny ustępowała miejsca Ustawie o obywatelstwie polskim z 1962 r., która wymagała indywidualnej decyzji władzy w sprawie utraty obywatelstwa polskiego.

Rekapitulując powyższe rozważania, uchwała 37/56 zarzuca się, iż nie mogła ona stanowić podstawy do pozbawiania obywatelstwa w drodze aktów generalnych, gdyż po pierwsze, będąc aktem wyko-

⁴⁰ 8 marca 1984 r. Rada Państwa inną, samoistną uchwałą nr 24/84 uchyliła swoją uchwałę nr 37/56.

⁴¹ Ustawa o obywatelstwie polskim, Dz. U., nr 4/1951, poz. 25.

⁴² O utracie mocy obowiązującej przez Ustawę o obywatelstwie polskim z 1951 r., rozstrzygała w art. 20 Ustawa o obywatelstwie polskim z 15 lutego 1962 r.

⁴³ Zob.: M.Muszyński, *Przejęcie majątków niemieckich przez Polskę...*, op.cit., s.149.

nawczym (sporne w doktrynie) do Ustawy o obywatelstwie z 1951 r. utraciła moc wiążącą wraz z utratą mocy wiążącej przez samą ustawę;

po drugie, nawet gdyby przyjąć, że nie stanowiła ona aktu wykonawczego do Ustawy o obywatelstwie z 1951, lecz była aktem samoistnym, to po 15 lutym 1962 r. (wejście w życie nowej Ustawy o obywatelstwie polskim) i tak ustępowała miejsca przepisom rangi ustawowej i nie mogła być stosowana. W obu więc przypadkach uchwała 37/56 po 15 lutym 1962 r. nie mogła uzasadniać generalnego trybu postępowania w sprawie obywatelstwa polskiego, a co za tym idzie osoby, które na tej podstawie pozbawiono obywatelstwa, mają pełne prawo być traktowane nadal jak obywatele polscy.

Kryterium legalności a ogólne zasady prawa międzynarodowego

Pojęcie ogólnych zasad prawa międzynarodowego nie zostało nigdzie zdefiniowane. Wydaje się, że chodzi tu o ogólnie uznane przez Narody Zjednoczone standardy postępowania w określonych sytuacjach. Należy je wywodzić z szeregu zawieranych konwencji międzynarodowych, orzecznictwa międzynarodowego lub innych źródeł prawa międzynarodowego. Ocena legalności działań nacjonalizacyjnych władz polskich w świetle prawa międzynarodowego, wiąże się z jednej strony z kwestią polskiej suwerenności na Ziemiach Zachodnich i Północnych, z drugiej zaś z międzynarodowymi standardami w zakresie wysiedleń ludności i ochrony prawa własności oraz ich odniesieniem do roszczeń niemieckich.

Sprawa ustanowienia polskiej suwerenności na Ziemiach Zachodnich ma znaczenie priorytetowe, bo zgodnie z prawem międzynarodowym tylko suweren może wydawać akty prawne wobec podległego mu terytorium, w tym zwłaszcza akty nacjonalizacyjne. Wynika to z Regulaminu dotyczącego praw i zwyczajów wojny lądowej, dołączonego do IV Konwencji haskiej z 1907 r.,⁴⁴ zabraniającego konfiskowania własności wroga na terytorium okupowanym, o ile nie wymaga tego konieczność wojenna. Jednocześnie zobowiązuje on do odszkodowania za rekwizycję majątku na okupowanym terenie. W kwestii polskiej suwerenności na Ziemiach Zachodnich, rozstrzygające znaczenie ma ocena skutków Umowy Poczdamskiej z 1945 r., tj. czy miały one charakter konstytutywny i co za tym idzie przyznawały Polsce suveren-

⁴⁴ Dz. U., nr 21/1927, poz. 161.

ność na Ziemiach Odzyskanych, czy też nie. Poglądy na tę sprawę są przeciwstawne w doktrynie polskiej i niemieckiej.⁴⁵ Szczegółowa analiza kwestii suwerenności polskiej na tych terenach wykracza poza ramy niniejszego artykułu. Warto tu jedynie zaznaczyć, że nawet mimo przyznania racji polskiej doktrynie i przyjęcia, że Polska nabyła w 1945 r. prawa suwerena na ziemiach zachodnich, i w związku z tym mogła wprowadzać tam w życie ustawy nacjonalizacyjne celem przejęcia majątku wroga na poczet reparacji, problem zgodności przejęcia majątków niemieckich z prawem międzynarodowym pozostaje aktualny wobec mienia przejmowanego po 1 stycznia 1954 r. Jest tak dlatego, iż rząd PRL 23 sierpnia 1953 r. złożył rządowi NRD oświadczenie, w którym zrzekł się reparacji wojennych, poczynając od 1 stycznia 1954 r. Oznacza to, że majątek niemiecki w byłych prowincjach wschodnich Rzeszy nie mógł być nadal przejmowany z powoływaniem się na zasady prawa międzynarodowego, skonkretyzowane następnie w prawie krajowym, a pozwalające na przejmowanie majątków prywatnych celem zaspokojenia reparacji wojennych. W związku z tym, w momencie rezygnacji Polski z reparacji wojennych, pojawił się prawnomiędzynarodowy obowiązek wypłaty odszkodowania za przejęte mienie niemieckie, bo odpadła podstawa prawna i uzasadnienie konfiskaty majątków wypędzonych.

Innym argumentem doktryny niemieckiej jest powoływanie się na sprzeczność wysiedleń i nacjonalizacji majątków niemieckich z międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka. Jak głosi doktryna wypędzonych już w momencie konfiskaty prawo międzynarodowe zabraniało wypędzeń i samowolnych wywłaszczeń. Swoje przekonanie opiera ona na Statucie Trybunału Norymberskiego, w którym „deportacje” zostały potraktowane jako zbrodnia przeciwko ludzkości. Zgodnie natomiast z rezolucją ONZ z 11 grudnia 1946 r. orzecznictwo Trybunału Norymberskiego wiąże *erga omnes*.⁴⁶ Doktryna niemiecka pomija natomiast fakt, że Trybunał ten został powołany do osądzenia zbrodniarzy wojennych, do których Polska nie należała. W związku

⁴⁵ Por. szerzej: F.Ermacora, *Das deutsche Vermögen in Polen*, München 1996; D.Blumenwitz, *Das Offenhalten der Vermögensfragen in deutsch-polnischen Beziehungen*, Bonn 1992; A.Kłafkowski, *Umowa Poczdamska z dnia 2 sierpnia 1945 r. Podstawy prawne likwidacji skutków wojny polsko-niemieckiej z lat 1939-1945*, Warszawa 1960, s.346.

⁴⁶ W.M.Góralski, *Przejęcie własności niemieckiej przez państwo polskie po drugiej wojnie światowej na Ziemiach Zachodnich i Północnych a niemieckie roszczenia odszkodowawcze*, ekspertyza przygotowana na zlecenie MSZ Rzeczypospolitej, Warszawa 2004.

z tym całe jego ustawodawstwo należy interpretować w świetle bezprawia wyrządzonego przez władze III Rzeszy. Niektórzy przedstawiciele doktryny niemieckiej (F.Ermacora) uznają powojenne wywłaszczenia za zbrodnię ludobójstwa, która według nich polegała na „rozmyślnym stworzeniu dla członków grupy warunków życia, obliczonych na spowodowanie ich całkowitego lub częściowego zniszczenia fizycznego”.⁴⁷ Za stworzenie warunków życia prowadzących do zagłady narodu niemieckiego miałyby być poczytane także pozbawienie własności, jako pozbawienie dotychczasowych warunków życia, poprzez unicestwienie istniejącego porządku prawnego. W ten sposób Polska miałaby wypełnić desygnaty zakresu pojęciowego zbrodni ludobójstwa, zakazanej przez Konwencję o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa z 9 grudnia 1948 r. Jako zbrodnia ludobójstwa, sprzeczna z normami prawa międzynarodowego *ius cogens*, wywłaszczenia Niemców nie mogłyby rodzić żadnych skutków prawnych i nie mogłyby prowadzić do nabycia tytułów prawnych nieruchomości przez kogokolwiek. Poza tym jako zbrodnie ludobójstwa, wywłaszczenia nie podlegałyby przedawnieniu i w konsekwencji powyższych rozważań tytuły własności pozostawałyby nadal przy wypędzonych, a ich roszczenia byłyby nadal zaskarżalne. Zakaz przedawnienia zbrodni ludobójstwa bez względu na datę ich popełnienia wynika z art. I Konwencji o niestosowaniu przedawnienia wobec zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości z 26 listopada 1968 r.⁴⁸ A zatem uznanie, że wywłaszczenia Niemców przez władze polskie były zbrodnią ludobójstwa, powodowałoby w konsekwencji aktualną odpowiedzialność prawnomiędzynarodową po stronie naszego państwa. Takie stanowisko jest jednak niewłaściwe. Wynika to z podstawowej zasady prawa *lex retro non agit*, potwierdzonej później w art. 28 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, który przewiduje, iż o ile odmienny zamiar stron nie stanowi inaczej, traktaty międzynarodowe wiążą strony jedynie *pro futuro*, a co za tym idzie żadne działania lub sytuacje sprzed zawarcia traktatu nie mogą być oceniane według jego norm. W związku z powyższym postanowienia Konwencji o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa z 1948 r. nie mogą mieć zastosowania do działań władz polskich wobec majątku niemieckiego podjętych w latach 1945-1948. Należy zaznaczyć, że główne ustawy nacjonalizacyjne pochodzą

⁴⁷ Art. II Konwencji o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa z 9 grudnia 1948, Dz. U., nr 2/1952, poz. 9.

⁴⁸ Konwencja o niestosowaniu przedawnienia wobec zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości z dnia 26 listopada 1968r., Dz. U., nr 26/1970, poz. 208.

sprzed 1946 r. a powyższa Konwencja nosi datę 9 grudnia 1948 r., zaś Polska ratyfikowała ją 18 lipca 1950 r., bez wyrażenia zamiaru obowiązywania konwencji do działań wstecznych naszego państwa. Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że nacjonalizacja majątków wypędzonych nie może być uznana za zbrodnię ludobójstwa, a co za tym idzie nie podlega także ocenie w świetle Konwencji o niestosowaniu przedawnienia wobec zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości z 1968 r. Nie jest również uzasadniony argument o złamaniu prawa narodu niemieckiego do samostanowienia, bo ówczasie rozumiane było ono jako postulat polityczny i prawo do własnej państwowości Niemiec, a nie jako prawo do wyrażenia zgody na wysiedlenie. Podobnie powoływanie się na Powszechną Deklarację Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r. jest błędne, bo jako wyraz postulatów politycznych, nie ma ona charakteru prawnie wiążącego. Poza tym została ona uchwalona po dokonaniu wysiedleń i nie dotyczy działań podjętych wobec Niemców.⁴⁹ Nie można zatem do wydarzeń mających miejsce bezpośrednio po wojnie odnosić międzynarodowych standardów ochrony prawa własności, ukształtowanych na drodze ewolucji znacznie później. Zasadniczo postulat ten jest także realizowany na gruncie stosowania Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności poprzez „zapórę” *ratione temporis*. W związku z tym należałoby przy ocenie powojennej nacjonalizacji majątków niemieckich i wysiedleń posłużyć się regułami, którymi rządziło się ówczesne prawo międzynarodowe. Warto w tej materii przytoczyć stanowisko K.Skubiszewskiego, który w 1960 r. twierdził: „(...) prawo międzynarodowe – obowiązujące w roku 1945 tzn. wówczas, gdy zaczęły się wysiedlenia ludności niemieckiej – nie zakazywało wysiedleń. Jeśli na wysiedlenie godziło się państwo, w którym zamieszkiwała dana ludność i państwo, do którego przesiedlenie miało nastąpić, to transfer ludności nie był uważany za sprzeczny z prawem międzynarodowym”⁵⁰

Taka zaś zgoda istniała zarówno po stronie Polski, jak i Niemiec, za które wiążące w skutkach prawnych decyzje podejmowała Sojusznicza Rada Kontroli Niemiec jako przedstawiciel trzech mocarstw. Treść Umowy Poczdamskiej *expressis verbis* mówi o obowiązku transferu ludności niemieckiej nałożonym na Polskę. Obowiązek ten zaś został nałożony decyzją nie kogo innego, jak właśnie trzech mocarstw

⁴⁹ K.Skubiszewski, *Wysiedlenie Niemców po II wojnie światowej*, Warszawa 1960, s.129 i nast.

⁵⁰ K.Skubiszewski, op.cit., s.122.

sprawujących pełną i najwyższą władzę w imieniu i ze skutkami prawnymi dla przyszłych Niemiec. Jak zostało wykazane Polska na podstawie Umowy Poczdamskiej jako zobowiązana z jednej strony mogła dokonać wysiedleń ludności niemieckiej po drugiej wojnie światowej, a jako uprawniona z drugiej strony mogła przeprowadzić nacjonalizację. Prawo międzynarodowe nie sprzeciwiało się w tym czasie ani wysiedleniom, ani nacjonalizacji jako takiej.

Kryterium legalności a kwestia odszkodowań

Sprawa obowiązku odszkodowawczego w świetle ogólnych zasad prawa międzynarodowego, do których odsyła art. 1 P1 Konwencji, współcześnie nie budzi wątpliwości i jak stwierdza A.Klaffkowski: „*W orzecznictwie sądów międzynarodowych ustalono, że jest zasadą prawa międzynarodowego wymóg naprawienia szkody w postaci odszkodowania indywidualnego odpowiednio do szkody poniesionej przez obywatela poszkodowanego (...)*”.⁵¹

W świetle powojennych reguł prawa międzynarodowego, kiedy to zasada ochrony prawa własności była stosunkowo słabo wyeksponowana, sprawa ta nie przedstawia się tak jednoznacznie. Polski przedstawiciel doktryny prawa międzynarodowego profesor Manfred Lachs, uznawał wówczas (w 1958 r.), że prawo to nie wymaga zapłaty odszkodowania za znacjonalizowane mienie cudzoziemców, aby nacjonalizację uznać za legalną.⁵² Obecnie orzecznictwo ETPC jednoznacznie przyjmuje zasadę słusznego odszkodowania, która *implicite* wynika z faktu samego naruszenia prawa własności i bez względu na to, kiedy doszło do naruszenia. A zatem podobnie jak w wypadku oceny zgodności ustaw nacjonalizacyjnych z prawem krajowym, także tu pojawia się bezwzględna przesłanka odszkodowania za skonfiskowane mienie. Takiego odszkodowania ustawy nacjonalizacyjne wobec Niemców nie zawierały i z tego tylko powodu (a nie z powodu braku suwerenności polskiej na Ziemiach Zachodnich czy zarzutu popełnienia zbrodni ludobójstwa) może wchodzić w grę ich sprzeczność z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego, o których mowa w art. 1 P1. Obowiązek zapłaty odszkodowania ofiarom wojny wynika bezpośrednio z naruszenia

⁵¹ A.Klaffkowski, *Ekspertyza podstaw prawnych roszczeń indywidualnych o odszkodowania wojenne*, Bielsko-Biała 1990, s.7.

⁵² M.Lachs, *Nacjonalizacja i rozwój stosunków międzynarodowych*, „Państwo i Prawo”, nr 2/1958, s.513 i nast., za: M.Muszyński, *Przejęcie majątków niemieckich przez Polskę...*, op.cit., s.357.

prawa międzynarodowego, choć według dokumentacji ONZ taki obowiązek może zasadniczo spoczywać jedynie na kraju winnym wywołania wojny, a więc na agresorze.⁵³ Ponadto należy pamiętać, że art. 1 P1 nie gwarantuje prawa do pełnego odszkodowania,⁵⁴ choć też, poza wyjątkowymi okolicznościami, nie godzi się na jego zupełny brak. ETPC dostrzega, że nałożenie na państwo-stronę nadmiernego obowiązku odszkodowawczego mogłoby uniemożliwić mu podejmowanie innych zadań publicznych. W podobnym tonie wypowiedział się ETPC w orzeczeniu z 22 czerwca 2004 r. w sprawie Broniowski przeciwko Polsce, w której uznał on, że reformy polityczno-gospodarcze i stan finansów publicznych w Polsce mogą uzasadniać niższe odszkodowania, jednakże przy ustalaniu ich wysokości należy zawsze zachować proporcję pomiędzy interesami państwa a poszczególnych jednostek. Odszkodowanie nie musi jednak odpowiadać pełnej wartości rynkowej utraconego mienia. W zakresie określania jego wysokości ETPC pozostawia władzom dużą swobodę, zwłaszcza w wypadkach nacjonalizacji, która zwykle dotyczy dużej grupy osób. Wyplata odszkodowania powinna być dokonana bezpośrednio po dokonaniu wywłaszczenia, w przeciwnym razie istnieje możliwość dochodzenia odsetek za zwłokę lub podwyższenia sumy odszkodowawczej. Przesłanką uzyskania odszkodowania jest oczywiście wykazanie zaistnienia szkody i związku przyczynowego pomiędzy określonym działaniem/zaniechaniem organu władzy państwowej a jej powstaniem. Konfiskata mienia niewątpliwie zawiera się w pojęciu szkody w rozumieniu art. 1 P1.

Reasumując rozważania na temat spełnienia kryterium legalności przez ustawy nacjonalizacyjne w świetle prawa międzynarodowego, należy stwierdzić, iż sprawa ta może budzić zastrzeżenia. Nie chodzi tu jednak o problem suwerenności czy zarzut zbrodni ludobójstwa, lecz o to, że ze względu na brak odszkodowań za wywłaszczone mienie polskie ustawy nacjonalizacyjne nie dają się pogodzić z aktualnym stanem ochrony prawa własności w prawie międzynarodowym. O ile jednak przejęcia majątków niemieckich, następującego do 1 stycznia 1954 r., można skutecznie bronić stosując tezę, że była to forma spłaty przez Niemcy reparacji i jako takie nie wymagało wypłaty odszkodowań, to w wypadku mienia przejmowanego po tej dacie, sprawa się komplikuje. Polska bowiem, zrzekając się prawa do reparacji, utraciła tym samym legalne w świetle prawa międzynarodowego uzasadnienie braku odszkodowań za przejęte majątki. Nie doszło bowiem w póź-

⁵³ A.Klaffkowski, *Ekspertyza...*, op.cit., s.18.

⁵⁴ Orzeczenie ETPC z dnia 23.09.1998 r. w sprawie AKA przeciwko Turcji.

niejszym okresie do podpisania polsko-niemieckiej umowy, która wyraźnie regulowałaby kwestię odszkodowań, a zwłaszcza rezygnacji z nich ze strony Niemiec. Takie rozwiązanie przenosiłoby bowiem odpowiedzialność odszkodowawczą za zagarnięte majątki na rząd niemiecki, jeśli ten w imieniu wypędzonych zrzekłby się odszkodowań. Pozostawałoby to słuszne z punktu widzenia odpowiedzialności Niemiec za wywołanie II wojny światowej.

„Otwartość” kwestii niemieckich

Brak jednoznacznej regulacji międzypaństwowej kwestii roszczeń o odszkodowania za majątki przejęte po 1 stycznia 1954 r. prowadzi do prezentowanego po stronie niemieckiej stanowiska o „otwartości” sprawy roszczeń niemieckich. W konsekwencji nie jest wykluczone uznanie władz polskich winnymi naruszenia art. 1 P1 z powodu uchynienia przesłance zgodności nacjonalizacji z prawem międzynarodowym. Niemniej należy zaznaczyć, że dochodzenie roszczeń niemieckich, choć możliwe w świetle kompetencji *ratione materiae*, jest mocno ograniczone kompetencją *ratione temporis* ETPC oraz koniecznością wyczerpania krajowej drogi sądowej przed skierowaniem sprawy do ETPC.