



**PIERWSZY PREZES  
SĄDU NAJWYŻSZEGO  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Warszawa, dnia 5 grudnia 2011 r.

**BSA V – 4110 – 1/11**

**Sąd Najwyższy  
Izba Cywilna**

Na podstawie art. 60 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 z późn. zm.; dalej: u. SN) wnoszę o rozstrzygnięcie przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego rozbieżności w wykładni prawa, występującej w orzecznictwie Sądu Najwyższego, dotyczącej następującego zagadnienia prawnego:

**„Czy art. 38 ust. 3 (pierwotnie art. 39 ust. 3) ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (dalej: u.g.t.m.o., tekst pierwotny Dz. U. Nr 32, poz. 159, tekst jednolity Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159), na mocy którego nieruchomości stanowiące, zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. b) dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. Nr 13, poz. 87 z późn. zm.), własność osób, którym wobec uzyskania przez nie stwierdzenia narodowości polskiej służyło obywatelstwo polskie, przechodzą z mocy samego prawa na własność Państwa, jeżeli osoby te w związku z wyjazdem z kraju utraciły lub utracą obywatelstwo polskie, dotyczy także spadkobierców tych osób, którzy przesiedlili się do RFN lub NRD w latach 1956-1984 ?”**

## Uzasadnienie

I. Zgodnie z art. 60 § 1 u.SN, jeżeli w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądu Najwyższego ujawnią się rozbieżności w wykładni prawa, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego może przedstawić wniosek o ich rozstrzygnięcie Sądowi Najwyższemu w składzie siedmiu sędziów lub innym odpowiednim składzie. Przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne spełnia wymagania ww. przepisu, gdyż wywołuje rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Dotyczą one wykładni art. 38 ust. 3 (pierwotnie art. 39 ust. 3) ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (dalej: u.g.t.m.o., tekst pierwotny Dz. U. Nr 32, poz. 159, tekst jednolity Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159) w kwestii utraty własności nieruchomości położonych w Polsce przez spadkobierców osób, które w okresie powojennym zadeklarowały i co do których stwierdzono narodowość polską, uzyskały zatem obywatelstwo polskie i – ponieważ nie wyjechały z Polski do śmierci - zachowały własność swego majątku. Rozbieżności w orzecznictwie polegają na odmiennej ocenie tego, czy utrata obywatelstwa polskiego oraz przejście z mocy samego prawa na własność Państwa nieruchomości, o którym mowa w art. 38 ust. 3 u.g.t.m.o., dotyczą także ich następców prawnych, którzy odziedziczyli takie nieruchomości w Polsce, a następnie wyemigrowali, tracąc obywatelstwo polskie.

II. Kwestią wymagającą uprzedniego rozważenia jest charakter i skutki prawne uchwały Rady Państwa nr 37/56 z dnia 16 maja 1956 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim (niepubl., tekst zamieszczony w: *Przepisy o obywatelstwie polskim 1919-1995 r.*, wybór M. Albiniaak, A. Czajkowska, Toruń 1996, s. 324; *Transfer. Obywatelstwo. Majątek. Trudne problemy stosunków polsko-niemieckich. Studia i dokumenty*, red. nauk. W. M. Góralski, Warszawa 2005, poz. 24, s. 464), w zakresie, w jakim mogła ona prowadzić do utraty obywatelstwa polskiego przez osoby, które wyjechały do RFN lub NRD w okresie jej obowiązywania, tj. od dnia 16 maja 1956 r. do dnia 8 marca 1984 r. W uchwale tej Rada Państwa, powołując się na art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25), zgodnie z którym „o nadaniu i utracie obywatelstwa polskiego orzeka Rada Państwa, a orzeczenie Rady

*Państwa o utracie obywatelstwa polskiego następuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów*”, postanowiła, że:

*„Zezwala się na zmianę obywatelstwa polskiego na niemieckie obywatelom polskim, którzy opuścili lub opuszczają obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i udali się lub udadzą jako repatrianci do Niemieckiej Republiki Demokratycznej lub Niemieckiej Republiki Federalnej.*

*Zezwolenie rozciąga się na dzieci pozostające pod władzą rodzicielską osób określonych w ust. 1, które wraz z rodzicami opuściły lub opuszczają obszar Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.*

*Osoby wymienione w ust. 1 i 2 tracą obywatelstwo polskie po przekroczeniu granicy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.”*

Regulacja ta pozostawała w związku z przepisami ustawy o obywatelstwie polskim, w myśl których: *„obywatel polski może nabyć obywatelstwo obce jedynie po uzyskaniu zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa”, „zezwolenie na zmianę obywatelstwa, udzielone rodzicom, rozciąga się na dzieci, pozostające pod ich władzą rodzicielską”, a „nabycie obywatelstwa obcego pociąga za sobą utratę obywatelstwa polskiego”* (art. 11 ust. 1, 2 i 5 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, Dz. U. Nr 4, poz. 24 i art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, Dz. U. Nr 10, poz. 49). Zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na niemieckie powodowało zatem utratę obywatelstwa polskiego, jeśli osoba, której dotyczyło, przekroczyła granicę PRL. Uchwała nr 37/56 została uchylona na mocy uchwały Rady Państwa nr 26/84 z dnia 8 marca 1984 r. (niepubl., tekst zamieszczony w: *Przepisy o obywatelstwie...*, s. 326; *Transfer...*, poz. 40, s. 500-501), która weszła w życie z dniem jej powzięcia.

W orzecznictwie i w doktrynie znaczenie prawne uchwały Rady Państwa nr 37/56 było oceniane niejednolicie. W wyroku z dnia 17 września 2001 r., III RN 56/01 (OSNP 2002, nr 13, poz. 299) w sprawie Hubertusa R. Sąd Najwyższy uznał, że *„zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego jako przesłanka utraty obywatelstwa na podstawie art. 13 ust. 1 w związku z art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 10, poz. 49 ze zm.; obecnie jednolity tekst: Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym w 1971 r. musiało mieć charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata, aktu Rady Państwa, którego nie zastępowała generalna uchwała Rady Państwa (w*

szczególności uchwała Nr 37/56 z dnia 16 maja 1956 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim, niepublikowana)”. Sąd przyjął więc, że nie ma możliwości zbiorowego zwolnienia z obywatelstwa, a uchwała Rady Państwa nie miała oparcia w ustawie o obywatelstwie polskim z 1962 r. ani usprawiedliwienia w ówczesnej Konstytucji z 1952 r. Uznał, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa w tamtym okresie musiało być indywidualne i skierowane do określonego adresata (tak samo WSA w Warszawie w wyroku z dnia 3 listopada 2004 r., V SA 2127/03, Lex nr 164685). W świetle powyższego wyroku Sądu Najwyższego repatrianci niemieccy, mimo opuszczenia kraju, nie tracili obywatelstwa polskiego, gdyż ogólne zezwolenie zawarte w uchwale nr 37/56 nie miało mocy prawnej i nie mogło być przesłanką utraty obywatelstwa.

Orzeczenie to spotkało się z aprobatą w piśmiennictwie [S. Rudnicki, *Sytuacja prawna majątku niemieckiego w świetle powojennych polskich aktów prawnych* (w:) *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, pod red. L. Ogiegly, W. Popiołka, M. Szpunara, Kraków 2005, s. 1314; G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości ponemieckie* (w:) *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2009, s. 259-260; M. Muszyński, *Obywatelstwo tzw. późnych przesiedleńców niemieckich. Rozważania na tle prawa międzynarodowego (część II)*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2005, z. 3, s. 85-86]. Przeciwno dopuszczalności wydawania ogólnych zezwoleń na zmianę obywatelstwa na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 r. wypowiedział się też J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1998, s. 123. Zwrócono jednak także uwagę, że utrzymanie takiego stanowiska przez Sąd Najwyższy może spowodować konsekwencje majątkowe, ponieważ skutkuje brakiem podstaw do przejęcia nieruchomości osób wyjeżdżających na podstawie art. 38 ust. 3 u.g.t.m.o. (M. Muszyński, *Przejęcie majątków niemieckich przez Polskę po II wojnie światowej. Studium prawnomiędzynarodowe i porównawcze*, Bielsko-Biała 2003, s. 145).

W wyroku z dnia 15 lipca 2010 r., IV CSK 90/10 (Lex nr 603427) Sąd Najwyższy nie podzielił poglądu wyrażonego w wyroku z dnia 17 września 2001 r. Uznał, że nie można podważać „znaczenia prawnego uchwały Rady Państwa z dnia 16 maja 1956 r. (nr 37/56, niepubl.) w sprawie ogólnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim i opowiadających się za prawnym znaczeniem i

skutecznością tej uchwały wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 lipca 2005 r. (IV SA/Wa 560/05, Lex nr 190580), z dnia 11 stycznia 2006 r. (IV SA/Wa 1567/05, Lex nr 196324), z dnia 27 października 2006 r. (IV SA/Wa 1519/06, Lex nr 283563), z dnia 23 stycznia 2007 r. (IV SA/Wa 2106/06, Lex nr 322413) i z dnia 24 stycznia 2007 r. (IV SA/Wa 2241/06, Lex nr 322411)". Prócz orzeczeń wymienionych w uzasadnieniu tego wyroku można jeszcze wskazać wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lutego 2008 r., IV SA/Wa 2541/07, Lex nr 505418, w którym sąd ten orzekł, że: "zezwolenie na zmianę obywatelstwa nie jest aktem normatywnym wykonawczym do aktu o randze ustawowej, albowiem ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. nie zawierała przepisu upoważniającego Radę Państwa do wydania aktu o tym charakterze, jest natomiast aktem stosowania prawa".

W związku z tym w wyroku z dnia 15 lipca 2010 r. Sąd Najwyższy uznał, że „zgodnie z obowiązującymi w 1981 r. przepisami (...) ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach z 1961 r. (...) wynikało (art. 38 ust. 3), że nieruchomości, stanowiące zgodnie z przepisami o majątkach opuszczonych i ponemieckich z 1946 r. własność osób, którym wobec uzyskania przez nie stwierdzenia narodowości polskiej służyło obywatelstwo polskie, przechodzą z mocy samego prawa na własność Państwa, jeżeli osoby te w związku z wyjazdem z kraju utraciły lub utracą obywatelstwo polskie. Według zdania drugiego tego przepisu osoby te traciły prawo rozporządzania nieruchomością z dniem, w którym złożyły właściwym organom polski dowód osobisty i otrzymały dokument uprawniający do wyjazdu z kraju (...). Zatem, nawet nie z chwilą utraty obywatelstwa, które mogło nastąpić później, jeśli tylko były ku temu przesłanki (...), ale z otrzymaniem pozwolenia na wyjazd, osoby o których mowa w art. 38 ust. 3 u.g.t., traciły z mocy prawa uprawnienia do rozporządzania własnością nieruchomości. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 15 stycznia 1966 r. (II CR 9/66, OSNC 1966, nr 7-8, poz. 135) o przejściu własności na rzecz Państwa decydująca była chwila wyjazdu z kraju właściciela nieruchomości, a nie chwila utraty przez niego obywatelstwa polskiego w związku z tym wyjazdem. Utrata własności następowała z samym spełnieniem przesłanek z art. 38 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.t. (por. wyrok SN z dnia 13 grudnia 2005 r., IV CK 304/05, OSNC 2006, nr 10, poz. 166 wraz z cyt. tam orzecznictwem)".

Ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r. i z 1962 r. nie przewidywały, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego musiało mieć postać aktu Rady Państwa o charakterze indywidualnym, skierowanego do określonego adresata. Przepis art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r., który został powołany w uchwale nr 37/56, był w doktrynie interpretowany w ten sposób, że na jego podstawie mogło być celowe udzielenie generalnego pod względem podmiotowym zezwolenia na nabycie obywatelstwa jakiegoś państwa przez określone kategorie osób, gdy zmiana obywatelstwa dotyczyła większej liczby osób (zob. W. Ramus, *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980, s. 248). Udzielenie przez Radę Państwa generalnego zezwolenia na nabycie obywatelstwa obcego przez osoby wyjeżdżające do Niemiec było o tyle celowe, że wyjazdy te (najpierw w ramach akcji łączenia rodzin) dotyczyły znacznej liczby osób. W latach 1956-1984 do RFN (do 1970 r. w Polsce oficjalnie używano nazwy NRF) wyjechało ponad 600 tysięcy osób, a do NRD kilkadziesiąt tysięcy. W tym celu okresowo organizowane były nawet specjalne transporty osób starających się o wyjazd [szczegółowe dane zob. S. Jankowiak, *Wysiedlenie i emigracja ludności niemieckiej w polityce władz polskich w latach 1945-1970*, Warszawa 2005, s. 502-522; 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:) *Transfer...*, s. 63-80; J. Barcz, *Problem utraty obywatelstwa polskiego przez emigrantów z Polski do Republiki Federalnej Niemiec na podstawie uchwały Rady Państwa nr 37/56* (w:) *Transfer...*, s. 124-126; tenże, *W sprawie roszczeń majątkowych tzw. Niemców. O własności, cynizmie i polityce* (w:) *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem, t. I, Własność*, Warszawa 2009, s. 314-316; M. Muszyński, *Obywatelstwo osób przesiedlonych i repatriowanych z Polski a prawo międzynarodowe* (w:) *Transfer...*, s. 100-103]. Taki charakter generalnego zezwolenia miała zresztą nie tylko uchwała nr 37/56 dotycząca repatriantów niemieckich, ale także uchwała Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom, wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael. Osoby składające wnioski o zezwolenie na zmianę obywatelstwa miały świadomość, że uzyskanie dokumentu podróży jest związane z uzyskaniem zgody na zmianę obywatelstwa i bez znaczenia było dla nich, czy uzyskają ją na podstawie aktu indywidualnego czy generalnego. W każdym przypadku uzyskanie zezwolenia wymagało wniosku osoby zainteresowanej („po uzyskaniu zezwolenia” - art. 11 ust. 1 ustawy z 1951 r. i „za zezwoleniem” - art. 13

ust. 1 ustawy z 1962 r.). Uchwała nr 37/56 stanowiła w ówczesnym autorytarnym systemie źródło uprawnień dla osób, które na jej podstawie miały możliwość legalnego opuszczenia Polski. Przyjęcie, że uchwała nie wywarła żadnych skutków prawnych jako przesłanka utraty obywatelstwa w stosunku do osób, które ją obecnie kwestionują, jest nie do pogodzenia ze współczesnymi standardami państwa praworządnego, zwłaszcza w kontekście pewności prawa w odniesieniu do statusu setek tysięcy osób (wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lipca 2005 r., IV SA/Wa 560/05, Lex nr 190580). Migrujący nie wyjeżdżali pod przymusem, utrata przez nich obywatelstwa polskiego była skutkiem ich decyzji w tym względzie, gdyż składali wnioski o zezwolenie na wyjazd, a ponadto mogli zapobiec skutkowi w postaci przejścia ich majątku na rzecz Państwa rozporządzając swoim majątkiem przed wyjazdem.

Jeden ze sposobów argumentowania, że uchwała nr 37/56 była aktem wydanym zgodnie z prawem, opiera się na założeniu, że uchwała ta nie była aktem normatywnym, lecz aktem stosowania prawa. Przed Radą Państwa jako organem władzy państwowej, a nie organem administracji, nie miały jednak zastosowania przepisy postępowania administracyjnego (postanowienie NSA z dnia 18 kwietnia 1985 r., III SA 404/85, ONSA 1985, nr 1, poz. 23). Uchwała Rady Państwa nr 37/56 nie mogła więc być uznana za decyzję administracyjną, lecz za *sui generis* „generalny akt stosowania prawa” wydany przez ten organ w zakresie przysługujących mu kompetencji. Z tego też powodu nie musiała być publikowana, gdyż nie była aktem normatywnym. Ustawa z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (Dz. U. Nr 58, poz. 524 ze zm.) w art. 2 ust. 1 wyrażała możliwość ogłaszania uchwał Rady Państwa w Monitorze Polskim, jednocześnie jednak ust. 2 tego artykułu określił, iż publikacja uchwał następuje jedynie, gdy jest to przewidziane w obowiązującym przepisie lub ogłaszanym akcie prawnym albo gdy uzna ją za zasadną Rada Państwa. Z racji tego, że uchwała nr 37/56 nie była aktem wykonawczym w stosunku do ustawy z 1951 r., nadal wywoływała skutki prawne po wejściu w życie ustawy z 1962 r., aż do jej uchylenia przez uchwałę Rady Państwa nr 26/84 (tak WSA w Warszawie w wyroku z dnia 21 lipca 2005 r., IV SA/Wa 560/05, Lex nr 190580). Trzeba jednak zauważyć, że innego zdania był Naczelny Sąd Administracyjny, uznając w wyroku z dnia 11 września 2001 r., V SA 150/01 (Lex nr

78960), że uchwała nr 37/56 została wydana jako akt wykonawczy, z powołaniem się na upoważnienie ustawowe z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r., i że w związku z tym zakończyła swój byt prawny w dacie, gdy weszła w życie nowa ustawa o obywatelstwie polskim z dnia 15 lutego 1962 r., na mocy jej art. 20 (z upływem 6 miesięcy od dnia ogłoszenia nowej ustawy), co jest równoznaczne z utratą mocy obowiązującej aktów wykonawczych, wobec braku innych uregulowań zawartych w przepisach przejściowych tej ostatniej ustawy (tak też WSA w Warszawie w wyrokach z dnia 10 stycznia 2006 r., IV SA/Wa 1147/05, Lex nr 196481 i z dnia 1 lipca 2008 r., IV SA/Wa 781/08, Lex nr 512656).

Zgodność z prawem wydania przez Radę Państwa uchwały nr 37/56 w doktrynie uzasadnia się także w inny sposób, odwołując się do kontekstu prawnomiędzynarodowego. Ta koncepcja także zakłada, że uchwała nie była aktem wykonawczym w stosunku do ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r., gdyż ustawa ta nie przewidywała wydania takiego aktu. Opiera się jednak na argumentacji, że Rada Państwa miała kompetencje do wydania takiej uchwały jako tzw. uchwały samoistnej i niepotrzebnie powołała się w jej treści na art. 13 ust. 1 i 2 ustawy. W myśl tej koncepcji uchwała nr 37/56 regulowała kwestie obywatelstwa równoległe do ustawy o obywatelstwie polskim jako uchwała samoistna, uzupełniając międzynarodowe umowy repatriacyjne, i w oderwaniu od ustawy przewidywała zbiorowe zezwolenie na wyjazdy do Niemiec, które miały wtedy masowy charakter (szerzej zob. M. Muszyński, *Przejęcie...*, s. 146-150; J. Barcz, *Problem utraty...*, s. 128 i n.). W myśl tej koncepcji uchwała ta obowiązywała do czasu uchylenia jej przez Radę Państwa, a na jej „praktyczne obowiązywanie nie wpłynął nawet fakt przyjęcia nowego aktu o randze ustawowej w kwestii obywatelstwa”, czyli ustawy o obywatelstwie polskim z 1962 r. [M. Muszyński, *Obywatelstwo tzw. późnych przesiedleńców niemieckich. Rozważania na tle prawa międzynarodowego (część I)*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2005, z. 2, s. 47]. Powyższe obydwa sposoby argumentacji obecne w doktrynie i w orzecznictwie prowadzą do wniosku, że uchwała nr 37/56 została wydana zgodnie z prawem i jako ogólne zezwolenie na wyjazd do Niemiec stanowiła przesłankę utraty obywatelstwa przez osoby, które przekroczyły granicę PRL jako repatrianci.

W piśmiennictwie zaprezentowano jednak także pogląd kwestionujący dopuszczalność uznania, że uchwała nr 37/56 mogła być podstawą utraty



obywatelstwa po wejściu w życie ustawy o obywatelstwie z 1961, tj. od dnia 15 lutego 1962 r. W myśl tego poglądu uchwała ta, po pierwsze, będąc aktem wykonawczym (sporne w doktrynie) do ustawy o obywatelstwie z 1951 r., utraciła moc wiążącą wraz z utratą mocy wiążącej przez samą tę ustawę, po drugie, nawet gdyby przyjąć, że nie stanowiła ona aktu wykonawczego do tej ustawy, lecz była aktem samoistnym, to po 15 lutego 1962 r., gdy weszła w życie nowa ustawa o obywatelstwie polskim, i tak ustępowała miejsca przepisom rangi ustawowej i nie mogła być stosowana (B. Garlacz, *Niemieckie roszczenia odszkodowawczo-windykacyjne z tytułu majątków pozostawionych w Polsce w świetle kompetencji ratione materiae Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Studia Europejskie Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego 2005, nr 4, s. 136-140).

Ponadto, w odniesieniu do wyjazdów do NRD należy zauważyć, że ma tu miejsce szczególna sytuacja, wynikająca z faktu zawarcia między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Niemiecką Republiką Demokratyczną Konwencji o uregulowaniu przypadków podwójnego obywatelstwa, podpisanej w Berlinie dnia 12 listopada 1975 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 15, poz. 91 i 92), która miała na celu zniesienie i przeciwdziałanie podwójnemu obywatelstwu osób zamieszkałych na terytoriach obu państw lub na terytorium państw trzecich. Zasady przyjęte w Konwencji rozwiązywały także problem obywatelstwa osób, które wyjechały do NRD wcześniej - w ramach repatriacji w latach 50. XX w. Zgodnie z art. 7 Konwencji, osoby pełnoletnie, które w dniu wejścia w życie Konwencji miały na podstawie ustawodawstwa krajowego obywatelstwo jednego z państw, mogły wybrać państwo, którego obywatelstwo chcą zachować. Mogło to nastąpić w ciągu roku od wejścia w życie Konwencji. Zgodnie z art. 8, osoba, która nie złożyła oświadczenia, zachowywała obywatelstwo tego państwa, w którym miała miejsce pobytu stałego w dniu upływu terminu złożenia oświadczenia. Konwencja zdublowała więc postanowienia uchwały nr 37/56, niezależnie od niej pozbawiając obywatelstwa polskiego Niemców zamieszkałych w NRD [M. Muszyński, *Obywatelstwo osób...*, s. 106; tenże, *Obywatelstwo tzw. późnych przesiedleńców... (część II)...*, s. 81-82].

III. Przedstawione Sądowi Najwyższemu na wstępie do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne odnosi się do rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego dotyczących wykładni art. 38 ust. 3 (pierwotnie art. 39 ust. 3) ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, która weszła w życie dnia 21 lipca 1961

r., a utraciła moc obowiązującą dnia 1 sierpnia 1985 r. (w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, Dz. U. Nr 22, poz. 99, która to ustawa nie recypowała podobnego rozwiązania prawnego; nie zawierała też przepisów intertemporalnych – zob. R. Sztyk, *Nieruchomości opuszczone i ponemieckie w praktyce notarialnej*, Rejent 2004, nr 7, s. 190). W świetle tego przepisu u.g.t.m.o.:

*„Nieruchomości stanowiące zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. b) dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i ponemieckich (Dz. U. Nr 13, poz. 87 z późn. zm.), własność osób, którym wobec uzyskania przez nie stwierdzenia narodowości polskiej służyło obywatelstwo polskie, przechodzą z samego prawa na własność Państwa, jeżeli osoby te w związku z wyjazdem z kraju utraciły lub utracą obywatelstwo polskie”.*

Norma ta działała retroaktywnie także wobec osób, które wyjechały do Niemiec przed jej przyjęciem [M. Muszyński, *Status prawny przesiedleńców i emigrantów z Polski jako wypędzonych: obywatelstwo, instytucja Niemca i sprawa wyrównania szkód za utracony majątek* (w:) *Transfer...*, s. 194]. Przepis art. 38 ust. 3 u.g.t.m.o. odwoływał się do art. 2 ust. 1 lit. b) dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i ponemieckich, który wszedł w życie dnia 19 kwietnia 1947 r.:

*„Z mocy samego prawa przechodzi na własność Skarbu Państwa wszelki majątek obywateli Rzeszy Niemieckiej i byłego Wolnego Miasta Gdańska z wyjątkiem osób narodowości polskiej lub innej przez Niemców prześladowanej”.*

Na podstawie dekretu majątek obywateli Rzeszy Niemieckiej i byłego Wolnego Miasta Gdańska przeszedł więc co do zasady z mocy samego prawa na własność Skarbu Państwa, a jedynie na zasadzie wyjątku pozwolono zachować majątek obywatelom tych terytoriów mającym narodowość polską lub inną prześladowaną przez Niemców. Wiązało się to z akcją weryfikacyjną przeprowadzoną w okresie powojennym w stosunku do osób zamieszkujących te tereny [szerzej zob. W Czapliński, *Obywatelstwo w procesie normalizacji stosunków RFN-PRL i RFN-NRD. Problemy prawne*, Poznań 1990, s. 120 i n.; J. Misztal, *Weryfikacja narodowościowa na Ziemiach Odzyskanych*, Warszawa 1990, s. 208 i n.; M., Muszyński, *Obywatelstwo osób...*, s. 98-100]. Prawo do obywatelstwa polskiego służyło osobom,

które przed dniem 1 stycznia 1945 r. miały stałe miejsce zamieszkania na obszarze Ziemi Odzyskanych, udowodniły swą polską narodowość przed właściwą komisją i na tej podstawie uzyskały stwierdzenie narodowości polskiej oraz złożyły deklarację wierności narodowi i państwu polskiemu [§ 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 maja 1946 r. o określeniu osób, których majątek przechodzi na własność Państwa, Dz. U. Nr 28, poz. 182 i art. 1 ustawy z dnia 28 kwietnia 1946 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego osób narodowości polskiej zamieszkałych na Ziemiach Odzyskanych, Dz. U. Nr 15, poz. 106. Szerzej zob. M. Muszyński, *Status prawny...*, s. 98-99; tenże, *Obywatelstwo tzw. późnych przesiedleńców... (część I)...*, s. 39-43; M. Margoński, *Przejście na Skarb Państwa własności nieruchomości na podstawie art. 38 ust. 3 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (wybrane uwagi)*, Rejent 2009, nr 4, s. 35 i n., którego zdaniem datą odniesienia powinien być nie dzień 1 stycznia 1945 r., lecz dzień 19 kwietnia 1946 r. – data wejścia w życie dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich]. Wprowadzenie regulacji zawartej w art. 38 ust. 3 u.g.t.m.o. spowodowało, że osoby, co do których stwierdzono obywatelstwo polskie, a które następnie utraciły je w związku z wyjazdem za granicę, traciły własność nieruchomości na rzecz Państwa tak jak obywatele Rzeszy Niemieckiej i byłego Wolnego Miasta Gdańska na mocy art. 2 ust. 1 lit. b dekretu z 1946 r. Nie dotyczył ich już wyjątek przewidziany w tym przepisie dekretu dla osób narodowości polskiej lub innej prześladowanej przez Niemców, skoro tracili obywatelstwo polskie w związku z wyjazdem.

W wyniku nowelizacji na mocy ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. o zmianie ustawy o gospodarce terenami miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 11, poz. 18) w art. 38 ust. 3 u.g.t.m.o. dodano następujące zdanie:

*„Osoby te tracą prawo rozporządzania nieruchomością z dniem, w którym złożyły właściwym organom polski dowód osobisty i otrzymały dokument uprawniający do wyjazdu za granicę.”*

Zmiana ta weszła w życie dnia 25 kwietnia 1969 r. Spowodowała ona utratę prawa rozporządzania nieruchomością z dniem złożenia przez osobę wyjeżdżającą właściwym organom polskiego dowodu osobistego i otrzymania dokumentu uprawniającego do wyjazdu za granicę. Do tego dnia osoby te mogły rozporządzać

nieruchomością i zapobiec jej przejściu na własność Skarbu Państwa. Przed nowelizacją z 1969 r. wykładnia tego przepisu zmierzała w tym kierunku, że decydująca co do przejścia nieruchomości na własność Państwa była chwila wyjazdu dotychczasowego właściciela z kraju, i to nawet jeśli utrata obywatelstwa została stwierdzona dopiero po wyjeździe (zob. W. Graboń, M. Pakier, *Gospodarka terenami w miastach i osiedlach*, Warszawa 1968, s. 43-44). Przepis art. 38 ust. 3 zd. 2 nie określał chwili utraty obywatelstwa, lecz moment utraty prawa rozporządzania nieruchomością. Pozostawał jednak w logicznym związku z uchwałą nr 37/56, która określała moment utraty obywatelstwa polskiego przez repatriantów niemieckich. Artykuł 38 ust. 3 u.g.t.m.o. dotyczył tylko własności nieruchomości gruntowych. Nie miał zastosowania do nieruchomości lokalowych i do innych niż własność praw rzeczowych [szerzej J. Górecki, *Status prawny nieruchomości pozostawionych przez osoby wyjeżdżające z Polski do Republiki Federalnej Niemiec w latach 1956-1989* (w:) *Transfer...*, s. 282 i n.].

W art. 38 u.g.t.m.o. został w 1969 r. dodany także ust. 8:

*„Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia określić tryb i warunki oddawania w użytkowanie wieczyste lub na własność nieruchomości wymienionych w ust. 3 i 4 pozostałym w kraju członkom rodziny osób w tych przepisach wymienionych”.*

Na podstawie tego upoważnienia Rada Ministrów wydała w dniu 18 maja 1970 r. rozporządzenie w sprawie oddawania nieruchomości, które przeszły na własność Państwa wskutek wyjazdu poprzednich właścicieli z kraju, członkom ich rodzin (Dz. U Nr 13, poz. 19), które weszło w życie dnia 13 czerwca 1970 r. i zostało uchylone z dniem 1 sierpnia 1985 r. Na jego podstawie nieruchomości, które przeszły na własność Państwa na podstawie art. 38 ust. 3 i 4 u.g.t.m.o., mogły być oddane na własność lub w użytkowanie wieczyste pozostałym w kraju członkom rodziny poprzednich właścicieli (małżonkowi, rodzicom, dzieciom i wnukom oraz rodzeństwu) na ich wniosek w terminie 6 miesięcy od dnia wyjazdu za granicę poprzedniego właściciela (§ 1, 2 i 4).

Rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego dotyczą sytuacji prawnej spadkobierców osób, które zadeklarowały i co do których stwierdzono narodowość polską, uzyskały zatem obywatelstwo polskie i – ponieważ nie wyjechały z Polski do

śmierci - zachowały własność swego majątku. Problem dotyczy spadkobierców, którzy odziedziczyli takie nieruchomości w Polsce, a następnie wyemigrowali w latach 1956-1984, tracąc obywatelstwo polskie. Rozbieżności w orzecznictwie polegają na odmiennej ocenie tego, czy utrata obywatelstwa polskiego oraz przejście z mocy samego prawa na własność Państwa nieruchomości, o którym mowa w art. 38 ust. 3 u.g.t.m.o., dotyczy także następców prawnych takich spadkodawców.

a) Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 11 stycznia 1965 r., II CR 523/64 (OSNC 1965, nr 7-8, poz. 135) uznał, że art. 38 ust. 3 (wówczas art. 39 ust. 3) u.g.t.m.o. ma zastosowanie do spadkobierców. Przyjął, że przepis ten, *„stanowiący o przejściu z samego prawa na własność Państwa dawnych nieruchomości ponemieckich osób, które przez stwierdzenie narodowości polskiej uzyskały obywatelstwo polskie, a następnie je utraciły w związku z wyjazdem z kraju – dotyczy również wypadku, gdy osobie takiej przysługuje udział w spadku, w skład którego wchodzi nieruchomość bez względu na to, czy to jest nieruchomość miejska, czy też nieruchomość rolna.”*

b) Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 20 czerwca 2002 r., I CKN 782/00 (Lex nr 55504) stwierdził natomiast, że art. 38 ust. 3 u.g.t.m.o. nie ma zastosowania do spadkobierców. Uznał, iż z przepisu tego *„wynika, że oparta na nim utrata własności nieruchomości na rzecz Państwa dotyczy osób, które, po stwierdzeniu narodowości polskiej i nabyciu obywatelstwa polskiego, zachowały własność nieruchomości należących do nich przed 1 stycznia 1945 r.”*

Sąd Najwyższy przywołał podobny pogląd Sądu Apelacyjnego w Gdańsku wyrażony wcześniej w wyroku z dnia 4 kwietnia 1996 r., I ACr 129/96 (OSA 1996, nr 11-12, poz. 58), który uznał, że *„osoby dotknięte utratą własności nieruchomości – na mocy art. 38 ust. 3 u.g.t.m.o. - to te, które po stwierdzeniu narodowości polskiej i nabyciu obywatelstwa polskiego zachowały należący do nich przed dniem 1 stycznia 1945 r. majątek nieruchomy. Tego rodzaju majątek, po jego zbyciu w okresie powojennym, utracił status, o którym mowa w powołanym przepisie.”* Sąd Apelacyjny przypomniał, że *„uregulowania prawne okresu powojennego zakładały generalną weryfikację osób zamieszkałych przed dniem 1 stycznia 1945 r. na obszarze Ziemi Odzyskanych pod względem narodowości i obywatelstwa. W tej mierze przepisy art. 2 dekretu z dnia 8 marca 1946 o majątkach opuszczonych i ponemieckich zostały skonkretyzowane w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 maja 1946 r. o określeniu osób,*

*których majątek przechodzi na własność Państwa (Dz. U. Nr 28, poz. 182), a ponadto miała zastosowanie ustawa z dnia 28 kwietnia 1946 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego osób narodowości polskiej zamieszkałych na obszarze Ziemi Odzyskanych (Dz. U. Nr 15, poz. 106)”.*

Stanowisko zajęte w postanowieniu z dnia 20 czerwca 2002 r. Sąd Najwyższy potwierdził także w wyroku z dnia 13 grudnia 2005 r., IV CK 304/05 (OSNC 2006, nr 10, poz. 166 – sprawa Agnes T.). Uznał, że *„utrata własności nieruchomości, o której mowa w art. 38 ust. 3 u.g.t.m.o., dotyczy jedynie tych osób, które po stwierdzeniu narodowości polskiej i uzyskaniu obywatelstwa polskiego zachowały własność nieruchomości należących do nich przed dniem 1 stycznia 1945 r., a następnie w związku z wyjazdem z kraju utraciły obywatelstwo polskie; nie dotyczy to następców prawnych tych osób”.* Sąd Najwyższy podkreślił przede wszystkim, że *„art. 38 ust. 3 u.g.t.m.o. ma jednoznacznego adresata i odwołuje się do dwóch kryteriów. Po pierwsze, chodzi o nieruchomości należące do osób, o których mowa w art. 2 ust. 1 lit. b dekretu z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich, czyli obywateli Rzeszy Niemieckiej i byłego Wolnego Miasta Gdańska (z wyjątkiem osób narodowości polskiej lub innej przez Niemców prześladowanych). Po drugie, wobec tych osób nastąpiło stwierdzenie narodowości polskiej zgodnie z ówczesną procedurą weryfikacyjną, w następstwie czego przysługiwało im obywatelstwo polskie. Jeżeli takie osoby spełniające łącznie oba warunki utraciły obywatelstwo polskie w związku z wyjazdem z kraju, to tylko one tracą własność nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Nie ulega przy tym wątpliwości, że omawiany przepis jako wyjątkowy, przewidujący dotkliwą sankcję w postaci utraty własności nieruchomości, nie może podlegać wykładni rozszerzającej.”*

Taką samą tezę zawiera wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 grudnia 2005 r., IV CK 306/05 (nr Lex 399771; zob. też postanowienie SN z dnia 7 października 2010 r., IV CSK 152/10, nr Lex 707912).

Przeciwko stanowisku Sądu Najwyższego wyrażonym w trzech ostatnich wyrokach można formułować następujące argumenty. Po pierwsze, sytuację prawną spadkobierców w zakresie przedmiotowych nieruchomości należy oceniać tak samo jak sytuację ich spadkodawców, gdyż jest ona wynikiem następstwa prawnego pod tytułem ogólnym, a ponadto trudno przyjąć, że ustawodawca polski uchwalając

ustawę o gospodarce terenami w miastach i osiedlach w 1961 r., po niespełna 15 latach od uchwalenia dekretu z 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich, wiązał skutek przewidziany w art. 38 ust. 3 u.g.t.m.o. wyłącznie z osobami, którym własność przysługiwała w chwili wejścia w życie tego dekretu. Po drugie, art. 38 ust. 3 u.g.t.m.o. może być interpretowany jako przepis, który nie tyle wskazywał adresatów regulacji w nim zawartej, lecz określał sytuację prawną nieruchomości, które wyjątkowo nie przeszły na własność Państwa w trybie przepisów dekretu z 1946 r. Określenie kategorii tych nieruchomości mogło nastąpić tylko przez wskazanie osób, które spełniały warunki przewidziane w art. 38 ust. 3 u.g.t.m.o. Po trzecie, w przypadku art. 38 ust. 3 u.g.t.m.o. nie powinna dominować wykładnia gramatyczna (językowa), lecz należy sięgnąć do wykładni funkcjonalnej, gdyż w przeciwnym razie może to doprowadzić do rażąco niesprawiedliwych lub irracjonalnych konsekwencji oraz pominięcia racji prawnych, społecznych, ekonomicznych i moralnych.

Za rozstrzygnięciami Sądu Najwyższego w powyższych trzech wyrokach przemawia natomiast brzmienie art. 38 ust. 3 u.g.t.m.o., które nie pozwala uznać, iż przepis określał jedynie przedmiotowy zakres jego odniesienia (o jakie nieruchomości chodzi). Wyraźnie wskazywał także zakres podmiotowy - kategorię tracących własność na rzecz Państwa, *„którym wobec uzyskania przez nie stwierdzenia narodowości polskiej służyło obywatelstwo polskie (...), jeżeli osoby te w związku z wyjazdem za granicę utraciły lub utracą obywatelstwo polskie”*. Trudna do zaakceptowania jest wykładnia rozszerzająca tego przepisu, mającego charakter wyjątkowy, o poważnych konsekwencjach w postaci utraty własności. Te ważne argumenty natury jurydycznej muszą być brane pod uwagę, mimo że nie sposób zignorować kontekstu historycznego, społecznego, międzynarodowego i konsekwencji ekonomicznych, które przemawiają przeciwko korzystnym dla spadkobierców mienia poniemieckiego orzeczeniom Sądu Najwyższego wydanym w ostatnich kilku latach. W piśmiennictwie polskim liczne są wypowiedzi przeciwko roszczeniom osób, które wyjechały z Polski, dotyczącym mienia poniemieckiego (zob. np. J. Szachułowicz, *Status prawny własności poniemieckiej w Polsce*, PiP 2004, z. 10, s. 46). W niektórych z nich wyraźnie podkreśla się, że zakres podmiotowy art. 38 ust. 3 u.g.t.m.o. ogranicza się jedynie do właścicieli nieruchomości, a nie ich następców prawnych, gdyż przepis ten ma charakter

regulacji wyjątkowej i jako taki nie podlega wykładni rozszerzającej (zob. G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości ponemieckie...*, s. 259; R. Szytk, *Nieruchomości...*, s. 191; M. Margoński, *Przejście...*, s. 46-47).

IV. Należy także zauważyć, że nie wydaje się, aby ochronie prawa własności osób, które utraciły nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa opuszczając Polskę w latach 1956-1984, mógł służyć art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, który stanowi, że każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia i 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. Polska ratyfikowała Konwencję dnia 19 stycznia 1993 r., a dnia 16 marca 1993 r. złożyła deklarację o uznaniu kompetencji ówczesnej Europejskiej Komisji Praw Człowieka do rozpoznawania skarg indywidualnych na naruszenie praw gwarantowanych przez Konwencję. Protokół nr 1 został ratyfikowany dnia 10 października 1994 r. Polska wyraźnie uznała kompetencję organów Konwencji do rozpoznawania spraw indywidualnych osób fizycznych, grup osób lub organizacji pozarządowych twierdzących, że stały się ofiarami naruszenia przez władze publiczne praw i wolności gwarantowanych przez Konwencję, wyłącznie w odniesieniu do czynów, orzeczeń i faktów, które nastąpiły po dniu 30 kwietnia 1993 r. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że pozbawienie własności jest zasadniczo aktem jednorazowym, a taki akt nie wywołuje stale trwającego stanu pozbawienia własności, który to stan Trybunał byłby władny oceniać obecnie. Tym samym akty wyłączenia dokonane przed dniem wejścia w życie Protokołu nr 1 w stosunku do Polski, to znaczy przed dniem 10 października 1994 r., nie mogą zasadniczo podlegać ocenie Trybunału z uwagi na brak kompetencji *ratione temporis* [zob. A. Wróbel (w:) *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, t. II. Komentarz do artykułów 19-59 oraz Protokołów dodatkowych*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 529 i n.; B. Garlacz, *Niemieckie roszczenia...*, s. 131 i n.; M. Krzyżanowska-Mierzewska, *Problem wyłączonej własności w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i jego odniesienie do niemieckich roszczeń majątkowych w Polsce* (w:) *Transfer...*, s. 331-338; M. Muszyński, *Przejście...*, s. 355 i n.; T. T. Koncewicz, „Sytuacje trwałe” i kompetencje *ratione temporis* Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w kontekście art. 1



*Protokołu nr 1 Konwencji (Ochrona własności)*, Przegląd Sądowy 2004, nr 5, s. 3 i n.;  
W. M. Góralski, *Znaczenie ekspertyzy Barcz-Frowein w sprawie roszczeń z Niemiec przeciwko Polsce w związku z II wojną światową dla stosunków polsko-niemieckich* (w:) *Transfer...*, s. 267-268].

Wobec powyższego istnieją podstawy do wystąpienia z wnioskiem o rozstrzygnięcie przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego sformułowanych na wstępie zagadnień prawnych.