

RADA EUROPY
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA

SPRAWA BRONIEWSKI przeciwko POLSCE¹

(Skarga nr 31443/96)

WYROK – 22 czerwca 2004 r.

W sprawie Broniewski przeciwko Polsce,
Europejski Trybunał Praw Człowieka, zasiadając jako Wielka Izba w
następującym składzie:

L. WILDHABER, *Prezes*,
C.L. ROZAKIS,
J.-P. COSTA,
G. RESS,
Sir Nicolas BRATZA,
E. PALM,
L. CAFLISCH,
V. STRÁŽNICKÁ,
V. BUTKEVYCH,
B. ZUPANČIČ,
J. HEDIGAN,
M. PELLONPÄÄ,
A.B. BAKA,
R. MARUSTE,
M. UGREKHELIDZE,
S. PAVLOVSKI,
L. GARLICKI, *sędziowie*
oraz P. J. MAHONEY, *Kancierz*,

¹ Tłumaczenie sporządzone przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej oraz Biuro Informacji Rady Europy w Warszawie, przejrzane i poprawione przez Kancelarię Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Niniejszy wyrok jest prawomocny, może jednak podlegać korekcie edytorskiej.

obradując 15 października 2003 r. oraz 26 maja 2004 r. na posiedzeniach niejawnych,

wydaje następujący wyrok, który został przyjęty w ostatniej, wyżej wymienionej, dacie.

POSTĘPOWANIE

1. Sprawa wywodzi się ze skargi (nr 31443/96) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej wniesionej do Europejskiej Komisji Praw Człowieka („Komisja”) na podstawie dawnego art. 25 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności („Konwencja”) przez polskiego obywatela – Jerzego Broniowskiego („Skarżący”) 12 marca 1996 r. W postępowaniu przed Komisją Skarżący początkowo występował pod inicjałami J. B., a następnie zgodził się na ujawnienie swojego nazwiska.

2. Skarżący, któremu przyznano pomoc prawną, był reprezentowany przez Z. Cichonia, adwokata praktykującego w Krakowie oraz W. Hermelińskiego, adwokata praktykującego w Warszawie. Polski Rząd („Rząd”) był reprezentowany przez pełnomocników: K. Drzewickiego, a następnie J. Wołasiewicza z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

3. Skarżący zarzucał, w szczególności, naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji polegające na tym, że jego uprawnienie do odszkodowania za mienie, które jego rodzina pozostawiła na tak zwanych „ziemiach zabużańskich” nie zostało zaspokojone.

4. Skarga została przekazana do Trybunału w dniu 1 listopada 1998 r., kiedy wszedł w życie Protokół nr 11 do Konwencji (art. 5 § 2 Protokołu nr 11).

5. Skarga została przydzielona Czwartej Sekcji.

26 marca 2002 r. Izba Sekcji w następującym składzie: Sir Nicolas Bratza, *Prezes*, M. Pelonpää, E. Palm, J. Makarczyk, V. Strážnická, R. Maruste i S. Pavlovschi, *sędziowie*, a także M. O’Boyle, *Kanclerz Sekcji*, zrzekła się rozpoznawania sprawy i przekazała ją do rozpoznania Wielkiej Izbie, przy czym żadna ze stron nie wniosła sprzeciwu (art. 30 Konwencji i art. 72 Regulaminu). Tego samego dnia Izba postanowiła, że wszystkie podobne skargi zawisłe przed Trybunałem zostaną przydzielone Czwartej Sekcji Trybunału, a ich rozpatrzenie należy odroczyć do czasu wydania wyroku w niniejszej sprawie przez Wielką Izbę.

6. Skład Wielkiej Izby został ustalony zgodnie z przepisami art. 27 §§ 2 i 3 Konwencji oraz art. 24 Regulaminu Trybunału.

7. Postanowieniem z 19 grudnia 2002 r., wydanym po przeprowadzeniu rozprawy w przedmiocie dopuszczalności oraz meritum (art. 54 § 3 Regulaminu), skarga została uznana za dopuszczalną.

8. Zarówno Skarżący jak i Rząd złożyli pisemne obserwacje dotyczące meritum sprawy (art. 59 Regulaminu). Następnie, każda ze stron udzieliła pisemnej odpowiedzi na obserwacje strony przeciwnej. Skarżący przedłożył również swoje roszczenia o przyznanie słusznego zadośćuczynienia, a Rząd przedstawił wstępny komentarz w tym zakresie.

STAN FAKTYCZNY

I. OKOLICZNOŚCI SPRAWY

9. Skarżący, Jerzy Broniowski, jest obywatelem polskim urodzonym w 1944 r. i zamieszkałym w Wieliczce, województwo małopolskie, w Polsce.

A. Tło historyczne

10. Wschodnie obszary przedwojennej Polski były (i nadal są) nazywane „Kresami”. Obejmowały one znaczne obszary dzisiejszej Białorusi i Ukrainy oraz tereny wokół Wilna, które należą obecnie do Litwy.

Następnie, gdy po drugiej wojnie światowej wschodnia granica Polski została wytyczona wzdłuż rzeki Bug (której główny nurt był częścią linii Curzona), Kresy zaczęto nazywać „ziemiami zabużańskimi”.

We wrześniu 1939 r. ZSRR dokonał inwazji na te ziemie.

11. W wyniku umów zawartych pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego „PKWN” a dawnymi Socjalistycznymi Republikami Rad: Ukrainą (9 września 1944 r.), Białoruską (9 września 1944 r.) i Litewską (22 września 1944 r.) („umowy republikańskie”) państwo polskie zobowiązało się do przyznania odszkodowania osobom „repatriowanym” z „ziem zabużańskich”, które pozostawiły tam swoje mienie. Mienie to powszechnie określa się jako „mienie zabużańskie”.

12. Rząd ocenił, że od 1944 r. do 1953 r. na podstawie umów republikańskich „repatriowanych” zostało około 1.240.000 osób. Na rozprawie strony przyznały, że większość repatriantów uzyskała odszkodowanie za utratę mienia spowodowaną przesiedleniem.

Ponadto, w tym kontekście, Rząd oświadczył, iż w rezultacie zmiany polsko-radzieckiej granicy państwowej terytorium Polski zmniejszyło się o 19,78%, pomimo, że Polska uzyskała „odszkodowanie” od aliantów, czyli dawne niemieckie ziemie położone na wschód od linii Odry i Nysy.

B. Okoliczności niniejszej sprawy

13. Okoliczności sprawy, przedstawione przez strony, można streścić następująco:

1. Fakty, które miały miejsce przed 10 października 1994 r.

14. Po drugiej wojnie światowej babka Skarżącego została repatriowana ze Lwowa (obecnie „Lviv” na Ukrainie).

19 sierpnia 1947 r. Państwowy Urząd Repatriacyjny w Krakowie wydał zaświadczenie potwierdzające, że była ona właścicielką nieruchomości we Lwowie oraz, że przedmiotowe mienie składało się z działki o powierzchni około 400 m² i domu² o powierzchni 260 m².

15. 11 czerwca 1968 r. Sąd Rejonowy w Krakowie wydał postanowienie stwierdzające, że matka Skarżącego nabyła spadek po swojej zmarłej matce w całości.

16. W późniejszej dacie, której strony nie wskazały, matka Skarżącego wystąpiła do władz o umożliwienie jej nabycia tzw. prawa „użytkowania wieczystego” gruntu należącego do Skarbu Państwa (zob. także paragraf 66 poniżej).

17. We wrześniu 1980 r. biegły z listy Prezydenta Miasta Krakowa sporządził opinię, w której oszacował wartość mienia pozostawionego we Lwowie przez babkę Skarżącego. Rzeczywista wartość została wyceniona na 1.949.560 starych polskich złotych (PLZ), jednak dla celów odszkodowania należnego od państwa wartość tę oszacowano na 532.260 PLZ.

18. 25 marca 1981 r. Naczelnik Miasta i Gminy w Wieliczce wydał decyzję umożliwiającą matce Skarżącego nabycie prawa użytkowania wieczystego działki o powierzchni 467 m² usytuowanej w Wieliczce. Opłata za użytkowanie wieczyste wynosiła 392 PLZ rocznie, a termin użytkowania został określony na co najmniej czterdzieści, a maksymalnie na dziewięćdziesiąt dziewięć lat. Całkowita należność za użytkowanie, która wyniosła 38.808 PLZ (392 PLZ x 99 lat) została odliczona od wartości odszkodowania wyliczonego we wrześniu 1980 r. przez biegłego.

W czerwcu 2002 r. biegły powołany przez Rząd ustalił, że wartość tej transakcji odpowiada 2% rekompensaty, do której uprawniona była rodzina Skarżącego (zob. także paragraf 35 poniżej).

19. Matka Skarżącego zmarła 3 listopada 1989 r. Dnia 29 grudnia 1989 r. Sąd Rejonowy w Krakowie wydał postanowienie stwierdzające, że Skarżący nabył spadek po swojej zmarłej matce w całości.

20. W 1992 r., w dacie, której strony nie sprecyzowały, Skarżący sprzedał działkę, którą jego matka otrzymała od państwa w 1981 r.

21. 15 września 1992 r. Skarżący wystąpił do Urzędu Rejonowego w Krakowie o przyznanie mu pozostałej części odszkodowania za mienie

² Na potrzeby tekstu w języku angielskim, powierzchnia gruntu została wyrażona w metrach kwadratowych. W zaświadczeniu jest mowa o „sążniach” i brzmi ono w języku polskim następująco: „...dom murowany jednopiętrowy o 11 (jedenastu) ubikacjach z przynależnościami ogólna powierzchnia użytkowa wszystkich pomieszczeń 260 (dwieście sześćdziesiąt) m.kw. ogród o obszarze 200 (dwieście) sążni.”

pozostawione przez jego babkę we Lwowie. Podkreślił, że wartość mienia kompensacyjnego otrzymanego przez zmarłą matkę była znacznie niższa od wartości pierwotnego majątku.

22. W piśmie z 16 czerwca 1993 r. Oddział Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Rejonowego w Krakowie poinformował Skarżącego, że jego roszczenie zostało zarejestrowane pod numerem R/74/92. List ten brzmiał, w odpowiedniej części, następująco:

„Pragniemy poinformować, iż obecnie nie ma żadnych możliwości pozytywnego załatwienia Pana wniosku ... Art. 81 znowej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości³ z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych stał się praktycznie przepisem martwym, ponieważ nieruchomości stanowiące dotąd własność Skarbu Państwa stały się z mocy prawa własnością Gminy Kraków. Tym samym Kierownik Urzędu Rejonowego, który jest organem właściwym do przyznawania rekompensaty za utracone mienie nie ma żadnych możliwości pozytywnego załatwienia złożonych wniosków. Oczekiwane są nowe regulacje prawne przewidujące inne formy rekompensat. Wyjaśniając powyższe pono nie informujemy, iż wniosek Pana zostanie rozpatrzony po ukazaniu się ustawy, która określi dalsze postępowanie w sprawach repatriantów.”

23. 14 czerwca 1994 r. Urząd Wojewódzki w Krakowie poinformował Skarżącego, że Skarb Państwa nie dysponuje gruntami, które mogłyby być przeznaczone na cele odszkodowania za mienie pozostawione na ziemiach zabużańskich.

24. 12 sierpnia 1994 r. Skarżący wystąpił do Naczelnego Sądu Administracyjnego, zarzucając bezczynność po stronie Rządu przejawiającą się zaniechaniem wniesienia do Sejmu ustawy regulującej kwestie roszczeń osób repatriowanych. Wystąpił także o rekompensatę w formie obligacji Skarbu Państwa.

2. Fakty, które miały miejsce po 10 października 1994 r.

a. Zdarzenia, które miały miejsce do 19 grudnia 2002 r., tj. daty uznania przez Trybunał skargi za dopuszczalną

25. 12 października 1994 r. Naczelnny Sąd Administracyjny odrzucił skargę Skarżącego. Nie stwierdził także bezczynności organów administracji państwowej, „o czym świadczyły udzielone Skarżącemu odpowiedzi zarówno przez Urząd Rejonowy w Krakowie jak i Urząd Wojewódzki w Krakowie”.

26. 31 sierpnia 1999 r., w związku z wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. (zob. również paragrafy 51 – 52 poniżej), Urząd Rejonowy w Krakowie przekazał wniosek Skarżącego z 15 września 1992 r. o przyznanie pozostałej części rekompensaty wraz z aktami sprawy do starosty

³ Zob. paragraf 46 poniżej

wielickiego. W międzyczasie, w następstwie reformy organów administracji terenowej, dawne województwo krakowskie, w którym położony jest powiat wielicki – zostało powiększone i zmieniono jego nazwę na „województwo małopolskie”.

27. 11 kwietnia 2002 r. starosta wielicki zorganizował przetarg na sprzedaż nieruchomości Skarbu Państwa położonej w Chorągwicy. Do przetargu przystąpiło 17 osób będących repatriantami lub ich spadkobiercami. Skarżący nie uczestniczył w przetargu.

28. 5 lipca 2002 r. Rzecznik Praw Obywatelskich działając w imieniu osób repatriowanych złożył, na podstawie art. 191 Konstytucji w związku z art. 188, wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów prawnych, które ograniczyły możliwość zaspokajania ich uprawnień (zob. także paragrafy 50, 55, 60 i 70–71 poniżej).

b. Zdarzenia, które miały miejsce 19 grudnia 2002 r. oraz po tej dacie

29. 19 grudnia 2002 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał i uwzględnił wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich (zob. także paragrafy 79–87 poniżej). Wyrok Trybunału Konstytucyjnego wszedł w życie 8 stycznia 2003 r.

30. 8 stycznia 2003 r. Agencja Mienia Wojskowego wydała komunikat, który został umieszczony na jej urzędowej stronie internetowej⁴. Brzmiał on, w odpowiednim zakresie, następująco:

„Trybunał Konstytucyjny RP wyrokiem z dnia 19 grudnia 2002 r. orzekł niezgodność z Konstytucją przepisów regulujących kwestie realizacji roszczeń za mienie zabużańskie między innymi przez Agencję Mienia Wojskowego.

Realizacja orzeczenia Trybunału wymaga jednak dokonania nowelizacji przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami Mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, a także ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP w latach 2001-2006.

Ponadto niezbędne jest dokonanie zmiany przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych w zakresie dotyczącym przychodów uzyskiwanych przez Agencję z tytułu zaspokojenia roszczeń zabużańskich.

W przedstawionej sytuacji Agencja Mienia Wojskowego będzie mogła przystąpić do organizowania przetargów na sprzedaż nieruchomości po wprowadzeniu stosownych zmian w obowiązujących przepisach.

Ogłoszenia o przetargach publikowane będą w codziennej prasie i również na stronach internetowych Biura AMW.”

Zgodnie z informacją dostępną na stronie internetowej Agencji w 2002 r., Agencja dysponowała dwiema kategoriami mienia. Pierwszą stanowiły nieruchomości, które nie były już wykorzystywane na cele wojskowe i które były sprzedawane na przetargach. Obejmowały one 13.800 hektarów ziemi oraz 4.500

⁴ www.amw.com.pl

budynków o całkowitej powierzchni 1.770.000 m². Mienie to obejmowało lotniska wojskowe, poligony, strzelnice, szpitale, koszary, biura, ośrodki sportowe i rekreacyjne, budynki przeznaczone na działalność społeczną i kulturalną oraz różne inne budynki (stacje benzynowe, warsztaty, magazyny, etc.). Drugą kategorię stanowiło mienie, które czasowo nie było wykorzystywane przez wojsko. Obejmowało ono 650 hektarów ziemi oraz budynki o łącznej powierzchni 100.000 m².

31. 8 stycznia 2003 r. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, organ który w tamtym czasie zarządzał Zasobami Własności Rolnej Skarbu Państwa (zob. także paragraf 91 poniżej), wydała podobny komunikat, który został umieszczony na urzędowej stronie internetowej Agencji⁵ i brzmiał następująco:

„Z dniem 8 stycznia 2003 r. wszedł w życie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2002 r. w sprawie zgodności z Konstytucją przepisów dotyczących rekompensat za mienie zabużańskie.

W następstwie orzeczenia Trybunału niezbędne jest dokonanie nowelizacji przepisów o gospodarce nieruchomościami. Samo orzeczenie nie stwarza nowego stanu prawnego i nie może stanowić podstawy zaliczenia wartości pozostawionego mienia poza granicami kraju na poczet ceny sprzedaży nieruchomości rolnych Skarbu Państwa. Należy zatem określić zasady oraz warunki i tryb postępowania w tym zakresie. Prace te zostały już podjęte przez Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz Ministerstwo Skarbu Państwa.

W przedstawionej sytuacji Agencja odstępuje od organizowania przetargów na sprzedaż nieruchomości Zasobu, z wyjątkiem niewielkich obszarowo nieruchomości rolnych.

Podejmując taką decyzję AWRSP kieruje się potrzebą uwzględnienia praw Zabuzan do uzyskania zadośćuczynienia na jednakowych warunkach dla wszystkich uprawnionych.”

32. Do końca 2003 r. żadna z wyżej wymienionych Agencji nie wznowiła przetargów. W dniu przyjęcia niniejszego wyroku na stronie internetowej Agencji Mienia Wojskowego nadal znajdował się – niezmieniony – komunikat z dnia 8 stycznia 2003 r. w sprawie zawieszenia przetargów.

2 lutego 2004 r., po upływie dwóch dni od daty wejścia w życie nowej ustawy dotyczącej roszczeń zabużańskich (zob. paragrafy 114–119 poniżej), Agencja Nieruchomości Rolnych, organ który w międzyczasie zastąpił Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa (zob. paragraf 91 poniżej), usunął komunikat z 8 stycznia 2003 r. ze strony internetowej i umieścił ogłoszenie zatytułowane „Informacja dla zabuzan” zawierające szczegółowe wyjaśnienia na temat nowej ustawy.

33. Tymczasem, w okresie wiosenno-letnim 2003 r., w toku prac nad projektem ustawy mającej na celu uregulowanie kwestii roszczeń zabużańskich; dalej „rządowy projekt ustawy” (zob. także paragrafy 111–113 poniżej), Rząd oszacował liczbę wnioskodawców oraz wartość roszczeń. Według Rządu zarejestrowano

⁵ www.anr.gov.pl

4.120 roszczeń, z których 3.910 zostało zweryfikowanych i uznanych za spełniające wymogi ustawowe. Zarejestrowane roszczenia wyceniono na 3 miliardy nowych polskich złotych (PLN). Pozostało także 82.740 niezwyfikowanych roszczeń oczekujących na rejestrację, z których 74.470, jak przewidywano, najprawdopodobniej spełni wymogi dla rejestracji. Przewidywana wartość niezwyfikowanych roszczeń wynosiła 10,45 miliardów PLN. Przewidywana liczba wszystkich uprawnionych osób wynosiła 78.380. Wraz z postępowaniem nad rządowym projektem ustawy, szeroko dyskutowanych w polskich mediach, ilość roszczeń zabużańskich zaczęła wzrastać, gdyż zarejestrowane zostały liczne nowe roszczenia.

34. Do chwili obecnej statystyki przygotowywane przez Rząd, a w szczególności przez Ministerstwo Skarbu Państwa i Ministerstwo Infrastruktury, nie odnosiły się do kwestii, jak wielu spośród zabużan otrzymało odszkodowanie, a jeżeli tak, to czy było ono częściowe, czy całkowite oraz jak wielu z nich nie otrzymało jeszcze żadnego odszkodowania.

Pomysł prowadzenia rejestru roszczeń zabużańskich pojawił się w toku prac nad rządowym projektem ustawy i rejestr taki będzie prowadzony w przyszłości. Tym niemniej, konieczność zgromadzenia stosownych danych została dostrzeżona przez ministra infrastruktury⁶ już wcześniej, w lipcu 2002 r., kiedy odpowiadał na interpelację posła J.D. dotyczącą, jak to poseł sformułował, „ostatecznego wykonania zobowiązań państwa polskiego wobec obywateli, którzy po zakończeniu

II wojny światowej pozostawili za wschodnimi granicami mienie nieruchome”. W odpowiedzi minister stwierdził, *inter alia*:

„Odpowiadając na pytanie pana posła dotyczące ilości roszczeń niezaspokojonych, należy stwierdzić, że wyliczenia dokonane przez Urząd Rady Ministrów na początku lat 90, opiewały na ok. 90 tys. niezrealizowanych wniosków zabużan. Obecnie sporządzenie takiego wyliczenia jest bardzo trudne. ... W praktyce każdy spadkobierca mógł i może wystąpić z wnioskiem i uzyskać odrębne, wcześniej zaświadczenie, obecnie decyzję zawierającą udział w wartości nieruchomości pozostawionych. Według jakich kryteriów zatem liczyć roszczenia zaspokojone i niezaspokojone? Czy według zgłoszonych wniosków, wliczając w nie wnioski spadkobierców odnoszące się do jednej nieruchomości pozostawione przez jednego właściciela (spadkodawcę), czy też według ilości pozostawionych poza granicami kraju nieruchomości?

Trudna jest też do ustalenia liczba osób, które zrealizowały ekwiwalent, tym bardziej że zgodnie z obowiązującymi przepisami ekwiwalent można realizować na terenie całego kraju i często się zdarza, że ekwiwalent jest realizowany „częściowo” w różnych województwach aż do całkowitego jego zrealizowania. Taka sytuacja stwarza pole do nadużyć przez osoby uprawnione do ekwiwalentu, co sygnalizują zarówno starostowie, jak i wojewodowie. Postulują w związku z tym stworzenie rejestru ... wydanych

⁶ Odpowiedź ministra infrastruktury z 12 lipca 2002 r.; dostępna na stronie internetowej polskiego parlamentu: www.sejm.gov.pl

potwierdzeń posiadania uprawnień do nabycia nieruchomości w ramach ekwiwalentu za mienie zabużańskie. Obecnie bowiem brak jest kompletnego i jednolitego systemu rejestracji wydanych zaświadczeń i decyzji uprawniających do otrzymania ekwiwalentu.

...

A zatem odpowiedź na pytania pana posła dotyczące sposobu realizacji ekwiwalentów co do formy, jak też ewentualnych rozwiązań prawnych uzależniona jest od rzetelnej informacji o ilości niezrealizowanych wniosków zabużan. Jeżeli okazałoby się, że ilość ta jest poważna i zaspokojenie wszystkich roszczeń zabużan w oparciu o obowiązujące przepisy jest niemożliwe, należałoby szukać innych rozwiązań w drodze ustawy, co byłoby jednak niezwykle utrudnione ze względu na problemy finansowe i gospodarcze kraju.”

35. 12 czerwca 2003 r. Rząd przedłożył operat szacunkowy przygotowany przez powołanego przez Rząd rzeczoznawcę majątkowego. Operat został sporządzony w 14 czerwca 2002 r. Wartość mienia, które pozostawiła babka Skarżącego została oszacowana na 390.000 PLN. Rzeczoznawca stwierdził, że dotychczas rodzina Skarżącego otrzymała 2% należnego odszkodowania.

36. 28 października 2003 r. starosta wielicki zorganizował przetargi na sprzedaż nieruchomości Skarbu Państwa położonych w Chorągwicy i Niepołomicach w województwie małopolskim. Ceny wywoławcze wynosiły odpowiednio 150.000 PLN oraz 48.000 PLN. Do przetargu przystąpiło kilku zabużan. Pierwsza nieruchomość została sprzedana za 900.000 PLN, druga za 450.000 PLN. Skarżący nie uczestniczył w tych przetargach.

37. 30 stycznia 2004 r., na mocy ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczeniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Państwa Polskiego („ustawa z grudnia 2003 r.), zobowiązania państwa wobec osób, które tak jak Skarżący otrzymały mienie odszkodowawcze na podstawie wcześniejszych ustaw, uznano za wykonane (zob. także paragraf 116 poniżej).

38. 30 stycznia 2004 r. 51 posłów z partii opozycyjnej Platforma Obywatelska zaskarżyło kilka przepisów ustawy z grudnia 2003 r. do Trybunału Konstytucyjnego (zob. paragraf 120 poniżej).

C. Prawo krajowe i praktyka

1. Dotrzymanie wynikającego z umów międzynarodowych zobowiązania do przyznania odszkodowania osobom repatriowanym

39. Treść umów republikańskich (zob. także paragraf 11 powyżej) została sformułowana w podobny sposób. Art. 3 każdej z umów ustanawiał zasady dotyczące zarówno rodzaju jak i ilości mienia, jakie osoby repatriowane mogły zabrać ze sobą w związku z ewakuacją, oraz zobowiązywał Układające się Strony do zwrotu wartości mienia, które ewakuowani musieli pozostawić.

40. Art. 3 Układu z 9 września 1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Rad, dotyczącego ewakuacji obywateli polskich z terytorium U.S.R.R. i ludności ukraińskiej z terytorium Polski („właściwa umowa republikańska”), w odpowiednim zakresie, stanowił:

„2. Zezwolić ewakuowanym na wywóz: odzieży, obuwia, bielizny, pościeli, produktów żywnościowych, sprzętów domowych, wiejskiego inwentarzu gospodarczego, uprzęży i innych przedmiotów domowego i gospodarskiego użytku ogólnej wagi do 2 ton na jedną rodzinę a również należącego do ewakuowanego gospodarstwa bydła i pactwa domowego.

3. Osobom specjalnych zawodów jako to: robotnikom, rzemieślnikom, medykom, artystom, uczonym i t.p. pozostawia się prawo wywozu przedmiotów niezbędnych do wykonywania zawodu.

4. Nie zezwala się na wywóz:

a) gotówki, pieniędzy papierowych złotych i srebrnych wszelkich rodzajów, z wyjątkiem polskich złotych papierowych w granicach nie wyżej 1000 złotych na pojedynczą osobę lub też pieniędzy sowieckich nie wyżej 1000 rubli na osobę,

b) złota i platyny w stopach, proszku i w łomie,

c) szlachetnych kamieni w stanie nieobrobionym,

d) dzieł sztuki i starożytności jeżeli jedno lub drugie stanowią kolekcję lub też w oddzielnych egzemplarzach, o ile nie stanowią własności rodzinnej ewakuowanego,

e) broni (z wyjątkiem strzelb myśliwskich) i przedmiotów wojennego rynsztunku,

f) fotografii (poza zdjęciami osobistymi) planów, map,

g) aut i motocykli,

h) mebli, drogą żelazną lub autami, z powodu trudności transportowych, spowodowanych okresem wojennym.

...

5. Wartość pozostawionego po ewakuacji dobytku ruchomego, a również i pozostawionych nieruchomości zwraca się ewakuowanym według oceny ubezpieczeniowej zgodnie z ustawami obowiązującymi w Państwie Polskim i odpowiednio w Ukraińskiej Socjalistycznej Republice Rad. W razie braku oceny ubezpieczeniowej majątek ocenia się przez Pełnomocników i Przedstawicieli stron. Układające się strony zobowiązują się do przestrzegania aby domy w miastach i wiejskich osiedlach, opróżnione na skutek przesiedlenia, były zostawione w pierwszym rzędzie dla przesiedlonych.”

41. 21 lipca 1952 r. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej i Rządy Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej i Litewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej zawarły umowę o wzajemnych rozliczeniach, wynikłych w związku z ewakuacją ludności i delimitacją polsko-radzieckiej granicy państwowej („umowa z 1952 r.”)

Artykuł 2 umowy z 1952 r. stanowił:

„W celu uskutecznienia pełnych i ostatecznych wzajemnych rozliczeń za ruchome i nieruchome mienie, produkty rolne i zasiewy pozostawione na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i Związku SRR przez ewakuowaną ludność i ludność przesiedloną w związku z delimitacją polsko-radzieckiej granicy państwowej, Rząd Rzeczypospolitej Polskiej zobowiązuje się wypłacić Rządowi Związku SRR 76 (siedemdziesiąt sześć) milionów rubli.”

42. Od 1946 r. do dnia dzisiejszego prawo polskie przewiduje, że osoby repatriowane z ziem zabużańskich są uprawnione do zaliczania wartości mienia pozostawionego w wyniku II wojny światowej na poczet opłat z tytułu użytkowania wieczystego lub ceny nieruchomości nabytych od Skarbu Państwa.

43. Powyższe rozwiązanie prawne zostało ujęte w szeregu aktów normatywnych poczynając od Dekretu z dnia 6 grudnia 1946 r. o przekazywaniu przez Państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziem Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska.

Obszar „Ziem Odzyskanych” stanowiły dawne terytoria niemieckie na wschód od linii Odry i Nysy, którymi, na wniosek Stalina, zwycięscy alianci „zrekompensowali” Polakom utratę „ziem zabużańskich” odebranych Polsce przez dawny ZSRR.

Stosownie do polityki ówczesnych władz, Ziemie Odzyskane oraz Gdańsk, po wysiedleniu zamieszkujących tam Niemców, zostały przeznaczone na przyjęcie obywateli „repatriowanych” „zza Bugu”, tj. z terytoriów położonych za linią Curzona. Osoby repatriowane miały pierwszeństwo przy nabywaniu ziemi.

44. Kolejne dekrety i ustawy zostały wydane w latach 1952-1991. Jednakże w latach 90. władze zaczęły rozważać możliwość wprowadzenia jednej ustawy dotyczącej wszystkich form restytucji mienia, a w tym roszczeń o odszkodowanie za mienie pozostawione przez repatriantów (zob. także paragrafy 62–65).

45. Ostatecznie ustawa dotycząca wyłącznie roszczeń zabużańskich (ustawa z grudnia 2003 r.) weszła w życie 30 stycznia 2004 r. (zob. także paragraf 37 powyżej i paragrafy 114–119 poniżej).

2. Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z 29 kwietnia 1985 r. oraz rozporządzenie wykonawcze

(a) Ustawa z 1985 r.

46. Od 29 kwietnia 1985 r. do 1 stycznia 1998 r. zasady rządzące gospodarką gruntami należącymi do Skarbu Państwa oraz gmin były określone w ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z dnia 29 kwietnia 1985 r. („Ustawa o gospodarce gruntami z 1985 r.”).

Art. 81 ustawy odnosił się do uprawnienia do rekompensaty za mienie pozostawione na „terytoriach zabużańskich”. W wersji obowiązującej od 10 października 1994 r. do 31 grudnia 1997 r., w odpowiednim zakresie, stanowił:

„1. Na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste lub ceny sprzedaży działki budowlanej oraz ceny sprzedaży położonych na niej domów, budynków lub lokali, a także

ceny sprzedaży nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa osobom, które w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. pozostawiły majątek nieruchomy na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa, a które na mocy umów międzynarodowych zawartych przez Państwo mają otrzymać ekwiwalent za mienie pozostawione za granicą, zalicza się wartość mienia nieruchomego pozostawionego za granicą.

...

4. W razie śmierci właściciela mienia nieruchomego pozostawionego za granicą, uprawnienia wynikające z ust. 1 przysługują łącznie wszystkim jego spadkobiercom lub jednemu z nich, wskazanemu przez osoby uprawnione.

5. Zaliczenie wartości mienia nieruchomego, o którym mowa w ust. 1, następuje na wniosek osoby uprawnionej ...”

(b) Rozporządzenie z 1985 r.

47. Szczegółowe zasady zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. (z późniejszymi zmianami) w sprawie zaliczenia wartości mienia nieruchomego pozostawionego za granicą na poczet opłat za użytkowanie wieczyste lub na pokrycie ceny sprzedaży działki budowlanej i położonych na niej budynków („rozporządzenie z 1985 r.”).

Paragraf 3 rozporządzenia z 1985 r., w odpowiednim zakresie, stanowił:

„Jeżeli wartość mienia [pozostawionego za granicą] przekracza cenę sprzedaży nieruchomości ..., różnica może być zaliczona na poczet opłat za użytkowanie wieczyste lub na pokrycie ceny sprzedaży działki zabudowanej budynkiem przeznaczonym na pomieszczenia do prowadzenia działalności handlowej, usługowej bądź innej działalności z zakresu drobnej wytwórczości, budynkiem przeznaczonym na pracownię do prowadzenia działalności twórczej lub domem letniskowym, garażem albo działki przeznaczonej pod tego rodzaju zabudowę.”

Paragraf 5 stanowił, że terenowy organ administracji państwowej stopnia podstawowego właściwy do spraw geodezji i gospodarki gruntami wydaje decyzje w sprawie zaliczania wartości mienia pozostawionego za granicą. Paragraf 6 ustanawiał szczegółowe zasady dotyczące szacowania takiego mienia.

3. Ustawa o gospodarce nieruchomościami z 21 sierpnia 1997 r. oraz rozporządzenie wykonawcze

(a) Ustawa o gospodarce nieruchomościami z 1997 r.

48. 1 stycznia 1998 r. ustawa o gospodarce gruntami z 1985 r. została uchylona i weszła w życie ustawa o gospodarce nieruchomościami („ustawa o gospodarce nieruchomościami z 1997 r.”).

Zobowiązanie do przyznania odszkodowania osobom repatriowanym ustanowiono w art. 212⁷, który był sformułowany podobnie do art. 81 uchylonej ustawy z 1985 r.

Art. 212, w odpowiednim zakresie, stanowił:

„1. Na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste lub ceny sprzedaży działki budowlanej oraz ceny sprzedaży położonych na niej budynków lub lokali stanowiących własność Skarbu Państwa osobom, które w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. pozostawiły nieruchomości na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru państwa, a które na mocy umów międzynarodowych zawartych przez państwo miały otrzymać ekwiwalent za mienie pozostawione za granicą, zalicza się wartość pozostawionych nieruchomości.

2. Jeżeli wartość pozostawionych nieruchomości przewyższa wartość nieruchomości, o których mowa w ust. 1, nabytych jako ekwiwalent, różnica może być zaliczona na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste lub ceny sprzedaży działki zabudowanej budynkiem, przeznaczonym na prowadzenie działalności handlowej lub usługowej, na pracownię do prowadzenia działalności twórczej, domem letniskowym, garażem albo działki przeznaczonej pod tego rodzaju zabudowę.

...

4. Zaliczenie wartości nieruchomości, o których mowa w ust. 1, następuje na rzecz właściciela tych nieruchomości lub wskazanej przez niego jednej osoby uprawnionej do dziedziczenia ustawowego.

5. W razie śmierci właściciela nieruchomości pozostawionych za granicą, uprawnienia wynikające z ust. 1 przysługują łącznie wszystkim jego spadkobiercom lub jednemu z nich, wskazanemu przez osoby uprawnione."

49. Jednakże art. 213 stanowił:

„Przepisów art. 204-211 nie stosuje się do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, chyba że przepisy dotyczące gospodarowania tym Zasobem stanowią inaczej."

50. 5 lipca 2002 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 212(1) i 213 ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. (zob. także paragraf 28 powyżej i paragrafy 55,60 i 70–71 poniżej).

(b) Rozporządzenie z 1998 r.

51. Przepisy wykonawcze do art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. zawarte były w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. (z późn. zmianami) w sprawie sposobu zaliczania wartości nieruchomości pozostawionych za granicą na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości lub opłat

⁷ Przepis ten został uchylony 30 stycznia 2004 r., na mocy art. 14 ustawy z grudnia 2003 r. (zob. także paragraf 118 poniżej).

za użytkowanie wieczyste oraz sposobu ustalania wartości tych nieruchomości („rozporządzenie z 1998 r.”).

52. Paragraf 4(1) rozporządzenia z 1998 r. stanowił, że zaliczanie następowało na wniosek osoby uprawnionej. Wniosek należało złożyć do starosty właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby uprawnionej. Starosta prowadził rejestr roszczeń złożonych przez repatriantów.

Zgodnie z paragrafem 5(1) starosta w terminie 30 dni od złożenia wniosku stwierdzał w drodze decyzji wartość nieruchomości pozostawionych za granicą. Po wydaniu takiej decyzji przez władze odpowiedzialne za załatwianie roszczeń składanych przez repatriantów, nie można było wyłączyć zapłaty ceny nieruchomości poprzez dokonanie zaliczenia (paragraf 6).

W praktyce nabycie tytułu do mienia kompensacyjnego lub prawa użytkowania wieczystego mogło nastąpić wyłącznie poprzez uczestnictwo w przetargach organizowanych przez właściwe władze. Osoby repatriowane nie korzystały z prawa pierwszeństwa przy nabywaniu ziemi od państwa.

Przepisy przejściowe, w szczególności paragraf 12 rozporządzenia z 1998 r., stanowiły, że do spraw wszczętych na podstawie dotychczasowych przepisów i nie zakończonych stosowało się nowe rozporządzenie.

4. Ustawa o samorządzie terytorialnym 10 maja 1990 r.

53. Wydanie aktów prawnych zmierzających do zreformowania struktury administracji państwowej doprowadziło do znacznego zmniejszenia zasobów gruntów Skarbu Państwa.

Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym oraz ustawę o pracownikach samorządowych z 10 maja 1990 r. („ustawa z 1990 r.”), które weszły w życie dnia 27 maja 1990 r., a także inne ustawy związkowe przyjęte w tamtym czasie, przywróciły instytucje samorządu lokalnego i przekazały im kompetencje, które wcześniej przysługiwały wyłącznie państwowej administracji terenowej. Obejmowało to przekazanie zarówno zarządu gruntami państwowymi i własności większości gruntów Skarbu Państwa na rzecz gmin.

Zgodnie z art. 5(1) ustawy z 1990 r. własność gruntów, które wcześniej należały do Skarbu Państwa i które znajdowały się w granicach administracyjnych gminy została przekazana gminie.

Z uwagi na to, że zabużanie mogli realizować swoje uprawnienie jedynie z zasobów własności państwowej, a nie z zasobów organów samorządu terytorialnego, powyższe rozwiązanie ustawowe spowodowało niedobór nieruchomości przeznaczonych na zaspokojenie ich roszczeń.

5. Ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

54. Do 19 stycznia 1994 r. osoby repatriowane mogły dochodzić przyznania mienia kompensacyjnego z Zasobów Własności Rolnej Skarbu Państwa na podstawie przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z 19 października 1991 r. („ustawa 1991 r.”). Jednakże w tym

dnia, wraz z wejściem w życie ustawy z 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw („nowelizacja z 1993 r.”), taka możliwość została wyłączona.

W rezultacie tej reformy art. 17 nowelizacji z 1993 r. został sformułowany w następujący sposób:

„do czasu uregulowania w odrębnej ustawie form zadośćuczynienia z tytułu utraty mienia i zasad przywracania własności osobom, które na podstawie art. 81 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, Nr 103, poz. 446 i Nr 107, poz. 464 oraz z 1993 r. Nr 47, poz. 212 i Nr 131, poz. 629) złożyły wnioski o zaliczenie wartości mienia nieruchomego pozostawionego poza granicami kraju w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., nie zalicza się wartości tego mienia na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości, wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa”.

55. 5 lipca 2002 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 17 nowelizacji z 1993 r. (zob. także paragrafy 28 i 50 powyżej i paragrafy 60 i 70 – 71 poniżej).

6. Ustawa z 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej

56. Ustawa o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej („ustawa z 1994 r.”) weszła w życie 23 lipca 1994 r. Zgodnie z art. 4 w związku z art. 16 osoby repatriowane uzyskały prawo pierwszeństwa w nabyciu powyższych nieruchomości.

57. Na rozprawie Rząd przyznał, iż w rzeczywistości zasoby mienia pozostawionego przez armię Federacji Rosyjskiej zostały już wyczerpane.

7. Ustawa z 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (z późniejszymi zmianami)

58. Ustawa o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego („ustawa z 1996 r.”), która weszła w życie 26 sierpnia 1996 r. dotyczy gospodarowania mieniem wojskowym należącym do państwa. Obejmuje ono grunty, nieruchomości przemysłowe, hotele, lokale mieszkalne i handlowe. Agencja Mienia Wojskowego jest uprawniona do organizowania przetargów na sprzedaż nieruchomości.

59. Do 1 stycznia 2002 r. na podstawie przepisów ogólnych ustawy z 1996 r. osoby repatriowane mogły dochodzić uzyskania mienia kompensacyjnego poprzez uczestniczenie w przetargach. Zabużanie nie mieli pierwszeństwa przed innymi uczestnikami przetargów. Jednakże w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw („nowelizacja z 2001 r.”) sytuacja uległa zmianie. Od tamtej pory mienie, którym gospodaruje Agencja nie

może być przeznaczone na cele uzyskania odszkodowania za mienie pozostawione za Bugiem.

Zmieniony art. 31 (4) ustawy z 1996 r. brzmi następująco:

„Przepisów art. 212 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 o gospodarce nieruchomościami nie stosuje się do mienia, o którym mowa w art. 1 pkt 1 ustawy.”

„Mieniem” w rozumieniu tego ostatniego przepisu jest „mienie Skarbu Państwa będące w trwałym zarządzie lub użytkowaniu jednostek organizacyjnych podporządkowanych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej, nie wykorzystywanym przez te jednostki do realizacji ich zadań”. Obejmuje ono, na przykład, grunty, mienie przemysłowe i handlowe, mieszkalne, obiekty sportowe, etc.

60. 5 lipca 2002 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności tego z Konstytucją art. 31 (4) ustawy z 1996 r. (zob. także paragrafy 28, 50 i 55 powyżej oraz paragrafy 70 –71 poniżej).

61. Jednakże przed wejściem w życie nowelizacji z 2001 r. władze Agencji Mienia Wojskowego wydały instrukcję w sprawie sposobu załatwiania roszczeń składanych przez osoby repatriantów. Dokument ten, w odpowiedniej części, brzmi następująco:

„W związku z wejściem w życie z dniem 15.09.2001 r. przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2001 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu zaliczania wartości nieruchomości pozostawionych za granicą na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości lub opłat za użytkowanie wieczyste oraz sposobu ustalania wartości tych nieruchomości (Dz.U. nr 90 poz. 999) oraz zgłaszanymi wątpliwościami w zakresie obowiązku realizacji przez Agencję Mienia Wojskowego roszczeń „Zabużan”, ustala się co następuje:

1. Agencja Mienia Wojskowego nie zalicza wartości mienia pozostawionego za granicami na poczet ceny sprzedaży nieruchomości lub opłat za użytkowanie wieczyste.

2. Oferty „Zabużan” zgłoszone w przetargach bez dokonania wpłat wadium należy odrzucać. W sytuacji gdy wadium zostało wniesione, a po wygraniu przetargu oferent żądałby zaliczenia wartości mienia pozostawionego za granicą na poczet ceny sprzedaży lub opłat za użytkowanie wieczyste należy przyjmować, że oferent odstąpił od zawarcia umowy i następuje przepadek wadium na rzecz Agencji.

3. W przypadku wniesienia przez oferenta w powyższych sprawach skargi na postępowanie przetargowe, skargę należy niezwłocznie przekazać Prezesowi Agencji. Skargi te nie będą uwzględniane.

4. W przypadku wniesienia sprawy przez oferenta do sądu, czynności przetargowe należy kontynuować, ponieważ pozew do sądu nie wstrzymuje postępowania, chyba że sąd postanowieniem orzeknie zabezpieczenie powództwa.

5. W przypadku sprzedaży bezprzetargowej oraz w przypadku sprzedaży w drodze rokowań oferty „Zabużan” należy również odrzucać ze względu na nie realizowanie przez Agencję roszczeń „Zabużan”. ...”

8. Projekt ustawy z 1999 r.

62. Prace nad projektem ustawy z 1999 r. o reprivatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez Państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy oraz o rekompensatach („ustawa reprivatyzacyjna z 1999 r.”) zostały zakończone w marcu 1999 r.

63. Projekt ustawy został wniesiony do parlamentu przez Rząd we wrześniu 1999 r. Projekt ten, zanim po trwającym prawie półtora roku procesie legislacyjnym został ostatecznie odrzucony, wywołał narastający konflikt pomiędzy wszystkimi ugrupowaniami politycznymi.

Przewidywał on, że osoby, których majątek został przejęty przez państwo na mocy niektórych ustaw wydanych w czasach reżimu totalitarnego, otrzymają 50% rzeczywistej wartości ich majątku w formie bonów reprivatyzacyjnych albo w formie *restitutio in integrum*. Na podstawie art. 2 (3) w związku z art. 8 osoby repatriowane miały otrzymać bony o wartości 50% ich majątku, obliczanej zgodnie ze szczegółowymi zasadami mającymi zastosowanie do wszystkich zainteresowanych.

64. Po gorącej debacie, obejmującej wszystkie grupy społeczne, media oraz wszystkie partie i frakcje polityczne, ustawa sejmowa została przekazana w marcu 2001 r. Prezydentowi Rzeczypospolitej do podpisu.

Prezydent, korzystając z przysługującego mu prawa weta, odmówił podpisania ustawy.

65. 22 marca 2001 r. Prezydent przekazał zakwestionowaną ustawę do Sejmu. Specjalna Komisja Sejmowa powołana do przyjęcia ustawy reprivatyzacyjnej z 1999 r. przystąpiła do jej ponownego rozpatrzenia.

Ostatecznie, koalicja rządowa nie zdołała zgromadzić niezbędnej większości trzech piątych głosów aby przegłosować veto Prezydenta i ustawa została odrzucona przez Sejm 25 maja 2001 r.

9. Prawo użytkowania wieczystego gruntu

66. Definicja prawa użytkowania wieczystego jest zawarta w art. 232 i następnych kodeksu cywilnego. Jest to dziedziczne i zbywalne prawo rzeczowe, które przez okres 99 lat uprawnia osobę do pobierania pożytków oraz do korzystania z prawa własności związanego z gruntem należącym do Skarbu Państwa lub gminy. Prawo to, podobnie jak własność, musi zostać ujawnione w księdze wieczystej. Zbycie prawa, tak jak przeniesienie własności nieruchomości może nastąpić tylko w formie aktu notarialnego, pod rygorem nieważności *ab initio*. Użytkownik wieczysty jest zobowiązany do uiszczania Skarbowi Państwa (lub odpowiednio gminie) rocznej opłaty odpowiadającej określönemu procentowi wartości przedmiotowego gruntu.

10. Pojęcie uprawnienia do odszkodowania za mienie pozostawione na ziemiach zabużańskich według definicji Sądu Najwyższego

(a) Uchwała z 30 maja 1990 r.

67. W uchwale z 30 maja 1990 r. (nr III CZP 1/90), przyjętej w składzie siedmiu sędziów, Sąd Najwyższy zajął się kwestią, czy osoby repatriowane na podstawie umowy z dnia 25 marca 1957 r. pomiędzy Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem ZSRR w sprawie terminu i trybu dalszej repatriacji z ZSRR osób narodowości polskiej były uprawnione do zaliczania, o którym mowa w art. 88 (1) ustawy o gospodarce gruntami z 1985 r.⁸ (oraz odpowiednio w art. 212 (1) ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r.). Sąd Najwyższy potwierdził, że miały takie uprawnienia.

W tym kontekście Sąd Najwyższy odwołał się do umów republikańskich z 1944 r. i stwierdził, *inter alia*, że:

„... Państwo Polskie zobowiązało się w układach z 1944 r. (art. 3 pkt 6 każdego z układów) do zapłaty ekwiwalentu za to mienie. W ten bowiem sposób postanowienia tych układów zostały włączone do polskiego prawa wewnętrznego i z tej racji mogą stanowić dla obywatela polskiego źródło praw podmiotowych. ...

... Artykuł 88 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości stwarza, ze względu na szczególny sposób jego sformułowania, duże trudności interpretacyjne. Zamiast określić wprost podmiotowe i przedmiotowe przesłanki prawa do ekwiwalentu, ustawodawca odesłał do postanowień umów międzynarodowych. Odesłanie takie oznacza włączenie postanowień tych umów do polskiego prawa wewnętrznego. Rozważany przepis nie określa też bliżej umów, do których odsyła. W grę wchodzi zatem:

a) umowy "republikańskie" z dnia 9 i 22 września 1944 r.,

...

c) umowa z dnia 25 marca 1957 r. w sprawie terminu i trybu dalszej repatriacji z ZSRR osób narodowości polskiej.

...

Spośród zasad ogólnych określonych w układach z 1944 r. do prawa wewnętrznego została włączona jedynie zasada o podstawowym znaczeniu, wyrażona w art. 3 pkt 6 każdego z tych układów, traktująca o zwrocie przez Państwo Polskie osobom ewakuowanym w wykonaniu tych układów wartości mienia nieruchomego pozostawionego na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa. Z tej tylko zasady, a nie z zasad pozostałych, wynika prawo podmiotowe uprawnionego do ekwiwalentu za pozostawione za granicą mienie.”

(b) *Uchwała z dnia 27 marca 2001 r.*

68. W uchwale z 27 marca 2001 r. (nr CZP 3/2001) Sąd Najwyższy, w składzie trzyosobowym, rozpatrywał kwestię, czy uprawnienie do otrzymania rekompensaty za mienie nieruchome pozostawione na ziemiach zabużańskich można uznać za wierzytelność do Skarbu Państwa, którą osoba uprawniona może

⁸ W tekście jednolitym ustawy o gospodarce gruntami z 1985 r. (cytowanej w paragrafie 46 powyżej) ten przepis stał się art. 81 § 1.

wykorzystać jako wkład niepieniężny do nabycia akcji w spółkach prawa handlowego.

Według Sądu Najwyższego przedmiotowe uprawnienie jest ze względów praktycznych wierzytelnością do Skarbu Państwa i bez wątpienia ma charakter majątkowy i dziedziczny oraz w pewnym zakresie zbywalny, gdyż może być przekazywane jedynie pomiędzy osobami wyraźnie wymienionymi w art. 212 (4) ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r., to znaczy właścicielami majątku pozostawionego na ziemiach zabużańskich lub ich spadkobiercami.

W konsekwencji, uprawnienie to nie może być przekazywane osobom prawnym, które nie są wymienione w art. 212 (4) i które na podstawie prawa polskiego nie są uprawnione do dziedziczenia. Podkreślono także, że w świetle właściwej praktyki oraz teorii prawa, wkład niepieniężny musi być całkowicie zbywalny, musi mieć określoną wartość oraz, jako dochód kapitałowy, podlegać wpisowi do zestawienia bilansowego. Stosownie do tego, przedmiotowe uprawnienie nie spełnia warunków wkładu niepieniężnego.

11. Działania podejmowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich pomiędzy styczniem a lipcem 2002 r.

69. W liście z 9 stycznia 2002 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przypomniał Prezesowi Rady Ministrów pytanie, z którym zwrócił się do jego poprzednika i które dotyczyło kwestii, czy zostanie rozpoczęty proces legislacyjny zmierzający do zmiany regulacji prawnych oraz do powiększenia zasobu nieruchomości należących do Skarbu Państwa i przeznaczonych na mienie kompensacyjne dla osób repatriowanych. Odwołał się także do praktyki odmawiania zaliczania na podstawie art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami. List ten, w odpowiedniej części, brzmiał następująco:

„W dniu 30 maja 2001 r. wystąpiłem z pisemnym wnioskiem do ówczesnego Prezesa Rady Ministrów prof. Jerzego Buzka, w którym zgłosiłem swoje zastrzeżenia dotyczące naruszania niektórych praw „zabużan” przez starostwa powiatowe. Oprócz zasygnalizowania powyższego problemu zwróciłem się także z prośbą o powiadomienie mnie, czy zostały podjęte konkretne prace legislacyjne, mające na celu powiększenie zasobu nieruchomości przeznaczonych do zaspokajania roszczeń tej dość licznej grupy obywateli. ...

A zatem co wynika jasno z treści § 6 Rozporządzenia z 1998 r., obok samych starostów powiatowych, także inne podmioty z mocy odrębnych przepisów dysponujące nieruchomościami publicznymi mają być uprawnione do rozporządzania mieniem nieruchomym należącym do Skarbu Państwa i tym samym zapewnić bardziej efektywną realizację ekwiwalentów za mienie zabużańskie. Jak się jednak okazuje, od chwili zmiany rozporządzenia z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie sposobu zaliczania wartości nieruchomości, do dnia dzisiejszego nie doszło do przeprowadzenia koniecznych nowelizacji odpowiednich ustaw, które spowodowałyby rzeczywiste rozszerzenie zasobu nieruchomości przeznaczonych do zaspokajania roszczeń „zabużan”.

Potwierdzeniem takiego stanu rzeczy są otrzymywane przeze mnie listy od osób uprawnionych, w których podnoszą one zarzut, iż np. w dalszym ciągu Agencja Mienia

Wojskowego odmawia im zaliczania wartości pozostawionego mienia nieruchomego poza granicami kraju na poczet ceny sprzedawanych przez tę Agencję nieruchomości lub opłat za użytkowanie wieczyste. Podobna sytuacja ma miejsce gdy „zabużanie” chcą przystąpić do przetargów organizowanych przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa. We wszystkich wskazanych tutaj przypadkach, każda z Agencji odmawiając dopuszczenia osób uprawnionych do wzięcia udziału w przetargu, powoływała się na brak stosownych przepisów prawa, które upoważniałyby je do zaliczania wartości pozostawionego mienia na poczet ceny sprzedawanych nieruchomości. ...

W związku z tym, zwracam się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o poinformowanie mnie, czy aktualnie przewiduje się podjęcie prac legislacyjnych, których przedmiotem będzie nowelizacja właściwych ustaw w celu powiększenia kręgu podmiotów dysponujących mieniem publicznym, zobowiązanych do respektowania przysługujących „zabużanom” uprawnień do nabywania nieruchomości w ramach ekwiwalentu. ...”

W odpowiedzi Prezes Rady Ministrów wyjaśnił, że w owym czasie władze nie przewidywały podejmowania jakichkolwiek szczególnych środków w tym zakresie.

70. 5 lipca 2002 r. Rzecznik Praw Obywatelskich złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego wnosząc o:

„Stwierdzenie niezgodności z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji:

1) art. 212 (1) ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. w zakresie, w jakim wyłącza możliwość zaliczania wartości mienia pozostawionego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. na poczet ceny sprzedaży nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa,

2) art. 213 ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie art. 212 tej ustawy do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa,

3) art. 17 [nowelizacji z 1993 r.],

4) art. 31 (4) [ustawy z 1996 r.]”

71. W uzasadnieniu wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zakwalifikowanie uprawnienia zawartego w art. 212 (1) ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. jako, *inter alia* „możliwość, czy nadzieję nabycia prawa własności określonych nieruchomości”, „prawa o charakterze majątkowym podlegającego konstytucyjnej ochronie przewidzianej w art. 64 Konstytucji” oraz „prawa o charakterze majątkowym, które ma ponadto charakter wierzytelności”.

12. Przepisy konstytucyjne⁹

⁹ Zamieszczone w wyroku Trybunału tłumaczenie oparte zostało na tekście oficjalnego tłumaczenia sporządzonego przez Kancelarię Sejmu (Izby pierwszej polskiego parlamentu).

72. Art. 2 Konstytucji stanowi:

„Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”

73. Art. 31 ust. 3 Konstytucji, który ustanawia ogólny zakaz nadmiernego ograniczania praw i wolności konstytucyjnych (zasada proporcjonalności) stanowi:

„Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”

74. Art. 64 Konstytucji ustanawia zasadę ochrony prawa własności i, w odpowiednim zakresie, stanowi:

„1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.

2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej...”

75. Art. 77 ust. 1 odnosi się do odpowiedzialności cywilnej państwa za delikt konstytucyjny w następujący sposób:

„Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.”

76. Art. 87 wymienia źródła prawa. Przepis ten, w odpowiednim zakresie, stanowi:

„1. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia...”

77. Art. 91 Konstytucji, w odpowiednim zakresie, stanowi:

„1. Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.

2. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową.”

78. Art. 188 Konstytucji określa zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Art. 191 wymienia władze oraz instytucje uprawnione do występowania do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją poszczególnych ustaw lub przepisów prawnych.

Art. 188, w odpowiednim zakresie, stanowi:

„Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,

...

3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami...”

Art. 191, w odpowiednim zakresie, stanowi:

„1. Z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą:

Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, ...”

*13. Wydarzenia po postanowieniu Trybunału z 19 grudnia 2002 r.
o dopuszczalności skargi*

(a) Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2002 r.

79. Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich 19 grudnia 2002 r. (zob. także paragrafy 70–71 powyżej). Stronami postępowania byli: Prezes Rady Ministrów reprezentujący Rząd, Prokurator

Generalny oraz Sejm, reprezentowany przez Marszałka. Ogólnopolskie Stowarzyszenie Kresowian Wierzyieli Skarbu Państwa przedłożyło pismo procesowe

dotyczące sposobu, w jaki władze realizowały, czy raczej, w ocenie Stowarzyszenia, nie realizowały uprawnień zawartego w art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny przyjął pismo procesowe i potraktował stanowisko Stowarzyszenia jako opinię organizacji społecznej.

80. Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 212 (2) oraz 213 ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. były niezgodne z konstytucyjną zasadą ustanowioną w art. 2 (zasada państwa prawnego oraz zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa) i art. 64 ust. 1 i 2 (zasada poszanowania prawa własności) w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zakaz nadmiernego ograniczania konstytucyjnych praw i wolności) w takim zakresie, w jakim wyłączały możliwość zaliczania wartości mienia pozostawionego za granicą na poczet ceny sprzedaży mienia rolnego państwa. Trybunał doszedł do wniosku, że art. 17 nowelizacji z 1993 r. oraz art. 31 (4) ustawy z 1996 r. były w całości niezgodne z powyższymi zasadami.

81. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego był uważany w Polsce za przełomowe rozstrzygnięcie w kwestii roszczeń zabużańskich, obejmujące szczegółową, historyczną i prawną analizę zagadnienia. Odnosząc się do tła historycznego Trybunał Konstytucyjny stwierdził, *inter alia*:

„Na początek należy się odnieść do kwestii umocowania ówczesnych organów władzy [władz komunistycznych, które zawarły układy republikańskie] do zawierania umów międzynarodowych. PKWN niewątpliwie nie może być traktowany jako konstytucyjny organ suwerennego państwa, dysponujący odpowiednią legitymacją demokratyczną i podejmujący w jego imieniu suwerenne decyzje.

Zakres przyrzeczonych w umowach republikańskich kompensacji dla repatriantów nie pozostawał w żadnym związku ekwiwalencji i proporcji z zakresem kompensacji, do których były zobowiązane państwa, z którymi umowy te zostały zawarte. *De facto* była to bowiem najczęściej repatriacja jednokierunkowa – byłych obywateli polskich z terenów utraconych przez Rzeczypospolitą w wyniku II wojny światowej. W konsekwencji, mimo znacznie większego obciążenia materialnego związanego z przeprowadzeniem przesiedleń i repatriacji, Polska na mocy umowy z dnia 21 lipca 1952 r. z Rządami ZSRR, USRR, BSRR i LSRR o wojennych rozliczeniach wynikłych w związku z ewakuacją ludności i delimitacją polsko-radzieckiej granicy państwowej – zobowiązana została do zapłaty na rzecz ZSRR wysokiej kwoty – 76 milionów rubli (art. 2 umowy). Podobnie jak zmiana granic Polski, z pewnością tego rodzaju zobowiązanie nie może być traktowane jako suwerenna decyzja polskich władz państwowych.

Należy w tym miejscu wspomnieć o tym, że podobne obciążenia związane ze skutkami wojny poniosły również inne państwa, jednak poza Niemcami w żadnym wypadku nie można porównać skali ciężarów z tymi, jakie musiało ponieść Państwo Polskie. Warto przypomnieć, iż ich realizacja była utrudniona w związku ze znacznymi stratami materialnymi w trakcie wojny oraz bezpośrednio po jej zakończeniu. W tych warunkach nie ulegało wątpliwości, że proces zadośćuczynienia repatriantom zadeklarowany w umowach z ZSRR i republikami związkowymi musiał być miarkowany i rozłożony w czasie. Oznacza to również konieczność uwzględnienia trudnej sytuacji materialnej państwa, a przede wszystkim innych, poza zabużanami, grup obywateli. Z pewnością skutki wojny dotknęły bowiem całe społeczeństwo polskie. W związku z tym nie można uznać, że np. rekompensata niepełna, ograniczona czasowo bądź o szczególnym charakterze, była z natury rzeczy sprzeczna z zasadą sprawiedliwości. Ocena ta dotyczy również mechanizmów, które obejmują jedynie częściową rekompensatę z tytułu strat poniesionych wskutek działań wojennych i zmian terytorialnych.”

82. Wyrok, zawierający obszerne uzasadnienie, oparty był na następujących, zasadniczych tezach:

„1) Umowy międzynarodowe – tzw. umowy republikańskie stworzyły szczególnego rodzaju zobowiązanie państwa do uregulowania w prawie wewnętrznym kwestii rozliczeń z osobami, które utraciły mienie w związku ze zmianą granic Polski po II wojnie światowej. Umowy republikańskie nie ustanowiły bezpośredniej podstawy dla dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przez zabużan, pozostawiając ustawodawcy swobodę co do sposobu, w jaki zostanie ukształtowany mechanizm kompensacyjny. Obowiązki państwa w tym zakresie, przyjmowane sukcesywnie w regulacjach prawnych, stanowią przedmiot autonomicznej decyzji ustawodawcy.

2) Prawo zaliczenia, przewidujące możliwość zaliczenia wartości mienia utraconego przez obywateli Polski pozostawione go poza jej obecnym terytorium na poczet ceny

kupna nieruchomości lub opłat z tytułu użytkowania wieczystego, stanowi swoisty surogat utraconego prawa własności, nie będąc jedynie ekspektatywą prawa do rekompensaty, ale uznanym w porządku prawnym Rzeczypospolitej prawem majątkowym o charakterze publicznoprawnym. Prawo to korzysta z gwarantowanej konstytucyjnej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji).

3) Tworzenie ram prawnych określonych instytucji nie może całkowicie abstrahować od okoliczności faktycznych oraz realiów gospodarczych, w jakich funkcjonować będą tworzone instytucje prawne. Ustawodawca nie może więc co do zasady doprowadzić do tak istotnego zawężenia możliwości realizacji przyznanego jednostce prawa podmiotowego, że w istocie prowadzi to do powstania swobodnego *nudum ius*, prawa majątkowego, które wskutek tego staje się prawem bezprzedmiotowym i w praktyce pozbawionym wartości majątkowej. W wypadku tzw. prawa zaliczenia jego wartość nominalna nie odpowiada jednak jego wartości rzeczywistej. Deprecjacja wartości tego prawa

następuje z uwagi na to, że na skutek ustawowego wyłączenia określonych kategorii nieruchomości w zasadniczy sposób ograniczona została możliwość realizacji tego prawa.

4) Wszystkie ukształtowane w porządku prawnym prawa majątkowe podlegają ochronie konstytucyjnej. Ingerencja w sferze prawnie chronionych interesów majątkowych podmiotu następująca bez formalnego pozbawienia uprawnionego samego tytułu prawnego przybiera postać wyłączenia *de facto*, w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W konsekwencji ocena przepisów, które w praktyce eliminują możliwość realizacji prawa, prowadzi do wniosku, że są one niezgodne z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

5) Rozwiązania prawne ograniczające możliwość realizacji prawa zaliczenia, w ramach określonych ustawą, prowadzące do wydrążenia treści tego prawa, nie mogą być uznane za konieczne w demokratycznym państwie prawnym i nie pozostają w funkcjonalnym związku z żadną z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności).

6) Konieczność respektowania zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa wywiedziona z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) obejmuje zakaz tworzenia prawa, które wprowadzałoby pozorne instytucje prawne. Zasada ta wymaga tym samym usunięcia z porządku prawnego przeszkód uniemożliwiających realizację prawa zaliczenia. Ocenie z punktu widzenia zasady ochrony zaufania podlega, w wypadku prawa zaliczenia, sposób ochrony tego prawa a nie jego treść. Brak możliwości realizacji prawa w granicach określonych przez ustawodawcę jest przejawem tworzenia pozornej instytucji prawnej i przez to stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji.”

83. Trybunał Konstytucyjny sformułował nowy termin na określenie uprawnienia wynikającego z art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. nazywając je „prawem zaliczania”. Termin ten wszedł do języka prawnego i jest często powoływany w wielu kolejnych rozstrzygnięciach sądowych oraz różnych tekstach prawnych.

Trybunał uznał, że nawet jeżeli prawo to wywodziło się z przepisów umów republikańskich, to art. 212 stanowił rzeczywistą podstawę prawną tego

uprawnienia. W związku z tym Trybunał stwierdził, że umowy nie były częścią krajowego porządku prawnego, ponieważ nawet jeżeli były ratyfikowane nie zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw i nie mogły być traktowane jako źródło prawa w rozumieniu art. 91 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zdefiniował prawo zaliczania w sposób następujący:

„Prawo zaliczania ma szczególny charakter jako samodzielne prawo majątkowe. Stanowi, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, swoisty surogat prawa własności, nie będąc jedynie ekspektatywą prawa do rekompensaty, tym samym należy uznać, że korzysta ono z konstytucyjnie gwarantowanej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego trafne jest stanowisko, iż prawo zaliczania jest szczególnym prawem majątkowym o charakterze publicznoprawnym. Nie jest to prawo własności, jednak nie może być ono również sprowadzone do kategorii prawa potencjalnego w znaczeniu ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej. Pomimo że wykonanie prawa zależy od aktywności samego uprawnionego nie byłby uzasadniony wniosek, że prawo to nie istnieje do momentu jego realizacji, związanej z wygraniem przetargu, w którym uprawniony może odliczyć wartość majątku pozostawionego od wartości nabytej nieruchomości bądź opłat z tytułu użytkowania wieczystego. ...

Nie może budzić wątpliwości, że prawo zaliczania należy do kategorii praw podlegających ochronie na gruncie art. 1 Protokołu nr 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.”

84. Trybunał Konstytucyjny dokonał następnie analizy sprawy z punktu widzenia art. 64 Konstytucji, ustanawiającego zasadę ochrony prawa własności. Trybunał określił postępowanie państwa w następujący sposób:

„Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie ma wątpliwości, że w tych okolicznościach wszelkie akty normatywne ograniczające dostęp zabużan do przetargów na zbycie określonych kategorii nieruchomości Skarbu Państwa rzutują bezpośrednio na szansę realizacji prawa zaliczania.

Na tle obecnego stanu prawnego można dostrzegać występowanie swoistej antynomii funkcjonalnej – ukształtowane bowiem przez obowiązujące ustawodawstwo prawo podmiotowe w praktyce nie może być realizowane. Prawo zaliczania staje się w konsekwencji w coraz większym stopniu „pustym zobowiązaniem” przybierając postać *nudum ius*. Utrzymanie obecnej tendencji i wyłączenie z możliwości zaliczania szerokiego katalogu gruntów Skarbu Państwa nie daje szans na realizację tego prawa w przyszłości. Stan ten już obecnie powoduje powstanie niekorzystnej i paradoksalnej zarazem sytuacji, w której uprawnieni oczekujący latami na możliwość przystąpienia do przetargu, a w jego trakcie – zdając sobie sprawę z trudności w realizacji przysługującego im prawa zaliczania – „podbijają” cenę nieruchomości do wysokości znacznie przewyższającej jej wartość rynkową.

W istniejących warunkach dla oceny możliwości korzystania z prawa zaliczenia uwzględnić należy nie tylko ograniczenie dostępności pewnych nieruchomości z takich czy innych, mniej lub bardziej uzasadnionych przyczyn, lecz faktyczne szanse wykonywania prawa oraz jego ekonomiczną wartość.

Ustawy ograniczające dostępność dla zabużan nieruchomości Skarbu Państwa w istocie prowadzą do faktycznego wyłączenia polegającego na niemożności wykonania prawa zaliczania ani obecnie, ani w przyszłości, w takim znaczeniu w jakim pojęcia tego używa cytowane wyżej orzecznictwo ETPCz. ...

Niekonstytucyjność ograniczeń wskazanych w art. 212 ust. 1, art. 213 u.g.n., art. 17 ustawy z 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw oraz art. 31 ust. 4 ustawy z 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, polega więc właśnie na tym, że prawo podmiotowe (prawo zaliczania) zostało tak ukształtowane, że nie może być w istniejącym otoczeniu prawnym urzeczywistnione, a w takiej sytuacji staje się iluzoryczne, czysto pozorne. Nie chodzi przy tym jedynie o przejściową, uwarunkowaną określonymi okolicznościami faktycznymi i prawnymi, niemożność realizacji, lecz o tworzenie takich konstrukcji ustawowych,

które *ex thesi* wyłączają taką możliwość. W analizowanej sprawie ocena możliwości urzeczywistnienia tego prawa jest tym bardziej istotna, że ustawodawca akceptując co do zasady istnienie zobowiązań wobec zabużan, jakie państwo przyjęło na mocy umów międzynarodowych, nie stworzył jednocześnie wcześniej żadnych alternatywnych mechanizmów kompensacyjnych. Prawo zaliczania stanowiło przez kilkadziesiąt lat jedyne dostępne *de lege lata* rozwiązanie pozwalające na zrekompensowanie strat materialnych, jakie ponieśli obywatele polscy na skutek zmian terytorialnych w latach czterdziestych XX w. ...”

85. Oceniając sytuację z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji, to jest rozpatrując dopuszczalność ograniczeń nałożonych przez władze na korzystanie z prawa zaliczania, Trybunał Konstytucyjny zauważył *inter alia*:

„Ochrona praw majątkowych nie oznacza jednak zupełnej niemożności ingerencji w ich treść, ich absolutnej nienaruszalności ... Konieczne jest jednak zachowanie ram konstytucyjnych, które wyznaczają granice ochrony konstytucyjnej określonego prawa majątkowego [odniesienia do mających zastosowanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego]. Ograniczenia takie Konstytucja wprowadza w art. 31 ust. 3. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału wielokrotnie wskazywano, iż przepis ten taksatywnie określa przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności....

W tym kontekście należy przypomnieć stanowisko TK wyrażone w wyroku z 12 stycznia 2000 r., [odnośniki], zgodnie z którym zakres tych ograniczeń nie może powodować zniweczenia podstawowych składników prawa podmiotowego, powodując „wydrążenie” go z rzeczywistej treści i prowadząc do przekształcenia w pozór prawa. W takiej sytuacji dochodzi bowiem do niedopuszczalnego na gruncie Konstytucji naruszenia podstawowej treści – istoty tego prawa. ...

W świetle wcześniejszych rozważań należy uznać, iż wszystkie zawarte we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich regulacje ograniczające zakres przedmiotowy nieruchomości, w stosunku do których może być stosowany mechanizm zawarty w art.

212 ustawy o gospodarce nieruchomościami, są sprzeczne z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ograniczenia takie nie znajdują uzasadnienia w demokratycznym państwie prawnym. Cele wskazane w art. 17 ustawy z 29 grudnia 1993 r. oraz przyświecające ograniczeniu realizacji prawa zaliczania w wypadku nieruchomości powierzonych Agencji Mienia Wojskowego w postaci pozyskiwania środków na modernizację wojska nie mogą być realizowane w sposób, który pozbawia jedynie określoną grupę podmiotów możliwości wykonywania przysługujących im praw majątkowych.

W przypadku mienia rolniczego pozostającego pod zarządem Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa nie można tolerować takiego wyłączenia, bez jednoczesnego stworzenia uniwersalnych rozwiązań, które powodowałyby otwarcie drogi do rozwiązania problemów majątkowych związanych z regulacją stosunków własnościowych.

W przypadku wyłączeń przewidzianych w ustawie z 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, uzyskiwanie środków dla modernizacji i utrzymywania struktur wojskowych nie uzasadnia dyskryminacji osób uprawnionych do zaliczania wartości mienia pozostawionego poza obecnym terytorium Polski tylko dlatego, że osoby te mogą nie uiścić ceny nabycia w gotówce. Tego rodzaju rozwiązania nie mogą w żadnej mierze być uznane za konieczne w demokratycznym państwie prawnym. Nie istnieje też funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Konieczność wprowadzenia ograniczeń mogłaby powstać wówczas, gdyby realizacja prawa zaliczania prowadziła do uniemożliwienia zaspokojenia prawnie chronionych interesów innych podmiotów. Istnienie prawa zaliczania nie prowadzi w szczególności do sytuacji, w której doszłoby do naruszenia praw innych osób (np. byłych właścicieli, którym przysługuje pierwszeństwo albo osób, które mają prawo pierwokupu).

Należy jednocześnie podkreślić, że niekonstytucyjność wskazanych przepisów nie jest związana z zaniechaniem ustawodawczym w postaci braku pewnych regulacji dotyczących rekompensat dla zabużan. Wynika ona bowiem z istnienia wadliwego kształtu normatywnego regulacji kwestii zadośćuczynienia, która prowadzi do powstania niedopuszczalnej dysfunkcjonalności systemowej. Państwo, kreując majątkowe prawa podmiotowe nie może bowiem jednocześnie arbitralnie wprowadzać, przy wykorzystaniu instrumentów władztwa państwowego, tego rodzaju ograniczeń, które – przez ustanowienie rozwiązań wyłączających znaczące zasoby nieruchomości z obrotu – paraliżują *de facto* możliwość otrzymania przez beneficjentów tych praw jakichkolwiek korzyści majątkowych.”

86. W uwagach końcowych Trybunał Konstytucyjny odwołał się do zasady państwa prawnego ustanowionej w art. 2 Konstytucji. Stwierdził, *inter alia*, co następuje:

„Zasada ta oznacza przede wszystkim konieczność ochrony i respektowania praw słusznie nabytych i ochrony interesów w toku ..., ale obejmuje jednocześnie zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony tych interesów

majątkowych, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego.

Ustawodawca co do zasady nie może więc doprowadzać do tak istotnego zawężenia możliwości realizacji formalnie przyznanego jednostce prawa podmiotowego, że w istocie prowadzi to do powstania swoistego *nudum ius*, prawa majątkowego, które wskutek tego staje się prawem bezprzedmiotowym i w praktyce pozbawionym wartości majątkowej. Należy bowiem jeszcze raz podkreślić, iż w wypadku tzw. prawa zaliczania jego wartość nominalna nie odpowiada jego wartości rzeczywistej. Deprecjacja ta następuje właśnie z uwagi na to, iż na skutek ustawowego wyłączenia określonych kategorii nieruchomości w istotny sposób ograniczono możliwość realizacji tego prawa. ...

Konieczność respektowania zasady ochrony zaufania do państwa, obejmując, jak wskazano wyżej, zakaz tworzenia prawa wprowadzającego pozorne instytucje prawne, wymaga usunięcia przeszkód prawnych uniemożliwiających realizację prawa zaliczania. Trybunał Konstytucyjny nie ocenia tego, w jakim stopniu realnie funkcjonujące prawo zaliczania mogłoby usunąć uszczerbek spowodowany utratą „mienia zabużańskiego”. Rozwiązanie tego problemu, który dotyczy generalnej kwestii wyrównywania strat poszczególnych grup ludności, poniesionych w wyniku historycznych zmian terytorialnych kraju i przekształceń własnościowych dokonanych kilkadziesiąt lat temu, leży w gestii ustawodawcy. ...

W istocie więc chodzi tu o realizację postulatu, zgodnie z którym tworzone powinny być takie regulacje prawne, które zapewniają jednostce nie tylko bezpieczeństwo prawne, ale w pełni zakładają przewidywalność co do tego, w jakim stopniu ich realizacja może wpływać na ukształtowanie pozycji prawnej jednostki w poszczególnych sytuacjach prawnych. Stworzony mechanizm kompensacji dla osób, które w wyniku przekształceń terytorialnych zostały pozbawione majątku, doprowadził do powstania uzasadnionych oczekiwań po stronie zainteresowanych, że problem ten w przyszłości zostanie ostatecznie rozwiązany z uwzględnieniem interesów wszystkich podmiotów, którym tak ukształtowane prawo zaliczania przysługuje. Stanowisko co do naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa umacniał dodatkowo brak w systemie prawnym alternatywnych form rekompensaty. ...

Eliminacja z systemu prawnego ograniczeń wprowadzonych w art. 212, art. 213 u.g.n. i w pozostałych przepisach szczególnych stwarza możliwość, iż zachowany mechanizm zaliczania stanie się rzeczywistym, a nie tylko, jak dotychczas, pozornym instrumentem kompensacji. Trybunał nie oceniał celowości wyboru przez ustawodawcę konkretnego sposobu zaspokojenia interesów majątkowych zabużan, ponieważ ustalenie kształtu konkretnych rozwiązań instytucjonalnych mieści się w ramach autonomii legislacyjnej. Przedmiotem oceny z punktu widzenia gwarancji konstytucyjnych był więc już istniejący w ustawie mechanizm kompensacji.

Na marginesie należy zauważyć, że obok mechanizmu kompensacyjnego realizowanego bezpośrednio w art. 212 u.g.n. ustawodawca wprowadził ostatnio nową możliwość realizacji prawa zaliczania w ustawie z dnia 5 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych innych ustaw, obowiązującą od 14 stycznia 2003 r., która dodaje ust. 3 w art. 53 ustawy z dnia 30

sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Na podstawie tego przepisu osobom, o których mowa w art. 212 u.g.n. stworzono możliwość zaliczenia wartości pozostawionych nieruchomości na poczet ceny sprzedaży prywatyzowanego przedsiębiorstwa w części odpowiadającej wartości praw do niektórych nieruchomości wchodzących w skład tego przedsiębiorstwa albo ceny sprzedaży tych praw nie wchodzących w jego skład. Jest to nowa postać prawa zaliczenia, która wpłynie, jak należy sądzić, na poszerzenie możliwości uzyskania swoistej rekompensaty z tytułu utraconego mienia. Nowa regulacja nie zmienia jednak co do zasady oceny prawa zaliczenia ukształtowanego przez zakwestionowane w sprawie przepisy. Istnienie nowej postaci prawa zaliczenia (w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych) nie zwalnia przecież ustawodawcy od takiego ukształtowania analizowanego w niniejszej sprawie mechanizmu kompensacyjnego, który byłby rzeczywistym instrumentem ochrony praw majątkowych jednostki, a nie tylko pozorem prawa.

Zniesienie ograniczeń zawartych w zakwestionowanych przepisach stwarza niewątpliwie nowe, korzystniejsze warunki dla realizacji prawa zaliczenia, a tym samym szansę na realne funkcjonowanie ukształtowanego w ustawodawstwie mechanizmu kompensacyjnego.”

87. 8 stycznia 2003 r. wyrok Trybunału Konstytucyjnego został ogłoszony w Dzienniku Ustaw. W tym samym dniu wszedł w życie.

(b) Nowelizacja z grudnia 2002 r.

88. 14 stycznia 2003 r. weszła w życie ustawa z 5 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych innych ustaw.

89. Na podstawie art. 2(16) wprowadzona została następująca zmiana do art. 53 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych:

„Osobom, o których mowa w art. 212 ust. 1 [ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997], zalicza się wartość nieruchomości pozostawionych na terenach niewchodzących w skład obecnego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na poczet należności z tytułu:

1) części ceny sprzedaży przedsiębiorstwa [przedsiębiorstwa państwowego], o którym mowa w ust. 2, odpowiadającej wartości wchodzących w skład tego przedsiębiorstwa praw *[in rem]* do działki zabudowanej budynkiem przeznaczonym na prowadzenie działalności handlowej lub usługowej, na pracownię do prowadzenia działalności twórczej, domem letniskowym, garażem albo do działki przeznaczonej pod tego rodzaju zabudowę;

2) ceny sprzedaży praw, o których mowa w pkt 1, będących przedmiotem sprzedaży, jako niestanowiące przedsiębiorstwa mienie przejęte przez Skarb Państwa po rozwiązaniu lub wygaśnięciu umowy o oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania.”

(c) Rozporządzenie ze stycznia 2003 r.

90. 7 lutego 2003 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z 14 stycznia 2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia

szczególowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy („rozporządzenie ze stycznia 2003 r.). Paragraf 5 znowelizowanego rozporządzenia brzmi następująco:

„1. W przetargu przeprowadzanym przez starostę, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, osoby, którym przysługują uprawnienia określone w art. 212 ust. 1 i 2, zwalnia się z obowiązku wpłacenia wadium, jeżeli złożą pisemne zobowiązanie wpłacenia kwoty równej wysokości wadium, ustalonego dla uczestników przetargu, w razie uchylenia się od zawarcia umowy sprzedaży lub oddania nieruchomości gruntowej w użytkowania wieczyste.

2. Osoby wymienione w ust. 1 zamiast dowodu wpłaty wadium przedstawia staroście, wykonującemu zadanie z zakresu administracji rządowej, oryginał zaświadczenia lub decyzji stwierdzającej posiadanie uprawnień, o których mowa w art. 212 ust. 1 i 2.

3. W przetargach, o których mowa w ust. 1, określając warunki zbycia nieruchomości, nie można wyłączyć zapłaty ceny nieruchomości lub opłat z tytułu użytkowania wieczystego w sposób określony w art. 212.”

(d) Ustawa z kwietnia 2003 r.

91. 16 lipca 2003 r. weszła w życie ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego („ustawa z kwietnia 2003 r.).

Na mocy jej przepisów, Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa została przekształcona w Agencję Nieruchomości Rolnych (zob. także paragrafy 31 – 32 powyżej), która zgodnie z art. 18 stała się jej następcą prawnym. Nowa Agencja przejęła cały majątek należący do poprzedniej Agencji. Zasoby majątku stanowiące Zasoby Własności Rolnej Skarbu Państwa zostały powierzone nowej Agencji. W konsekwencji, organ ten jest obecnie odpowiedzialny za zarząd i rozporządzanie państwowym mieniem rolnym oraz za przeprowadzanie przetargów na sprzedaż tego mienia na podstawie przepisów właściwego rozporządzenia (zob. paragraf 92 poniżej).

(e) Rozporządzenie z sierpnia 2003 r.

92. 11 sierpnia 2003 r. weszło w życie rozporządzenie ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty oraz stawek szacunkowych gruntów („rozporządzenie z sierpnia 2003 r.”).

Na podstawie paragrafu 8 rozporządzenia z sierpnia 2003 r. osoby repatriowane są zwolnione z obowiązku wpłaty wadium przed przystąpieniem do przetargu na sprzedaż mienia państwowego:

„1. Osoby fizyczne, którym na mocy odrębnych przepisów przysługuje prawo do zaliczenia na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., zwalnia się z obowiązku
wpłacenia

wadium, jeżeli złożą pisemne oświadczenie wpłacenia kwoty równej wysokości wadium, ustalonego dla uczestników przetargu, w razie uchylenia się od zawarcia umowy sprzedaży.

2. Osoby wymienione w ust. 1 zamiast dowodu wpłaty wadium przedstawiają komisji przetargowej oryginał zaświadczenia lub decyzję, stwierdzające uprawnienie do zaliczenia wartości pozostawionych nieruchomości na poczet ceny sprzedaży.

3. W przetargach, o których mowa w § 6, określając warunki zbycia nieruchomości, w odniesieniu do których przysługuje prawo do zaliczenia, o którym mowa w ust. 1, nie można wyłączyć zapłaty ceny nieruchomości z uwzględnieniem tego zaliczenia.”

(f) Wyroki Sądu Okręgowego w Krakowie z 2 i 7 kwietnia 2003 r.

93. Na początku 2003 r. niektórzy repatrianci (lub ich następcy prawni) pozwali Skarb Państwa o odszkodowanie na podstawie przepisów o odpowiedzialności deliktowej oraz na podstawie właściwych umów republikańskich. Część pozwów była rozpatrywana przez Sąd Okręgowy w Krakowie.

Pozwy wniesiono pomimo niekorzystnych wyroków zapadłych w podobnych sprawach, w których roszczenia o odszkodowanie zostały oddalone jako pozbawione podstawy prawnej (zob. także paragraf 107 poniżej).

94. Pierwsza grupa powodów zarzucała popełnienie przez państwo czynu niedozwolonego, polegającego na uniemożliwieniu korzystania z prawa zaliczania i stworzeniu wadliwego, pozornego i nieskutecznego mechanizmu zaspokajania ich uprawnień wynikających z art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. Powołali się na przepisy umów republikańskich jako podstawę roszczenia o odszkodowanie pieniężne i podnosili, że władze popełniły delikt konstytucyjny w rozumieniu art. 77 Konstytucji.

95. Druga grupa powodów zarzucała, że państwo popełniło delikt konstytucyjny polegający na, po pierwsze, ciągłym uniemożliwianiu zaspokajania ich roszczeń poprzez uchwalanie kolejnych ustaw i stosowanie nieprawidłowych praktyk, po drugie, na zaniechaniu ogłoszenia umów republikańskich w Dzienniku Ustaw, a przez to uniemożliwienie powodom powoływania się na ich przepisy celem dochodzenia roszczeń cywilnych przed sądami.

Powodowie dochodzili odszkodowań w kwotach odpowiadających wartości mienia, które oni lub ich rodziny pozostawili na ziemiach zabużańskich.

Dwa pierwsze precedensowe wyroki zostały wydane 2 i 7 kwietnia 2003 r.

(i) Wyrok z 2 kwietnia 2003 r.

96. 2 kwietnia 2003 r. Sąd Okręgowy w Krakowie po rozpatrzeniu pozwu wniesionego przez trzy osoby, B.G., J.K. i B.K., przeciwko Skarbowi Państwa o odszkodowanie z tytułu niezaspokojenia przez państwo ich uprawnienia do mienia kompensacyjnego na podstawie art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r., zasądził w całości dochodzone przez nich odszkodowanie.

97. Sąd ustalił, że w latach 1991-1998 Urząd Rejonowy w Krakowie¹⁰ zorganizował 22 przetargi na sprzedaż mienia, w których zabużanie mogli uczestniczyć. W niektórych przetargach mogły uczestniczyć tylko osoby, które złożyły wnioski o ekwiwalent przed 26 maja 1990 r. W 2002 r. starosta krakowski przystąpił do organizowania przetargów; jednak w tym roku odbyły się tylko dwa takie przetargi.

Sąd Okręgowy określił sytuację w odniesieniu do wykonywania prawa zaliczania przez powodów w następujący sposób:

„...organizatorzy przetargów albo w ogóle wyłączały prawo uczestniczenia w nich zabużan, czy też ograniczały przetargi do zabużan zamieszkałych na terenie powiatu, w którym były one organizowane albo też oferowane nieruchomości nie mogły stanowić podstawy do zaspokojenia roszczenia powodów z tytułu wartości przysługującego im prawa. Bywały także sytuacje, że organizatorem przetargu była Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, która z natury rzeczy przepisów jej dotyczących wykluczała możliwość uczestniczenia zabużan w organizowanych przez nią przetargach.

Szczególną uwagę jednak należy zwrócić na sytuacje, w których dochodziło do przetargów organizowanych z udziałem zabużan. Do takich stanów rzeczy dochodziło niezmiernie rzadko. Wówczas na przetargach zjawiała się liczna grupa osób, którym przysługiwały prawa rekompensaty za mienie pozostawione poza wschodnią granicą Państwa Polskiego. Osoby te zdominowane faktem, że z powodu niewielkiej liczby nieruchomości przeznaczonych na zaspokojenie ich roszczeń mogą nie uzyskać zaspokojenia podbijały cenę licytowanych nieruchomości tak, że cena wylicytowanych nieruchomości wielokrotnie przekraczała ich wartości rynkowe. Symptomatyczne było to, że w przetargach takich uczestniczyli jedynie zabużanie, choć organizatorzy przetargów nie wykluczali uczestnictwa w nich osób, które mogłyby za zakup nieruchomości zapłacić żywą gotówką. W jednym z przetargów nieruchomość, której cena wywoławcza, o wysokości rzecz jasna ustalonej na poziomie ceny rynkowej, opiewała na kwotę 115.000 zł, zbyta została za kwotę 700.000 zł. W innym przypadku działka zabudowana budynkiem dawnego prosektorium z ceną wywoławczą w wysokości niewiele wyższą niż 200.000 zł została wylicytowana do kwoty 1.500.000 zł. W kontekście powyższego dość powiedzieć, że na terenie działalności Krakowskiego Oddziału Stowarzyszenia Kresowian Wierzyteli Skarbu Państwa, czyli na terenie dawnego województwa krakowskiego i częściowo nowosądeckiego, w wyniku przetargów organizowanych od 1993 r., jedynie około 20 uprawnionych z rzeszy około 300 osób mających zaświadczenia, czy też decyzje administracyjne skorzystało ze swego prawa zaliczenia, przy czym żadna z osób nie uzyskała pełnego zaspokojenia swego prawa. Na marginesie dodać należy, że w obrębie działalności Krakowskiego Oddziału Stowarzyszenia Kresowian Wierzyteli Skarbu Państwa około 3.600 osób podjęło starania o uzyskanie zaświadczenia administracyjnego stwierdzającego o prawie do otrzymania ekwiwalentu za mienie pozostawione na byłych wschodnich terenach II Rzeczypospolitej Polskiej.”

¹⁰ Województwo, w którym w tamtym czasie zarejestrowane było roszczenie Skarżącego; zob. także paragraf 22 i 26 powyżej.

Sąd stwierdził następnie, że powodowie lub ich poprzednicy prawni odmówili wcześniej przyjęcia dwóch ofert mienia kompensacyjnego. Sąd uznał odmowę za uzasadnioną, ponieważ warunkiem otrzymania pierwszej nieruchomości – działki – było wybudowanie na niej w ciągu 4 lat domu, tymczasem powodowie nie mieli środków na taką inwestycję. Druga oferta polegała na tym, aby wybrać jeden z trzech domów czynszowych w innym mieście; domy te były jednak w katastrofalnym stanie.

98. Sąd Okręgowy podzielił zdanie Trybunału Konstytucyjnego, według którego umowy republikańskie nie stanowiły części krajowego porządku prawnego. W konsekwencji, nie mogły one stanowić podstawy prawnej do wnoszenia do sądów roszczeń cywilnych o odszkodowanie. Sąd uznał jednak, że postępowanie państwa było ciągiem zachowań o charakterze czynów niedozwolonych i stwierdził, że:

„Powstała, co szczegółowo opisano w stanie faktycznym sprawy, paradoksalna sytuacja, w której uprawnieni oczekują latami do przystąpienia do przetargu, a jeśli do niego dojdzie, to zdając sobie z trudności realizacji swego prawa zaliczenia zmuszeni i zdeterminowani swą sytuacją, podbijają cenę nieruchomości do wysokości znacznie przekraczającej jej wartość rynkową. Tym samym znajdując się w sytuacji przymusu rezygnują ze znacznej części swego prawa, co powoduje jego ekonomiczną eliminację. Prowadzi to, poprzez stworzenie przez Państwo wyżej opisanej sytuacji, w istocie rzeczy niczym nieuprawnionego wywłaszczenia zabużan z przysługujących im praw majątkowych. Stworzenie tego stanu rzeczy należy oceniać jako stan bezprawia względem przysługujących zabużanom uprawnień.

Z całym naciskiem należy stwierdzić, że na ustawodawcy ciąży nie tylko pozytywny obowiązek ustanawianie przepisów i procedur udzielających ochrony prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny, powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej, ograniczyć je, nie mówiąc o ich wyłączeniu. Jeśli ustawodawca nie czyni zadość wyżej określonym warunkom, to dopuszcza naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji, a co za tym statuuje bezprawie.

...

W ocenie sądu ograniczenia ustawowe, jakie wynikają z wyżej opisanego ustawodawstwa, niewątpliwie potrzebnego, dotyczącego reformy samorządowej, restrukturyzacji rolnictwa, modernizacji wojska i innych, nie uzasadnia dyskryminacji osób uprawnionych do zaliczania wartości mienia pozostawionego poza obecnymi granicami kraju tylko dlatego, że osoby te nie mogą uiścić ceny nabycia nieruchomości czy też prawa w gotówce. ...

Ograniczenia ustawowe, odnoszące się do nabytych przez zabużan praw majątkowych, tworzą taki stan, że stają się one pozbawione ustanowionych przez ustawodawcę pierwotnych wartości majątkowych.

Tedy mamy do czynienia z deliktem zdziałanym przez państwo, wskutek którego z przyczyn leżących po stronie Państwa powodowie ponieśli szkodę w postaci niemożności zrealizowania swego uprawnienia o wartości stwierdzonej w postępowaniu

administracyjnym. Jakkolwiek ustawodawca w art. 81 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości i w art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami przyznał zabużanom prawa do pokrycia opłat za użytkowanie wieczyste lub ceny sprzedaży działek budowlanych oraz ceny sprzedaży położonych na nich budynków i lokali stanowiących własność Skarbu Państwa, ekwiwalent za mienie pozostawione za granicą, w ramach wartości pozostawionych tam nieruchomości to już dalsza działalność ustawodawcy uczyniła bezskuteczną możliwość realizacji tak nabytego przez tę grupę społeczną prawa podmiotowego.

W istocie rzeczy szkoda jaką ponoszą zabużanie, a jako powódowie na kanwie stanu faktycznego sprawy, stanowi różnicę między tym czym winni oni dysponować w zakresie wartości swego prawa, wywodzonego z uregulowania prawnego art. 212 u.g.n. a tym czym dysponują rzeczywiście na skutek wadliwego realizowania tego prawa przez państwo. ...

Według bowiem art. 77 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka mu została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Odpowiedzialność Skarbu Państwa wynika z art. 417 k.c., będąc związaną z działalnością instytucji władzy publicznej rozumianej jako pewna całość, a nie konkretnych osób związanych z tą instytucją, przy czym odpowiedzialność powstaje, jeżeli dotyczy działalności bezprawnej. Nadto działanie władzy publicznej należy rozumieć szeroko, jako działanie lub zaniechanie, tak w postaci czynności czysto faktycznych, ale także w postaci zarządzeń, orzeczeń, decyzji administracyjnych, aktów quasi-normatywnych w końcu w postaci działalności legislacyjnej. ...

Realny brak możliwości realizacji nabytych przez nich praw, bez narażania się na wywłaszczenie ze znacznej ich części, uprawnia ich do domagania się na zasadach odpowiedzialności deliktowej odszkodowania w zakresie stwierdzonym w zaświadczeniach administracyjnych.

W pełni zrozumiałe jest, że powódowie po uzyskaniu zaświadczeń stwierdzających ich uprawnienia o których mowa w art. 212 u.g.n. nie przystępowali do przetargów organizowanych przez starostwa, ponieważ ilość przetargów o których mogli powziąć wiadomość była niewielka. W kontekście natomiast liczby uprawnionych zabużan do stawiania w tych przetargach powodowało, że ewentualne uczestniczenie w licytacji mogłoby ich narazić na utratę znacznej części wartości ich prawa.

Jakkolwiek mający bezpośrednie zastosowanie z dniem ogłoszenia w Dz. U. tj. od dnia 8 stycznia 2003 r. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r. stwierdzający niezgodność odpowiednich fragmentów art. 212, 213 ugn oraz innych ustaw z Konstytucją, usuwając w ten sposób utrudnienia w realizacji praw zabużan, to faktem jest, że Agencja Mienia Wojskowego, czy też Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, stojąc na stanowisku, że wyżej wskazane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wymaga dokonania nowelizacji przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami i innych ustaw szczegółowo wymienionych w stanie faktycznym sprawy w dalszym ciągu uniemożliwia realizację słusznie nabytych przez zabużan praw.

Zresztą fakt ten opisany w stanie faktycznym sprawy, jest powszechnie znany jako wynikający z doniesień prasowych. Zatem administracja centralna błędnie interpretując

następstwa orzeczenia TK blokuje w dalszym ciągu prawa zabużan, czym dopuszcza się deliktu w zakresie i z konsekwencjami wcześniej przez sąd opisanymi.”

99. W sierpniu 2003 r. pozwani wnieśli apelacje od powyższego wyroku do Sądu Apelacyjnego w Krakowie.

Apelacje zostały rozpatrzone 24 września 2003 r. Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia faktyczne sądu niższej instancji, lecz zmienił zaskarżony wyrok co do istoty sprawy. W konsekwencji oddalił powództwo.

W uzasadnieniu Sąd Apelacyjny podkreślił, że wykonanie prawa zaliczania zależało w dużym stopniu od aktywności osób uprawnionych. Uprawnienie to było zatem jedynie prawem potencjalnym. Ponadto, art. 212 nie przewidywał jakiegokolwiek prawa do odszkodowania pieniężnego, lecz określał szczególną procedurę realizowania obowiązku państwa. Powodowie mogli otrzymać odszkodowanie jedynie w przypadku udowodnienia, że niemożliwe było uzyskanie

mienia kompensacyjnego na całym terytorium Polski. W tym kontekście sąd podkreślił, że powodowie nie wykorzystali jeszcze środków dostępnych im na gruncie prawa krajowego. Nie uczestniczyli oni w przetargach i odmówili zakupu mienia kompensacyjnego zaoferowanego im przez władze. Wyłącznie poprzez aktywny udział w przetargach powodowie mogliby wykazać, że napotykali trudności w zaspokojeniu ich roszczenia. Sąd Apelacyjny uznał także, że nie istniały podstawy przypisania państwu odpowiedzialności deliktowej, w szczególności odpowiedzialności za rzekomą bezczynność ustawodawczą. Sąd odrzucił rozumowanie, według którego władza ustawodawcza, poprzez przyjęcie wadliwej regulacji prawnej lub zaniechanie prawidłowego zapewnienia realizacji prawa zabużan, bezprawnie wywłaszczyła powodów.

100. 14 maja 2004 r. powodowie wnieśli kasację od powyższego wyroku do Sądu Najwyższego. Postępowanie kasacyjne jest w toku¹¹.

(ii) Wyrok z 7 kwietnia 2003 r.

101. 7 kwietnia 2003 r. Sąd Okręgowy w Krakowie, w innym składzie, rozpatrując pozew wniesiony przez T.Rz. i E.Rz. przeciwko Skarbowi Państwa (wojewoda małopolski), uwzględnił roszczenie powodów o odszkodowanie wynikające z zaniechania wypełnienia przez państwo jego zobowiązania na podstawie art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r.

102. Sąd Okręgowy uznał, że przepisy umów republikańskich nie mogły stanowić podstawy prawnej dla roszczenia cywilnego, ponieważ umowy te nie zostały ogłoszone w Dzienniku Ustaw. Następnie uznał jednak, że nie tylko zaniechanie zapewnienia ze strony państwa skutecznego korzystania z prawa zaliczania, ale także zaniechanie wypełnienia prawnego obowiązku ogłoszenia umów republikańskich – które to zaniechanie pozbawiło powodów możliwości powoływania się na umowy jako podstawę prawną – stanowiło czyn

¹¹ W dacie przyjęcia wyroku.

niedozwolony, za który odpowiedzialność ponosił Skarb Państwa. Sąd stwierdził, *inter alia*:

„[Oдноśnie stanu faktycznego]

Niestety, stwierdzić trzeba, choć okres od wydania orzeczenia Trybunału nie jest dość długi – iż Agencji, w których dyspozycji pozostaje mienie Skarbu Państwa – aktualnie wstrzymały organizowanie przetargów dotyczących tegoż mienia, z powołaniem się na fakt, że nie ma nowych przepisów ustawowych w miejsce dotychczas obowiązujących. Warto jednak zauważyć, że wyrok TK z 19.12.2002 r. dotyczył, jak to wyżej stwierdzono – „eliminacji ograniczeń z systemu”; brak więc powodów do zajmowania takiego stanowiska, jakie zostało wyrażone w komunikatach, które poprzez internet są dostępne do publicznej wiadomości. Nadal więc taka możliwość (zaspokojenia roszczenia) dla zabużan pozostaje iluzoryczną.

[Oдноśnie oceny prawnej]

Nie ulega wątpliwości, na tle ustaleń faktycznych sądu, że co prawda umowa z dnia 9.09.1944 r. z USRR została ratyfikowana, niemniej nie ulega kwestii, że nie została do tego czasu ogłoszona w Dzienniku Ustaw (podobnie umowa z BSRR). Tym samym nie może stanowić, w świetle wyżej cytowanych przepisów konstytucyjnych – źródła prawa, gdyż nie weszła do krajowego porządku prawnego. Tym samym – umowa nie może być bezpośrednio stosowana, a zatem powoływana jako podstawa roszczeń powodów. Podobny pogląd został wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w powoływanym już przy okazji ustaleń faktycznych wyroku z dnia 19.12.2002 r. ...

Powód zwrócił się¹² o ogłoszenie umowy z USRR w sprawie ewakuacji z 9.09.1944 r. zaś Minister Spraw Zagranicznych odmówił podjęcia działania w tym kierunku, do czego był zobowiązany brzmieniem ustawy o umowach międzynarodowych, odpowiadając, że umowa wygasła na skutek jej wykonania. Podstawą wyrażenia takiego poglądu jest to, że zdaniem Ministra doszło do wykonania umowy *inter partes*, a zatem do jej wygaśnięcia wobec zawarcia umowy z Rządem ZSRR z dnia 21.07.1952 r. ...

Wyrażony pogląd jest błędny co najmniej z dwóch przyczyn.

Po pierwsze – od strony formalnej – Konwencja Wiedeńska nie przewiduje możliwości wygaśnięcia umowy wobec jej wykonania, lecz przede wszystkim wygaśnięcia na skutek wypowiedzenia umowy. ...

Gdyby jednak dopuścić możliwość uznania, wygaśnięcia umowy na skutek jej wykonania, to przecież nie można mówić o nim w sytuacji, gdy nie doszło do całkowitego wykonania umów. ...

Niezależnie od powyższego, niejako na marginesie, można dodać, że uznanie wygaśnięcia umów republikańskich od 1952 r. prowadziłoby do dziwnych konsekwencji; wszak

¹² Zob. paragrafy 103–104 poniżej.

pamiętać należy, że w takim wypadku skutek występowałby *ex nunc*, czyli właśnie od tej daty. Tym samym należy zadać pytanie dlaczego np. orzecznictwo Sądu Najwyższego, tak bogato cytowane w niniejszej sprawie – zajmuje się od 50 lat kwestią wygasłych umów? Przykładowo, w znanej uchwale 7 sędziów SN z 30.05.1990 r. (II CZP 1/90, ...) – Sąd Najwyższy odnosi się nie tylko do artykułu 88 ust. 1 dawnej ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, stanowiącego o prawie zaliczenia, ale i do układów z 1944 r. i rozważa zapis art. 3 ust. 6¹³ ...

Tak więc z dotychczasowych rozważań wynika, że władza wykonawcza, mimo wniosku powoda w tej mierze – nie doprowadziła do ogłoszenia umowy z Ukrainką SRR (co najmniej tej jednej), mimo istnienia obowiązku ustawowego niezwłocznego ogłoszenia ratyfikowanych umów. ... Precyzyjnie rzecz ujmując – w grę wchodzi zaniechanie władzy publicznej mimo ustawowo sformowanego obowiązku działania, a zatem w sposób sprzeczny z prawem (obiektywna bezprawność). Spełniona jest zatem pierwsza

z wymaganych na gruncie art. 417 kc w zw. z art. 77 ust 1 Konstytucji przesłanek odpowiedzialności....

W ustaleniach stanu faktycznego zawarł sąd stwierdzenie, że powodowie nie mogą zaspokoić swoich roszczeń wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyż Skarb Państwa, reprezentowany przez Starostę – nie umożliwia realizacji prawa zaliczenia, wobec faktu, iż nie proponuje żadnych nieruchomości do przetargu, jak również, iż taka sytuacja trwa od lat. W tych warunkach, jak słusznie zaznaczył Trybunał Konstytucyjny – prawo to jawi się iluzorycznie. Wskazano też, że po orzeczeniu Trybunału sytuacja bynajmniej nie uległa zmianie. ...

Jak już wspomniano – gdyby nastąpiło ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Umowy z USRR z 9.09.1944 r. – to wobec brzmienia art. 241 Konstytucji – umowa ta podlegałaby normie wynikającej z art. 91 Konstytucji; istniałoby zatem swoiste domniemanie jej samowystępowalnego charakteru, zaś sąd miałby obowiązek ją zastosować w rozpoznawanej sprawie ...

Gdyby założyć, że umowy republikańskie zostałyby ogłoszone – to na dzień dzisiejszy nic nie stoi na przeszkodzie dochodzeniu roszczeń w oparciu o cytowane przepisy umowy ... Przedstawione uwagi, zdaniem sądu, świadczą o samowystępowalnym charakterze cytowanych norm umowy. ...

Jest to stwierdzenie o istotnym znaczeniu. Skoro bowiem powodowie mogliby się na tę normę powoływać – to jej brak w porządku prawnym to uniemożliwia. Brak ten jednakże wynika z bezprawnego zaniechania władzy wykonawczej, poprzez nie dokonanie ogłoszenia Umowy w Dzienniku Ustaw.

W tej sytuacji rysuje się wyraźny bezpośredni związek przyczynowy między bezprawnym zaniechaniem władzy publicznej, a szkodą powodów. Szkodą tą – majątkową – jest fakt niemożności realizowania przez powodów swego roszczenia w procesie w oparciu o art. 3 ust. 6 Umowy, wobec faktu, iż wynik takiego procesu aktualnie jest przesądzony (oddalenie powództwa, czy też, jak w niniejszym procesie – wskazanie, że podstawa tego

¹³ Zob. paragraf 67 powyżej.

rodzaju jest bezzasadna). Pewnym jest, że nie można prowadzić takiego procesu w sposób prowadzący do jego wygrania...

Należy podkreślić, że opisana szkoda nie wystąpiłaby, gdyby powodom umożliwić realizację tzw. prawa zaliczenia, które polega przecież na zaliczeniu wartości pozostawionego mienia. Zatem fakt wyrządzenia szkody w postaci uniemożliwienia prowadzenia procesu jest ściśle związany także i z tą okolicznością.

Konkludując: bezprawne zaniechanie władzy publicznej polegające na braku ogłoszenia Umowy w Dzienniku Ustaw mimo wniosku T.Rz. i E.Rz., w warunkach braku możliwości realizacji przez powodów prawa zaliczenia jako prawa podmiotowego istniejącego w pozytywnym porządku prawnym ... do otrzymania odszkodowania w maksymalnej możliwej wysokości, która jest wartością majątku powodów pozostawionego na Ukrainie, której dochodzili w oparciu o treść art. 3 ust. 6 Umowy z USRR.”

(g) *Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 maja 2003 r. i 12 grudnia 2003 r.*

103. 29 maja 2003 r. Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrzył sprawy wniesione przez E.Rz. (powód w opisanym powyżej postępowaniu) i A.K. Skarżący wnieśli skargi na podstawie art. 26 Ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym¹⁴, zarzucając beczynność ze strony Prezesa Rady Ministrów w przedmiocie opublikowania umów republikańskich z 9 września 1944 r. zawartych pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządami Socjalistycznych

Republik Radzieckich Ukrainy i Białorusi (zob. także paragrafy 11 i 39–40 powyżej).

104. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargi z uwagi na brak legitymacji biernej. W szczególności uznał, że nie istniał problem beczynności Prezesa Rady Ministrów, ponieważ ten nie mógł zarządzić ogłoszenia umowy międzynarodowej bez uprzedniego wniosku ze strony ministra spraw zagranicznych. Minister ten nie złożył jednak wniosku o ogłoszenie umów republikańskich w Dzienniku Ustaw.

W wyroku sąd dokonał istotnych ustaleń faktycznych i prawnych. Podważył także pogląd Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do mocy wiążącej umów republikańskich i wyraził opinię, że art. 3 każdej z umów odnosił się bezpośrednio do praw i obowiązków osób repatriowanych, a nie tylko zawierał przyrzeczenie działania.

105. Sąd uznał, *inter alia*, że:

„Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, treść tego układu, a w szczególności jego art. 3 wskazuje na to, że dotyczył on bezpośrednio praw i obowiązków osób

¹⁴ Przepis ten brzmi: „Sąd uwzględniając skargę na beczynność organów w sprawach określonych w art. 16 ust. 1 pkt 1-4 zobowiązuje organ do wydania aktu lub dokonania czynności bądź przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa.”

repatriowanych, a nie tylko zawierał przyrzeczenie działania, a więc sam w sobie nie mógł być podstawą dochodzenia roszczeń, gdyż stanowił jedynie, jak wskazuje wyrok TK z 19 grudnia 2002 r. oraz opinia Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych w sprawie mienia zabużańskiego z dnia 27 stycznia 2003 r., szczególnego rodzaju zobowiązania państwa do uregulowania w prawie wewnętrznym kwestii rozliczenia z osobami, które utraciły mienie w związku ze zmianami granic Polski. Świadczy

o tym chociażby art. 3 ust. 6, iż wartość pozostawionego mienia ruchomego i nieruchomego zwraca się po cenie ubezpieczeniowej. ...

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego powoływany układ, wbrew stanowisku strony przeciwnej i uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2002 r. jest nadal obowiązujący, gdyż nie został wykonany. Zgodnie bowiem z art. 59 Konwencji Wiedeńskiej z dnia 23 maja 1969 r. o prawie traktatów traktat uważa się za wygasły, jeżeli wszystkie strony zawrą późniejszy traktat dotyczący tego samego przedmiotu oraz z późniejszego traktatu wynika lub jest w inny sposób ustalone, że strony zamierzały, aby dane zagadnienie było regulowane przez ten traktat, bądź postanowienia późniejszego traktatu są do tego stopnia nie do pogodzenia z postanowieniami wcześniejszymi, że te dwa traktaty nie nadają się do równoczesnego stosowania. ...”

106. 12 grudnia 2003 r. w dwóch kolejnych wyrokach (sygn. akt: II SAB 219/03 oraz II SAB 221/03) dotyczących skarg na bezczynność władzy wykonawczej, w szczególności na zaniechanie przez ministra spraw zagranicznych czynności zmierzających do ogłoszenia umów republikańskich w Dzienniku Ustaw, Naczelny Sąd Administracyjny w całości podtrzymał powyższy, wcześniejszy pogląd. Następnie nakazał Ministrowi rozpatrzenie wniosków skarżących o ogłoszenie umów republikańskich.

(h) Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2003 r.

(i) Tło sprawy

107. W dniu 25 kwietnia 2001 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił roszczenie o odszkodowanie pieniężne za mienie pozostawione na ziemiach zabużańskich (w regionie, który obecnie należy do Ukrainy) wniesione przez Cz.S.

przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Skarbu Państwa. Cz.S. wniósł o zasądzenie odszkodowania odpowiadającego wartości przedmiotowego majątku, a powództwo oparł *inter alia*, na art. 3 § 6 właściwej umowy republikańskiej. Sąd uznał, że postanowienia umowy nie mogły stanowić samodzielnej podstawy prawnej do ustalenia odpowiedzialności pozwanego oraz, że powód nie wykazał związku przyczynowego pomiędzy zarzuconą szkodą i działaniem lub zaniechaniem ze strony władz publicznych.

28 maja 2002 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie po rozpatrzeniu apelacji powoda utrzymał w mocy wyrok sądu pierwszej instancji oraz jego uzasadnienie.

(ii) Wyrok

108. Wyrok (sygn. akt: I CK 323/02) został wydany przez Sąd Najwyższy w składzie trzech sędziów po rozpatrzeniu kasacji wniesionej przez Cz.S. od wyroku Sądu Apelacyjnego. Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania. W wyroku, uważanym za przełomowe rozstrzygnięcie w kwestii roszczeń zabużańskich i odpowiedzialności cywilnej państwa z tytułu niewykonywania prawa zaliczania, Sąd Najwyższy dokonał szeregu ważnych ustaleń faktycznych i prawnych.

109. Rozważając charakter uprawnienia ustanowionego w art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. Sąd Najwyższy zauważył, *inter alia*:

„Charakter tego prawa zaliczania jest sporny, wszakże przeważa pogląd, że jest to szczególnie prawo majątkowe, dziedziczne, w szczególny sposób zbywalne, którego treścią jest możliwość umorzenia określonej kategorii zobowiązań pieniężnych przy wykorzystaniu tzw. „pieniądza zabużańskiego”. Tak określone prawo zaliczania ma bez wątpliwości wartość majątkową, która jest pochodną dostępności dóbr, które można za nie kupić. O dostępności zaś tych dóbr decyduje kształt ustawodawstwa i praktyka jego stosowania.”

110. Ponadto, Sąd stwierdził co następuje:

„(...) W świetle tego wyводу nie może być wątpliwości, iż podejmowane w ostatnim czasie działania normatywne, wpłynęły niekorzystnie na wartość prawa zaliczania, a obniżenie wartości może być ujmowane w kategorii uszczerbku majątkowego objętego pojęciem szkody. Konieczne jest tu porównanie wartości prawa zaliczania przy hipotetycznym stanie prawnym wolnym od aktów prawnych uznanych za wadliwe i wartości tego prawa, które istnieje w związku z wydaniem tych aktów.

W rozważaniach dotyczących powstania szkody nie sposób pominąć także praktyki stosowania przepisów dotyczących rekompensaty dla zabużan. W aktach sprawy (k. 147-154) znajdują się dokumenty potwierdzające, iż Skarb Państwa nie organizuje przetargów, do których mogłyby przystąpić osoby uprawnione do ekwiwalentu. Także Agencja

Własności Rolnej Skarbu Państwa (obecnie Agencja Nieruchomości Rolnych) i Agencja Mienia Wojskowego nie respektuje powoływanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Taka praktyka uniemożliwia faktyczną realizację prawa do zaliczania. Oczywiście kwestia wykazania szkody i jej wysokości obciąża powoda. Z pewnością nie jest to szkoda polegająca na pozbawieniu prawa majątkowego i jej wartość nie jest równa wartości mienia pozostawionego na terenie obecnej Ukrainy ...

Rekapitulując, przedstawione wyżej argumenty prowadzą do uzasadnionego wniosku, [zabużanie] mogą na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji dochodzić od Skarbu Państwa odszkodowania z tytułu uszczerbku majątkowego w postaci obniżenia wartości prawa do ekwiwalentu, co było następstwem wydania aktów normatywnych ograniczających dostęp tych osób do przetargów ... uniemożliwiając lub ograniczając w ten sposób możliwość realizacji ich praw ...

Takie stanowisko nie oznacza jednak, iż w ten sposób możliwe jest dochodzenie odszkodowania w postaci pełnej rekompensaty pieniężnej za mienie pozostawione na

Kresach Wschodnich. Sprzeciwia się temu bezsporny fakt obowiązywania przepisów odrębnych, aktualnie przede wszystkim art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w których ustawodawca – w ramach autonomii legislacyjnej – uregulował formę i tryb realizacji prawa do ekwiwalentu. Rzecz w tym, że wskazane wyżej działania normatywne uczyniły ten mechanizm pozornym instrumentem kompensacji, co jednoznacznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny. Nie pozostało to bez wpływu na rzeczywistą wartość prawa do otrzymania ekwiwalentu za pozostawione mienie. Przeciwnie, wartość tego prawa uległa zmniejszeniu skoro z jednej strony działania ustawodawcy wyłączające spod hipotezy przepisu art. 212 ustawy o gospodarce (...) kolejne nieruchomości skarbowe z drugiej zaś praktyka stosowania tego przepisu (rezygnacja z organizowania przetargów), doprowadziły w istocie do ubezskutechnienia tego przepisu i tym samym prawo zaliczania wartości mienia nie mogło i nie może być realizowane.

Takie działania nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawa, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), w państwie, w którym zagwarantowana jest równa ochrona prawna dla własności, innych praw majątkowych i praw dziedziczenia (art. 64 ust. Konstytucji).

Godzi się wszakże zauważyć, iż około 90% osób uprawnionych do ekwiwalentu uzyskało rekompensaty za pozostawione mienie, przy wykorzystaniu mechanizmów przewidzianych w przepisach odrębnych, przede wszystkim przez realizację prawa do zaliczania wartości mienia. Jeśli tak, to nie sposób pominąć faktu obowiązywania nadal prawa do zaliczania ... i uznać za uzasadnione prawo zabużan, którzy dotychczas nie zrealizowali prawa zaliczania, do pełnej rekompensaty pieniężnej, której wysokość określa wartość mienia pozostawionego na Kresach Wschodnich. W ten sposób bowiem wprowadzono by niczym nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji samych zabużan, a co ważniejsze tą drogą ubezskutechniono by także obowiązujące przepisy ..., przewidujące mechanizm realizacji prawa do ekwiwalentu (przede wszystkim art. 212).”

(i) Ustawa z 2003 r.

(i) Prace przygotowawcze i przyjęcie przez parlament

111. Tymczasem Senat przygotował projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami i ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw („projekt senacki”). Został on wniesiony do parlamentu 10 marca 2003 r. Krótko rzecz ujmując Senat zaproponował przekształcenie istniejących przepisów tak, aby udostępnić zabużanom wszystkie grunty państwowe.

112. Pierwsze czytanie projektu senackiego odbyło się 16 kwietnia 2003 r. 26 maja 2003 r. Rząd, który na początku 2003 r. przygotował własny projekt ustawy (zob. także paragraf 33 powyżej), przedłożył opinię, w której zdecydowanie skrytykował propozycje Senatu.

Rządowy projekt ustawy został wniesiony do Sejmu 10 lipca 2003 r. Rząd zaproponował, aby mienie państwowe było w całości dostępne do sprzedaży dla zabużan, jednakże wartość odszkodowania została obniżona do 20.000 PLN.

113. Następnie Sejm postanowił prowadzić prace nad obydwooma projektami ustaw jednocześnie.

Pierwsze czytanie miało miejsce 29 lipca 2003 r. Drugie i trzecie czytanie odbyło się odpowiednio 28 października i 12 listopada 2003 r. W trakcie czytań maksymalna wartość mienia kompensacyjnego została podwyższona do kwoty 50.000 PLN.

12 listopada 2003 r. projekt ustawy został przyjęty przez Sejm i ustawę przekazano do Senatu. Senat zaproponował zmiany, które co do zasady zostały przyjęte przez Sejm 12 grudnia 2003 r. Tego samego dnia ustawa z grudnia 2003 r. została przekazana Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do podpisu. Prezydent podpisał ustawę 5 stycznia 2004 r.

(ii) Przepisy ustawy

114. Ustawa z grudnia 2003 r. weszła w życie 30 stycznia 2004 r. Art. 1 stanowi:

„Ustawa określa zasady zaliczania na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., za pozostawienie których miały przysługiwać świadczenia przewidziane w:

1) układzie z dnia 9 września 1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczącym ewakuacji obywateli polskich z terytorium B.S.R.R. i ludności Białoruskiej z terytorium Polski;

2) układzie z dnia 9 września 1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Rad dotyczącym ewakuacji obywateli polskich z terytorium U.S.R.R. i ludności ukraińskiej z terytorium Polski;

3) układzie z dnia 22 września 1944 r. pomiędzy Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem Litewskiej Socjalistycznej Republiki Rad, dotyczącym ewakuacji obywateli polskich z terytorium Litewskiej S.R.R. i ludności litewskiej z terytorium Polski;

4) umowie z dnia 6 lipca 1945 r. między Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o prawie zmiany obywatelstwa radzieckiego osób narodowości polskiej i żydowskiej, mieszkających w ZSRR, i o ich ewakuacji do Polski, i o prawie zmiany obywatelstwa polskiego osób narodowości rosyjskiej, ukraińskiej, białoruskiej, rusińskiej i litewskiej, mieszkających na terytorium Polski, i o ich ewakuacji do ZSRR.”

115. Art. 2 stanowi:

„1. Prawo do zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego przysługuje właścicielom tych nieruchomości, jeżeli spełniają łącznie następujące warunki:

1) zamieszkiwali w dniu 1 września 1939 r. na terenach, o których mowa w art. 1, byli w tym dniu obywatelami polskimi i opuścili te tereny w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r.;

2) posiadają obywatelstwo polskie;

3) zamieszkują na stałe w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

2. W razie śmierci właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego, prawo do zaliczenia wartości nieruchomości przysługuje łącznie wszystkim jego spadkobiercom, jeżeli posiadają oni obywatelstwo polskie i zamieszkują na stałe w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy albo jednemu z nich wskazanemu przez pozostałych spadkobierców. Wskazanie osoby uprawnionej następuje przez złożenie oświadczenia z podpisem notarialnie poświadczonym.

3. Prawo do zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego, stwierdzone na podstawie odrębnych przepisów oraz na podstawie niniejszej ustawy, z zastrzeżeniem ust. 2, jest niezbywalne.

4. Prawo do zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego nie przysługuje osobie, która na podstawie odrębnych przepisów, w tym przepisów o gospodarce nieruchomościami, o przeprowadzeniu reformy rolnej lub o ustroju rolnym i osadnictwie, nabyła na własność albo w użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa, w ramach świadczeń przewidzianych w umowach,
o których mowa w art. 1.”

116. Art. 3 określa prawo zaliczania w następujący sposób:

„1. Na poczet ceny sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego takich nieruchomości oraz ceny sprzedaży położonych na nich budynków, innych urządzeń albo lokali osobom, o których mowa w art. 2 ust. 1 i 2, zalicza się, z zastrzeżeniem ust. 2, wartość nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego.

2. Zaliczenie wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego, o którym mowa w ust. 1, dokonuje się w wysokości równej 15% wartości tych nieruchomości, przy czym wysokość zaliczonej kwoty nie może przewyższać 50.000 PLN.”

117. Zgodnie z art. 4 i 5 zabużanie muszą wystąpić do wojewody właściwego ze względu na ich miejsce zamieszkania z wnioskiem o potwierdzenie prawa zaliczania. Potwierdzenie ma formę decyzji administracyjnej, od której można się odwołać do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Termin składania takich wniosków upłyne 31 grudnia 2005 r.

Art. 6 stanowi, że wojewodowie prowadzą rejestr roszczeń zabużańskich.

Uprawnienie do odszkodowania na podstawie ustawy z grudnia 2003 r. może zostać zrealizowane jedynie w drodze procedury przetargowej.

118. Art. 14, w odpowiednim zakresie, stanowi:

„W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami wprowadza się następujące zmiany:

1) uchyla się art. 212; (...)”

119. Art. 16 stanowi:

„Zobowiązania wynikające z umów wymienionych w art. 1 uznaje się za wykonane wobec osób, o których mowa w art. 2 ust. 4, oraz osób, które na podstawie niniejszej ustawy zrealizowały prawo do zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego.”

120. 30 stycznia 2004 r., tj. w dniu wejścia w życie ustawy z grudnia 2003 r. grupa posłów z Platformy Obywatelskiej (zob. także paragraf 38 powyżej) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 191 w związku z art. 188 Konstytucji, z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją licznych przepisów ustawy, włączając art. 2(1)(2), 2(1)(3), 2(2), 2(4), 3(2) i 16. Powołali się na konstytucyjne zasady równości wobec prawa, poszanowania własności i nabytych zgodnie z prawem uprawnień oraz zasadę państwa prawnego. Postępowanie jest w toku¹⁵.

OCENA PRAWNA

I. ZARZUCANE NARUSZENIE ART. 1 PROTOKOŁU NR 1 DO KONWENCJI

121. Skarżący zarzucał naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji polegające na tym, że jego uprawnienie do odszkodowania za mienie pozostawione na ziemiach zabużańskich, tak zwane „prawo zaliczania”, nie zostało zaspokojone.

Art. 1 Protokołu nr 1 stanowi:

„Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego.

Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczenia podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych.”

Zakres sprawy przed Trybunałem

122. Określając w postanowieniu o dopuszczalności skargi zakres swej właściwości *ratione temporis*, Trybunał przyjął, że zarzut Skarżącego nie dotyczy jednostkowego, określonego środka, czy też decyzji podjętej przed, czy nawet

¹⁵ W dacie przyjęcia wyroku.

po 10 października 1994 r., tj. dacie ratyfikacji przez Polskę Protokołu nr 1. Istota zarzutu Skarżącego dotyczy bowiem zaniechania przez państwo zaspokojenia jego roszczenia o mienie kompensacyjne, przysługującego mu nieprzerwanie z mocy polskiego prawa.

Zważywszy, że uprawnienie to przysługiwało Skarżącemu w dniu ratyfikacji i istniało 12 marca 1996 r., tj. gdy wniósł swoją skargę do Komisji, jak również i 19 grudnia 2002 r. tj. w dacie wydania postanowienia o dopuszczalności, Trybunał uznał, że ma właściwość temporalną do rozpoznania skargi. Uznał on także, iż weźmie pod uwagę fakty poprzedzające ratyfikację, o tyle, o ile można uznać, że wywołały sytuację wykraczającą poza tę datę lub mogą być istotne dla zrozumienia faktów, które nastąpiły po tej dacie (zob. *Broniowski p. Polsce* (post.) [GC], nr 31443/96, §§ 74-77).

123. Jednakże data, poczynając od której Trybunał posiada *ratione temporis* właściwość nie określa jedynie początku okresu, w którym, aż do dnia dzisiejszego, działania lub zaniechania państwa polskiego będą oceniane przez Trybunał z punktu widzenia ich zgodności z Konwencją, lecz jest także istotna dla zdefiniowania rzeczywistej treści i zakresu interesu prawnego Skarżącego gwarantowanego przez prawo polskie i podlegającego ocenie na podstawie art. 1 Protokołu nr 1.

124. Pomimo, że tło historyczne sprawy, a w tym powojenne zmiany granic państwowych, spowodowana przez nie migracja osób dotkniętych tymi wydarzeniami oraz umowy republikańskie, z których wywodzi się uprawnienie Skarżącego (zob. paragrafy 10-12, 39-41, 67 i 81 powyżej) mają z pewnością znaczenie dla zrozumienia obecnej skomplikowanej sytuacji faktycznej i prawnej, Trybunał nie będzie zajmował się kwestią jakichkolwiek prawnych, moralnych, społecznych, finansowych lub innych zobowiązań państwa polskiego wynikających z faktu, że właściciele mienia zabużańskiego zostali po drugiej wojnie światowej pozbawieni swej własności przez Związek Radziecki i zmuszeni do migracji. W szczególności, Trybunał nie będzie zajmował się kwestią, czy wynikające z umów republikańskich zobowiązanie Polski do zwrotu tym osobom wartości mienia pozostawionego w dawnych republikach radzieckich mogłoby mieć jakikolwiek wpływ na zakres prawa Skarżącego na gruncie ustawodawstwa krajowego i Konwencji oraz czy Polska dotrzymała zobowiązań, jakie wzięła na siebie na mocy tych umów.

125. Jedynym zagadnieniem, które Trybunał będzie rozstrzygał jest kwestia czy nastąpiło naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 w wyniku działań i zaniechań państwa polskiego w odniesieniu do realizacji prawa Skarżącego do mienia kompensacyjnego należnego mu na podstawie ustawodawstwa polskiego w dniu wejścia w życie Protokołu i istniejącego w dniu 12 marca 1996 r., gdy wniósł on skargę do Komisji.

Zastosowanie art. 1 Protokołu nr 1 do sprawy

1. Stanowiska stron

(a) Skarżący

126. Skarżący, tak jak to czynił w postępowaniu dotyczącym dopuszczalności skargi, utrzymywał, że jego uprawnienie jest prawem majątkowym, które Polska pierwotnie uznała przyjmując na siebie zobowiązanie do przyznania odszkodowania osobom repatriowanym na podstawie art. 3 § 6 odpowiedniej umowy republikańskiej. Zobowiązanie to zostało później włączone do prawa polskiego, które przyznało mu, jako spadkobiercy jego repatriowanej babki, szczególne uprawnienie do zaliczenia wartości mienia pozostawionego przez jego rodzinę na ziemiach zabużańskich na poczet ceny sprzedaży lub opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości nabytej od państwa. Prawo to, dodał, było wyraźnie uznawane przez sądy polskie za prawo własnościowe i zostało niedawno zdefiniowane przez Trybunał Konstytucyjny jako „prawo zaliczania”. Bezsprzecznie mieściło się ono w pojęciu „mienia” w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1.

(b) Rząd

127. Odnosząc się do postanowienia o dopuszczalności skargi i ustalenia Trybunału, że art. 1 Protokołu nr 1 ma zastosowanie w sprawie, Rząd utrzymywał, że na gruncie ustawodawstwa krajowego Skarżący był „jedynie wnioskodawcą”, który mógł zwrócić się o mienie kompensacyjne. Skarżący złożył taki wniosek, lecz z uwagi na to, że nie przedłożył opinii biegłego określającej aktualną wartość rynkową pozostawionego mienia, władze nie mogły wydać koniecznych, dodatkowych dokumentów umożliwiających mu uczestniczenie w przetargach na sprzedaż mienia państwowego.

128. W tym kontekście Rząd porównywał sytuację pana Broniowskiego do sytuacji skarżącego w sprawie *Jantner przeciwko Słowacji* (nr 39050/97, §§ 27 i nast. z 4 marca 2003 r.) i podnosił, że – tak jak w przypadku pana Jantnera – jego uprawnienie było roszczeniem warunkowym, które wobec niezachowania wymogów formalnych wniosku przez Skarżącego, wygasło w rezultacie braku spełnienia warunku.

2. Ocena Trybunału

129. Pojęcie „mienia” w pierwszej części art. 1 Protokołu nr 1 ma znaczenie autonomiczne, które nie jest ograniczone do własności dóbr materialnych, ani zależne od formalnego przyporządkowania w prawie krajowym. Podobnie jak dobra materialne, niektóre inne prawa i korzyści o charakterze majątkowym mogą być również uważane za „prawa własności”, a zatem „mienie” w rozumieniu tego przepisu. W każdej sprawie kwestią wymagającą rozważenia jest, czy w jej okolicznościach, ocenianych jako całość, Skarżącemu przysługiwał tytuł do

interesu o charakterze materialno-prawnym¹⁶, podlegającego ochronie na mocy art. 1 Protokołu nr 1 (zob. *Iatridis przeciwko Grecji* [GC], nr 31107/96, § 54, ECHR 1999-II i *Beyeler przeciwko Włochom* [GC], nr 33202/96, § 100, ECHR 2000-I).

130. Uznając skargę za dopuszczalną, Trybunał odrzucił argumenty Rządu w odniesieniu do braku zastosowania art. 1 Protokołu nr 1 w sprawie. Trybunał stwierdził, że Skarżący miał interes majątkowy podlegający ochronie na mocy tego artykułu. Zauważył ponadto, że uprawnienie Skarżącego miało nieprzerwanie podstawę prawną w ustawodawstwie krajowym obowiązującym po 10 października 1994 r. i że zostało ono zdefiniowane przez polski Sąd Najwyższy jako „wierzytelność do Skarbu Państwa”, która ma „charakter majątkowy i dziedziczny” (zob. *Broniowski przeciwko Polsce* (post.), cytowane powyżej, §§ 97–101).

131. Następnie, w grudniu 2002 r., Trybunał Konstytucyjny rozpatrując wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich (zob. paragraf 28 powyżej) określił uprawnienie Skarżącego jako „prawo zaliczania”, mające „szczególny charakter jako samodzielne prawo majątkowe”, które „korzysta z konstytucyjnie gwarantowanej ochrony praw majątkowych”, i które jest „szczególnym prawem majątkowym o charakterze publicznoprawnym”. Pomimo, że Trybunał Konstytucyjny przyznał, że wykonanie tego prawa zależało od aktywności uprawnionego, to odrzucił argument, iż nie istniało ono do momentu jego realizacji poprzez wygranie przetargu na sprzedaż mienia państwowego. Trybunał Konstytucyjny nie miał wątpliwości, że prawo zaliczania podlega ochronie na gruncie art. 1 Protokołu nr 1 (zob. paragrafy 80–87, w szczególności paragraf 83 powyżej).

W wyroku z 21 listopada 2003 r., wydanym po wyżej wymienionym orzeczeniu Sąd Najwyższy uznał, że prawo zaliczania jest „szczególnym prawem majątkowym”, dziedzicznym, w szczególny sposób zbywalnym, o „wartości majątkowej” i którego treścią jest „możliwość umorzenia określonej kategorii zobowiązań pieniężnych przy wykorzystaniu tzw. „pieniądza zabużańskiego” (zob. paragraf 109 powyżej).

Trybunał podziela ocenę uprawnienia przysługującego Skarżącemu na mocy polskiego ustawodawstwa dokonaną w kategoriach konwencyjnych przez najwyższe polskie organy sądowe. W obecnej argumentacji Rządu Trybunał nie znajduje podstaw do zmiany konkluzji zawartej w postanowieniu o dopuszczalności skargi, iż prawo zaliczania przysługujące Skarżącemu stanowi „mienie” w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1.

132. W odniesieniu do treści i zakresu tego prawa Trybunał już wcześniej zauważył, że kwestię tę należy oceniać z perspektywy tego, jakie „mienie” posiadał Skarżący w dniu wejścia w życie Protokołu i, definitywnie, w dniu, w którym złożył swoją skargę do organów Konwencji (zob. paragraf 125 powyżej).

¹⁶ W języku oryginału, tj. angielskim: „substantive interest”.

Faktycznie, w obu tych datach (10 października 1994 r. i 12 marca 1996 r.) sytuacja Skarżącego była zasadniczo taka sama. W tym czasie prawo zaliczania było określone w art. 81 ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1985 r., stanowiącym, że osoby repatriowane z ziem zabużańskich, lub ich spadkobiercy mogą, na wniosek złożony do właściwego organu, zaliczyć wartość pozostawionego mienia na poczet ceny sprzedaży lub opłat za użytkowanie wieczyste działek budowlanych oraz położonych na nich domów lub budynków sprzedawanych przez państwo (zob. paragraf 46 powyżej).

Sposób realizacji tego prawa był określony w rozporządzeniu z 1985 r., którego paragraf 3 stanowił, że jeżeli wartość mienia zabużańskiego przekracza cenę mienia kompensacyjnego sprzedawanego przez państwo – tak jak to było w przypadku Skarżącego – różnica może być zaliczona na poczet ceny sprzedaży państwowej działki przeznaczonej na cele przemysłowe lub handlowe oraz określonych kategorii budynków lub budowli na niej usytuowanych (zob. paragraf 46 powyżej).

133. W konsekwencji, w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1, „mieniem” Skarżącego było uprawnienie do otrzymania na wniosek, który złożył już 15 września 1992 r., mienia kompensacyjnego o kategorii wymienionej w paragrafie 3 Rozporządzenia z 1985 r. (zob. paragrafy 18 *in fine* i 21 powyżej). Pomimo, że prawo to było w pewnego rodzaju początkowej formie, albowiem jego urzeczywistnienie miało nastąpić w drodze decyzji administracyjnej przyznającej nieruchomość państwową, art. 81 wyraźnie stanowił podstawę prawną zobowiązania państwa do realizacji tego prawa.

Zgodność z art. 1 Protokołu nr 1

Zasada art. 1 Protokołu nr 1 znajdująca zastosowanie w sprawie

134. Art. 1 Protokołu nr 1 zawiera trzy odrębne zasady: pierwsza zasada, wyrażona w pierwszym zdaniu pierwszego paragrafu ma charakter ogólny i gwarantuje korzystanie z własności; druga zasada, zawarta w drugim zdaniu pierwszego paragrafu, odnosi się do pozbawienia własności i poddaje je pewnym warunkom; trzecia zasada, sformułowana w drugim paragrafie, stanowi, że państwa strony są uprawnione, m. in. do regulowania korzystania z własności w interesie powszechnym. Trzy zasady nie są jednak odrębne w sensie braku wzajemnego powiązania. Druga i trzecia zasada dotyczą szczególnych przypadków ingerencji w prawo do spokojnego korzystania z własności i dlatego też należy je interpretować w świetle pierwszej, ogólnej zasady (zob. m.in., *James i Inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, wyrok z 21 lutego 1986 r., *Seria A* nr 98, str. 29 –30, § 37, który częściowo przytacza zasady ustanowione przez Trybunał w sprawie *Sporrong i Lönnroth przeciwko Szwecji*, wyrok z 23 września 1982 r., *Seria A*. Nr 52, str. 24, § 61; zob. także *Iatridis przeciwko Grecji*, § 55, i *Beyeler przeciwko Włochom*, § 98, wyroki cytowane powyżej).

135. Strony nie zajęły jasnego stanowiska w kwestii tego, która z zasad zawartych w art. 1 Protokołu nr 1 ma zastosowanie w sprawie. Podczas gdy żadna

ze stron nie twierdziła, że sytuacja będąca przedmiotem skargi była wynikiem zastosowania środków zmierzających do „uregulowania korzystania z własności” w rozumieniu drugiego paragrafu, Skarżący podnosił ogólne zaniechanie zaspokojenia jego uprawnienia przez państwo a Rząd utrzymywał, że władzom nie można przypisać ani braku poszanowania jego prawa, ani też ingerencji w wykonywanie tego prawa (zob. także paragrafy 137–142 poniżej).

136. Biorąc pod uwagę skomplikowany charakter kwestii prawnych i faktycznych zachodzących w sprawie, Trybunał uważa, że zarzucone naruszenie prawa własności nie może być sklasyfikowane w sposób precyzyjny. W każdym jednak razie, sytuacja wspomniana w drugim zdaniu pierwszego paragrafu jest tylko szczególnym przykładem ingerencji w prawo do spokojnego korzystania z własności, gwarantowane na mocy ogólnej zasady zawartej w pierwszym zdaniu (zob. *Beyeler przeciwko Włochom*, cytowany powyżej). Z tego względu, bardziej stosownym będzie rozpoznanie sprawy w świetle tej ogólnej zasady.

Charakter zarzucanego naruszenia

1. Stanowiska stron

(a) Skarżący

137. Skarżący uważał, że ciągły brak zaspokojenia jego uprawnienia przez państwo, fakt, który jego zdaniem sam przez się stanowił ingerencję w wykonywanie jego prawa majątkowego, był spowodowany serią działań i zaniechań ze strony władz.

Według Skarżącego, sytuacja będąca przedmiotem skargi miała swoje źródło w zaniechaniu wykonania przez państwo obowiązku stanowienia prawa celem uregulowania we właściwy sposób i we właściwym czasie problemu roszczeń zabużańskich i stworzenia warunków dla ich pełnej realizacji przez uprawnionych. Przez cały okres objęty właściwością temporalną Trybunału, problem niewystarczającej ilości nieruchomości państwowych przeznaczonych na zaspokojenie tych roszczeń, spowodowany „komunalizacją” nieruchomości państwowych w 1990 r. nie tylko spotykał się z brakiem reakcji ze strony państwa, lecz państwo także nie podjęło stosownych środków legislacyjnych celem jego rozwiązania i wprowadziło ustawy, które stopniowo prawie całkowicie uniemożliwiły otrzymanie mienia z państwowych zasobów ziemi.

138. Co więcej, władze państwowe uczyniły realizację jego uprawnienia niemożliwą w praktyce. Zwykłą i szeroko rozpowszechnioną praktyką władz było uchylanie się od wystawiania nieruchomości państwowych na sprzedaż i uniemożliwianie osobom uprawnionym brania udziału w przetargach na sprzedaż mienia państwowego.

139. Ostatnie takie działanie miało miejsce 30 stycznia 2004 r., dniu wejścia w życie ustawy z grudnia 2003 r., na mocy której wszystkie zobowiązania państwa w stosunku do Skarżącego i wszystkich innych zabużan, którzy

kiedykolwiek otrzymali mienie kompensacyjne na podstawie wcześniejszego ustawodawstwa, zostały uznane za wykonane.

(b) Rzqd

140. Rząd zaprzeczył, aby miała miejsce ingerencja w wykonywanie przez Skarżącego prawa do spokojnego korzystania z mienia, ponieważ, jak to już podniósł na rozprawie i utrzymywał w swoich późniejszych pismach procesowych, Skarżący nie miał „mienia” w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1.

141. W przedmiocie rzekomego niewykonania przez państwo jego pozytywnych zobowiązań wynikających z art. 1 Protokołu nr 1 poprzez zaniechanie ustawodawcze, Rząd podkreślił, że od lat 1944–1947, czasu pierwszej i głównej fali repatriacji obywateli polskich zza Bugu, państwo konsekwentnie regulowało tę kwestię ustawami. Na podstawie pierwotnych regulacji zdecydowana większość osób repatriowanych otrzymała mienie odszkodowawcze, zwłaszcza w zachodniej części Polski, która przed wojną należała do Niemiec.

142. Kolejne ustawy regulujące gospodarkę gruntami, w szczególności obowiązujące w okresie objętym właściwością temporalną Trybunału, obszernie regulowały kwestię realizacji pozostałych roszczeń zabużańskich. Ponadto, państwo stale podejmowało próby uchwalenia szczególnej ustawy dotyczącej różnych roszczeń restytucyjnych, a w tym uprawnienia Skarżącego. Pierwsza taka próba okazała się bezowocna, ponieważ projekt ustawy reparyacyjnej z 1999 r. został odrzucony przez Sejm. Jednakże prace nad ustawą zabużańską były kontynuowane i ostatnio, w grudniu 2003 r., Sejm przyjął ustawę, która w sposób kompleksowy reguluje całość problematyki dotyczącej roszczeń zabużańskich.

W sumie Rząd uważał, że nie można uznać, aby kwestia podlegająca rozpoznaniu przez Trybunał dotyczyła niewypełnienia przez państwo polskie jego pozytywnego zobowiązania do zapewnienia Skarżącemu spokojnego korzystania z mienia.

2. Ocena Trybunału

143. Podstawowym celem art. 1 Protokołu nr 1 jest ochrona osób przed nieuzasadnioną ingerencją państwa w spokojne korzystanie z mienia.

Jednakże na mocy art. 1 Konwencji, wszystkie państwa strony „zapewniają każdemu człowiekowi, podlegającemu ich jurysdykcji, prawa i wolności określone w Konwencji”. Wywiązanie się z tego ogólnego obowiązku może pociągać za sobą zobowiązania pozytywne nieodłącznie związane z zapewnieniem skutecznego korzystania z praw zagwarantowanych w Konwencji. W kontekście art. 1 Protokołu nr 1 owe pozytywne zobowiązania mogą wymagać od państwa podjęcia niezbędnych środków dla ochrony prawa własności (zob. *Sovtransavto Holding przeciwko Ukrainie*, nr 48553/99, § 96, ECHR 2002-VII, z dalszymi odwołaniami, oraz, z koniecznymi zmianami, *Keegan przeciwko Irlandii*, wyrok z dnia 26 maja 1994 r., *Seria A.*, nr 290, str. 19, § 49 i *Kroon i*

Inni przeciwko Holandii, wyrok z 27 października 1994 r., *Seria A.*, nr 297-C, str. 56, § 31).

144. Granic pomiędzy pozytywnymi i negatywnymi zobowiązaniami państwa wynikającymi z art. 1 Protokołu nr 1 nie da się precyzyjnie zdefiniować. Zasady, które mają zastosowanie są jednak podobne. Bez względu na to, czy sprawa jest oceniana w kategoriach pozytywnego zobowiązania państwa, czy też w kategoriach wymagającej uzasadnienia ingerencji władz publicznych, kryteria, które należy zastosować nie różnią się co do istoty. W obu przypadkach należy uwzględnić zachowanie sprawiedliwej równowagi pomiędzy konkurującymi interesami jednostki i zbiorowości jako całości. Co więcej, cele wymienione w tym przepisie mogą mieć pewne znaczenie przy ocenie, czy zachowano sprawiedliwą równowagę pomiędzy wymaganiami interesu publicznego i fundamentalnym prawem własności skarżącego. W kontekście obu zobowiązań państwo korzysta z pewnego marginesu swobodnej oceny przy decydowaniu o krokach, jakie należy podjąć dla zapewnienia przestrzegania Konwencji (zob., z koniecznymi zmianami, *Keegan przeciwko*

Irlandii [GC], nr 36022/97, §§ 98 i nast. ECHR 2003-VIII).

145. W niniejszej sprawie zarzut Skarżącego oparty na art. 1 Protokołu nr 1 polega na tym, że państwo, przyznawszy mu uprawnienie do mienia kompensacyjnego następnie uniemożliwiło mu – poprzez obstrukcję i beczynność, zarówno legislacyjną jak i administracyjną i poprzez praktyki pozaprawne – korzystanie z tego uprawnienia oraz, że ostatecznie, na mocy nowego ustawodawstwa zniweczyło jego interes prawny (zob. paragrafy 137 – 139 powyżej).

Wzajemne relacje pomiędzy zarzucanym zaniechaniem ze strony państwa i towarzyszącymi im działaniami, które mogłyby być uważane za „ingerencję” w wykonywanie prawa własności przez Skarżącego utrudniają sklasyfikowanie ich w jednej, precyzyjnej kategorii. Jak to pokazuje przebieg opisanych powyżej zdarzeń, których kulminacją było uchwalenie ustawy z grudnia 2003 r. fakty polegające na „działaniu” i „zaniechaniu” były blisko powiązane (zob. paragrafy 30 – 31; 48 – 49; 56 – 57; 59 – 61; 63 – 65; 69 – 70; 84 – 86; 96 – 98; 102; 110 i 114 – 119 powyżej).

Skutki prawne i praktyczne tych faktów oraz postępowanie państwa były różnie oceniane przez sądy krajowe; na przykład, Trybunał Konstytucyjny uznał, że ustawy ograniczające zabużanom dostęp do mienia państwowego doprowadziły do faktycznego wywłaszczenia (zob. paragraf 84 powyżej). Niektóre sądy cywilne przyjęły, że państwo jest odpowiedzialne za szkody poniesione przez zabużan zarówno z tytułu nałożenia nieuzasadnionych ograniczeń na korzystanie z prawa zaliczania jak i niewykonania swoich pozytywnych zobowiązań w zakresie zapewnienia ochrony praw własności oraz ogłoszenia umów republikańskich (zob. paragrafy 98 i 102 powyżej). Sąd Najwyższy stwierdził, że praktyki państwa wprawdzie nie stanowiły pozbawienia własności lecz, tym niemniej, nadmiernie ograniczały to prawo (zob. paragraf 110 powyżej).

146. Okoliczności sprawy mogą być równie dobrze oceniane w kategoriach przeszkód w skutecznym korzystaniu z prawa chronionego przez art. 1 Protokołu nr 1 jak i w kategoriach zaniechania zapewnienia realizacji tego prawa. Biorąc pod uwagę szczególne okoliczności sprawy, Trybunał nie uważa, aby koniecznym było dokonywanie w niniejszym rozstrzygnięciu ścisłego rozróżnienia czy powinna być ona oceniana z punktu widzenia pozytywnych zobowiązań państwa czy też w ramach jego negatywnego obowiązku powstrzymania się od nieuzasadnionej ingerencji w spokojne korzystanie z własności.

Trybunał rozstrzygnie, czy postępowanie państwa polskiego – bez względu na to, czy może być ono zakwalifikowane jako ingerencja, czy jako brak działania, czy też jako połączenie ich obu – było usprawiedliwione w świetle wymienionych poniżej zasad mających zastosowanie w sprawie.

Zasady ogólne

(a) Zasada legalności

147. Podstawowym i najistotniejszym wymogiem art. 1 Protokołu nr 1 jest, aby każda ingerencja władzy publicznej w spokojne korzystanie z mienia była zgodna z prawem: drugie zdanie pierwszego paragrafu dopuszcza pozbawienie własności wyłącznie „na warunkach przewidzianych przez ustawę”, a drugi paragraf uznaje, że państwo ma prawo regulować korzystanie z własności poprzez stosowanie „ustaw”. Ponadto, zasada rządów prawa, jedna z fundamentalnych zasad demokratycznego społeczeństwa jest nieodłączna wszystkim przepisom Konwencji (zob. *Former King of Greece*¹⁷ i *Inni przeciwko Grecji* [GC], nr 25701/94, § 79, ECHR 2000-XII, z dalszymi odniesieniami i *Iatridis przeciwko Grecji*, cytowany powyżej, § 58).

Zasada legalności zakłada także, iż odpowiednie przepisy ustaw krajowych są dostatecznie dostępne, precyzyjne i stosowane w sposób przewidywalny (zob. wyrok *Beyeler* cytowany powyżej, §§ 109–110).

(b) Zasada uprawnionego celu w interesie publicznym

148. Ingerencja w korzystanie z prawa lub wolności zawartej w Konwencji musi dążyć do osiągnięcia uprawnionego celu. Podobnie, w sprawach dotyczących pozytywnego obowiązku, musi istnieć prawnie uzasadnione usprawiedliwienie braku działania ze strony państwa. Zasada „sprawiedliwej równowagi” nieodłączna art. 1 Protokołu nr 1 sama przez się implikuje istnienie ogólnego interesu zbiorowości. Ponadto, należy przypomnieć, że zasady zawarte w art. 1 nie są odrębne w sensie braku wzajemnego powiązania oraz że druga i trzecia zasada dotyczą jedynie szczególnych przypadków ingerencji w

¹⁷ W jęz. polskim: „Były Król Grecji”.

wykonywanie prawa do spokojnego korzystania z mienia. Jednym ze skutków tego jest to, że warunek istnienia „interesu publicznego” wymienionego w drugim zdaniu, lub „interesu powszechnego”, o którym mowa w paragrafie drugim, są faktycznie następstwami zasady ustanowionej w pierwszym zdaniu, według której ingerencja w wykonywanie prawa do spokojnego korzystania z mienia w rozumieniu pierwszego zdania art. 1 musi także dążyć do osiągnięcia celu w interesie publicznym (zob. wyrok *Beyeler*, cytowany powyżej, § 111).

149. Z uwagi na ich bezpośrednią wiedzę o własnym społeczeństwie i jego potrzebach, w ocenie tego, co jest „w interesie publicznym”, władze krajowe znajdują się w zasadzie w korzystniejszej sytuacji aniżeli sędzia międzynarodowy. W systemie ochrony ustanowionym przez Konwencję, do władz krajowych zatem należy dokonanie wstępnej oceny czy istnieje problem o powszechnej doniosłości, który uzasadniałby zastosowanie środków w sferze korzystania z prawa własności, włączając w to pozbawienie i zwrot własności. W tej dziedzinie, tak jak i w innych dziedzinach, na które rozciągają się gwarancje Konwencji władze krajowe mają pewien margines swobodnej oceny.

Ponadto, pojęcie „interesu publicznego” ma z natury rzeczy szeroki zakres. W szczególności, decyzje o uchwaleniu ustaw wywłaszczających lub przyznających odszkodowania za wywłaszczone mienie z funduszy publicznych implikują rozważenie szeregu problemów politycznych, ekonomicznych i społecznych. Uznając za naturalne, że margines swobodnej oceny przyznany ustawodawcy przy prowadzeniu polityki społecznej i ekonomicznej powinien być szeroki, w swoich poprzednich orzeczeniach Trybunał przyjął, że będzie brał pod uwagę ocenę ustawodawcy odnośnie tego, co jest „w interesie publicznym”, chyba że ocena ta jest w sposób oczywisty pozbawiona uzasadnionych podstaw (zob. cytowane powyżej wyroki *James i Inni*, str. 32; § 46, i *Former King of Greece i Inni*, § 87). Ta sama logika ma zastosowanie do fundamentalnych zmian systemu w kraju, takich jak przejście z reżimu totalitarnego do demokratycznej formy rządów i reforma struktury politycznej, prawnej i ekonomicznej państwa, zjawiska, które nieuchronnie pociągają za sobą uchwalenie ustawodawstwa o charakterze ekonomicznym i społecznym o szerokim zasięgu.

(c) Zasada „sprawiedliwej równowagi”

150. Zarówno ingerencja w spokojne korzystanie z mienia, jak i powstrzymanie się od działania muszą zachować stosowną równowagę pomiędzy wymaganiami ogólnego interesu społeczności i potrzebą ochrony fundamentalnych praw jednostki (zob. m.in. wyrok *Sporrong i Lönnroth* cytowany powyżej str. 26, § 69).

Dążenie do osiągnięcia tej równowagi jest odzwierciedlone w strukturze art. 1 Protokołu nr 1 jako całości. Przede wszystkim, musi istnieć rozsądny stosunek proporcjonalności pomiędzy środkami zastosowanymi przez państwo, a w tym środkami pozbawiającymi osobę własności, a celem, który ma być osiągnięty za ich pomocą. W każdej sprawie dotyczącej naruszenia tego artykułu Trybunał musi zatem ustalić, czy z powodu działania lub braku działania ze strony państwa

osoba zainteresowana musiała ponieść nieproporcjonalny i nadmierny ciężar (zob. cytowane powyżej wyroki *Sporrong i Lönnroth*, § 73 oraz *Former King of Greece i Inni*, §§ 89–90, z dalszymi odwołaniami).

151. Badając czy zachowano wymogi art. 1 Protokołu nr 1, Trybunał musi dokonać całościowej oceny różnych wchodzących w grę interesów, biorąc przy tym pod uwagę, że Konwencja powstała w zamiarze chronienia praw „rzeczywistych i skutecznych”. Musi on patrzeć nie tylko na przejawy, lecz także badać realia sytuacji będącej przedmiotem skargi. Ocena ta może obejmować nie tylko warunki przyznania odszkodowania – jeżeli sytuacja jest zbliżona do odebrania własności – ale także postępowanie stron, a w tym środki zastosowane przez państwo oraz ich realizację. W tym kontekście należy podkreślić, że niepewność – legislacyjna, administracyjna, czy też wynikająca z praktyk stosowanych przez władze – jest okolicznością, którą należy wziąć pod uwagę przy ocenie postępowania państwa. Istotnie, tam gdzie w grę wchodzi kwestia interesu ogólnego władze publiczne obowiązane są do działania w stosownym czasie, w sposób właściwy i spójny (zob. wyrok *Vasilescu przeciwko Rumunii* z 22 maja 1998 r. *Reports of Judgments and Decisions* 1998-II, str. 1078, § 51; cytowany powyżej *Beyeler*, §§ 110 in fine, 114 i 120 in fine; *Sovtransavto Holding*, cytowany powyżej, §§ 97 – 98).

Zastosowanie powyższych zasad w niniejszej sprawie

(a) Czy władze polskie respektowały zasadę legalności

(i) Skarżący

152. Skarżący utrzymywał, że brak zaspokojenia jego uprawnienia majątkowego przez państwo był sam w sobie sprzeczny z ogólnym, prawnym obowiązkiem państwa wprowadzania w życie praw zawartych w ustawach i, w szczególności, tworzenia warunków do realizacji tych praw.

W odniesieniu do kolejnych ograniczeń w wykonywaniu jego prawa, Skarżący przyznał, że były one wprowadzane poprzez szereg ustaw, a w szczególności przez ustawę o gospodarce gruntami z 1997 r. i jej nowelizację z 2001 r. Skarżący podkreślił jednak, że te ustawy były niezgodne z Konstytucją i – w konsekwencji – z porządkiem prawnym jako całością. Pomimo tego faktu oraz pomimo wyraźnego przekazu wynikającego z wyroku Trybunału Konstytucyjnego, że przeszkody w realizacji roszczeń zabużańskich powinny zostać usunięte z prawa i praktyki, państwo nadal przyjmowało ustawy i tolerowało praktyki niezgodne z tym wyrokiem, takie jak zawieszenie przetargów na sprzedaż mienia Skarbu Państwa przez Agencję Mienia Wojskowego oraz Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa. Jak to wyraził sam Skarżący: ukoronowaniem działań Rządu było przyjęcie ustawy z grudnia 2003 r., regulacji sprzecznej z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego i niweczącej jego prawo do odszkodowania.

Nie można było zatem powiedzieć, aby władze przestrzegały zasady legalności.

(ii) Rząd

153. Rząd nie dostrzegał problemu „bezprawności” w odniesieniu do postępowania państwa, ponieważ jak to już wcześniej podniósł (zob. paragraf 140 powyżej), w jego przekonaniu ingerencja w prawo Skarżącego do spokojnego korzystania z mienia nie miała miejsca.

(iii) Ocena Trybunału

154. Trybunał zauważył, że – jak przyznał Skarżący – ograniczenia w wykonywaniu jego prawa były istotnie wprowadzane szeregiem ustaw (zob. paragrafy 49, 59 i 114-119). Jest prawdą, że przepisy prawne, które aż do wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego uniemożliwiały mu urzeczywistnienie jego uprawnienia, zostały uznane za niezgodne z zasadą rządów prawa i ochrony prawa własności (zob. paragrafy 84–86 powyżej). Jest także prawdą, że niektóre polskie sądy cywilne, a przede wszystkim Sąd Najwyższy, uznały sytuację powstałą po wejściu w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, a w szczególności praktyki władz, za nie do zaakceptowania i za sprzeczne z zasadą rządów prawa. Sąd Okręgowy w Krakowie nazwał tę sytuację, *inter alia*, „stanem bezprawia” (zob. paragrafy 98 i 110 powyżej).

Jednakże w opinii Trybunału ustalenia te oraz konsekwencje, jakie pociągają za sobą z punktu widzenia oceny zgodności z art. 1 Protokołu nr 1 są okolicznościami istotnymi dla rozstrzygnięcia, czy władze polskie, podejmując różne kwestionowane przez Skarżącego środki lub powstrzymując się od działania, zachowały sprawiedliwą równowagę pomiędzy wchodzącymi w grę dobrami. Trybunał będzie zatem rozpoznawał skargę w dalszym ciągu zakładając, że o tyle, o ile działania i zaniechania państwa polskiego stanowiły ingerencję lub ograniczenie prawa Skarżącego do spokojnego korzystania z mienia, były one „na warunkach przewidzianych przez ustawę” w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1.

(b) Czy władze polskie dążyły do osiągnięcia „uprawnionego celu”

(i) Skarżący

155. Skarżący uważał, że żaden interes publiczny nie może uzasadnić uporczywego zaniechania rozwiązania przez państwo problemu roszczeń zabużańskich, uznawanych przez polskie prawo przez blisko 60 lat. Skarżący podkreślił, że na podstawie umów republikańskich państwo przyjęło na siebie zobowiązanie do zwrotu zabużanom wartości pozostawionego przez nich mienia bez jakichkolwiek warunków albo ograniczeń finansowych lub innych restrykcji. Chociaż można przyjąć, że wykonanie tego zobowiązania powinno być rozłożone w czasie ze względu na interes ogólny społeczności, nie może być usprawiedliwieniem dla przyjęcia polityki ustawodawczej, która przez kilka dziesięcioleci całkowicie lekceważyła zobowiązania wobec zabużan.

(ii) Rząd

156. Rząd odpowiedział, że państwo uczyniło wszystko, co tylko możliwe aby zaspokoić roszczenia zabużan oraz ponownie podkreślił, że większość z nich otrzymała mienie kompensacyjne. Jednakże w latach 90. wymagania politycznej i ekonomicznej transformacji państwa uczyniły nieodzownym przywrócenie samorządu terytorialnego oraz wprowadzenie zmian w stosunkach własnościowych pomiędzy państwem a gminami. W konsekwencji spowodowało to przekazanie większości nieruchomości państwowych gminom, do których kompetencji oddano zarządzanie gruntami znajdującymi się w ich granicach administracyjnych. Przełomowe znaczenie tej reformy było bezsporne, chociaż bardzo znacząco zredukowała ona możliwość zaspokajania roszczeń zabużańskich.

157. W opinii Rządu państwo nie zlekceważyło, jak zarzucał Skarżący, praw zabużan. Władze czyniły liczne wysiłki celem rozwiązania ich problemu i nie można przeoczyć tego, że w tej kwestii miały do czynienia z bardzo trudnymi zagadnieniami natury prawnej oraz moralnej. Władze przecież musiały rozwiązać problem różnych roszczeń restytucyjnych i odszkodowawczych wywodzących się z przeszłych zdarzeń, które miały miejsce w czasach reżimu totalitarnego. Musiały one działać w sposób zapewniający, że prawa wszystkich poszkodowanych przez reżim będą traktowane na zasadach równości.

(iii) Ocena Trybunału

158. Jak dowodzą powołane wyżej wyroki sądów, państwo, poprzez wprowadzanie ustaw, które utrudniały realizację uprawnień Skarżącego, zmierzało do osiągnięcia takich celów jak przywrócenie samorządu terytorialnego, restrukturyzacja sektora rolnego oraz uzyskanie środków finansowych na modernizację instytucji wojskowych (zob. paragrafy 85 i 98 powyżej). Trybunał nie wątpi, że w czasie przemian politycznych, ekonomicznych i społecznych, jakie przeszła Polska w ostatnich latach rozwiązanie tych problemów przez władze było niezbędne. Trybunał zgadza się zatem, że pozwane państwo było uprawnione do podjęcia w ogólnym interesie społeczności środków dla osiągnięcia powyższych celów.

(c) Czy władze polskie zachowały sprawiedliwą równowagę pomiędzy ogólnym interesem społeczności i prawem Skarżącego do spokojnego korzystania z mienia

(i) Tło roszczeń zabużańskich

(a) Stanowiska stron

159. Skarżący przyznał, że utrata mienia przez jego rodzinę była spowodowana wydarzeniami historycznymi i politycznymi oraz że faktycznie, to nie państwo polskie wywłaszczyło jego rodzinę i zmusiło ją do migracji z ich ojczystej ziemi. Jednakże, to właśnie państwo polskie wzięło na siebie, na podstawie

stosownych porozumień międzynarodowych, zobowiązanie do przyznania odszkodowania jego rodzinie. Zobowiązanie to było włączone do ustawodawstwa krajowego od 1946 r. i w odniesieniu do Skarżącego nigdy nie zostało wykonane w całości.

160. Rząd podkreślił, że migracja ludności polskiej z ziem zabużańskich była następstwem zmian terytorialnych po drugiej wojnie światowej. Decyzje o tych zmianach zostały podjęte przez „Wielką Trójkę” na konferencjach w Teheranie, Jałcie i Poczdamie, początkowo bez zgody prawowitego Rządu polskiego na wychodźstwie w Londynie, któremu później je narzucono. W rezultacie tych zmian Polska, która przed wojną obejmowała 388.600 km² utraciła 19,78% swojego pierwotnego terytorium.

Ponadto, na podstawie umów republikańskich zawartych przez polskie władze komunistyczne w latach 1944–1945 Polska musiała przyjąć około 1.240.000 obywateli polskich repatriowanych zza nowej granicy i zapewnić im konieczne

zakwaterowanie oraz pomoc finansową. Oprócz tego, na mocy umowy z 1952 r. Polska musiała zapłacić Związkowi Radzieckiemu 76 milionów rubli (przeliczonych według parytetu złota) za ewakuację. Polska została zatem zmuszona do zapłacenia wysokiej ceny za tak zwaną „repatriację” jej własnych obywateli,

a często za ich życie, ponieważ większość z tych, którzy pozostali w Związku Radzieckim była albo przesiedlana do Kazachstanu lub do innych części tego kraju, albo utraciła życie w czasie zakrojonych na wielką skalę prześladowań stalinowskich.

161. W ocenie Rządu „sprawiedliwa równowaga” w przedmiotowej sprawie, powinna być widziana z tej właśnie perspektywy oraz w świetle faktu, że pomimo trudnej sytuacji finansowej państwa zubożonego przez lata rządów totalitarnych, władze w dalszym ciągu próbowały zaspokoić roszczenia zabużańskie.

(β) Ocena Trybunału

162. Trybunał przyznaje, że biorąc pod uwagę szczególne tło historyczne i polityczne sprawy oraz wagę wielu uwarunkowań społecznych, prawnych i ekonomicznych, które władze musiały rozważyć przy rozwiązywaniu problemu roszczeń zabużańskich, państwo polskie musiało uporać się z wyjątkowo trudną sytuacją, która wymagała podjęcia trudnych decyzji politycznych na wielką skalę. Znacząca liczba uprawnionych – prawie 80.000 osób – oraz bardzo poważna wartość ich roszczeń (zob. paragraf 33 powyżej) są z pewnością czynnikami, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie, czy wymagana „sprawiedliwa równowaga” została zachowana.

W tym kontekście należy także odnotować, że państwo polskie przyjmując zarówno ustawę z 1985 r. jak i ustawę z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami postanowiło potwierdzić swoje zobowiązania do przyznania odszkodowania zabużanom oraz wprowadzić do prawa wewnętrznego zobowiązanie, które wzięło na siebie na mocy umów międzynarodowych zawartych przed ratyfikacją

Konwencji i Protokołu (zob. paragrafy 46, 48 i 81 powyżej). Państwo polskie uczyniło tak nie bacząc na fakt, że napotykało istotne ograniczenia społeczne i ekonomiczne wynikające z transformacji całego systemu kraju i niewątpliwie stało w obliczu trudnego wyboru co do tego które zobowiązania majątkowe i moralne wobec osób, które doznały niesprawiedliwości w okresie reżimu totalitarnego mogą zostać spełnione.

163. Trybunał zgadza się, że te czynniki powinny być wzięte pod uwagę przy określeniu dozwolonego zakresu marginesu swobodnej oceny pozwanego państwa.

(ii) Postępowanie władz

(α) Stanowiska stron

164. Skarżący raz jeszcze powtórzył, że postępowanie państwa stanowiło połączenie działań i zaniechań, które ostatecznie doprowadziły do zniweczenia jego prawa własności w rezultacie wydania ustawy z grudnia 2003 r., na mocy której państwo – jednostronnie i arbitralnie – umorzyło sobie swoje zobowiązanie do zaspokojenia jego roszczenia. Ten końcowy akt był praktycznie równoznaczny z wyłączeniem bez zapłaty odszkodowania.

Odnosząc się do wcześniejszych zdarzeń, Skarżący utrzymywał, że państwo mając pełną świadomość, że tak zwana „komunalizacja” na podstawie ustawy z 1990 r. uczyniła realizację roszczeń zabużańskich prawie niemożliwą. Zamiast rozwiązać problem niedoboru państwowych nieruchomości, ustanowiło ustawy, które zmniejszyły jeszcze bardziej zasób ziemi przeznaczonej na rozliczenie tych roszczeń.

165. W związku z tym argumentem Skarżący również podkreślił, że Trybunał Konstytucyjny wyraźnie stwierdził, że zarówno obowiązujące wówczas ustawodawstwo, jak i praktyki stosowane przez władze wobec zabużan stanowiły rażące naruszenie podstawowych zasad konstytucyjnych, a w tym zasady proporcjonalności.

Po wejściu w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, dodał Skarżący, państwo zamiast stworzyć warunki dla wykonania wyroku jedynie czyniło wysiłki, aby przeszkodzić zaspokojeniu jego roszczenia. Dokładnie w dniu, kiedy wyrok wszedł w życie władze pod pretekstem, że jego wykonanie wymagało przyjęcia licznych ustaw, praktycznie zawiesiły przetargi na sprzedaż mienia państwowego, tak aby uniknąć rozliczenia roszczeń zabużańskich.

166. Rząd nie zgodził się. Utrzymywał on, że wszystkie zarzucane ograniczenia prawa Skarżącego były całkowicie konieczne i zostały podyktowane ważnymi względami ogólnej polityki państwa związanej z wykonywaniem programu

reformy społecznej i ekonomicznej. Rząd podkreślił, że w takich sprawach jak niniejsza, wymagających dokonania oceny skomplikowanych zagadnień politycznych, ekonomicznych i społecznych, opinie na temat których w demokratycznym społeczeństwie mogą w sposób uprawniony się różnić, państwa

- strony powinny dysponować szerokim marginesem swobodnej oceny przy wyborze środków przeznaczonych do osiągnięcia celów zamierzonych w reformach.

167. Rząd utrzymywał następnie, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego usunął liczne przeszkody w realizacji uprawnienia Skarżącego, ponieważ Trybunał uchylił cały zespół przepisów prawnych, które wcześniej utrudniały właściwe działanie mechanizmu kompensacyjnego.

Rząd nie odniósł się do argumentu Skarżącego, że władze poprzez zawieszenie przetargów nie wykonały wyroku Trybunału Konstytucyjnego w praktyce. Zamiast tego, powołał się na nową ustawę, podkreślając, że została ona zaprojektowana specjalnie dla załatwienia roszczeń zabużańskich oraz że rozwiąże ona w sposób kompleksowy wszystkie skomplikowane zagadnienia odnoszące się do praw repatriantów zza Bugu.

(β) Ocena Trybunału

Okres do 19 grudnia 2002 r.

168. Jak wcześniej zauważono, na początku tego okresu Skarżący posiadał uprawnienie do otrzymania na uprzednio złożony wniosek, mienia kompensacyjnego o wartości odpowiadającej pozostałej części mienia utraconego przez jego rodzinę. Pomimo, że prawo to było w pewnego rodzaju początkowej formie,

albowiem jego urzeczywistnienie miało nastąpić poprzez decyzję administracyjną przyznającą nieruchomości państwową, art. 81 ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1985 r. wyraźnie stanowił podstawę prawną zobowiązania państwa do realizacji tego prawa.

Jednakże sytuacja istniejąca zarówno przed jak i w przedmiotowym okresie czyniła zrealizowanie uprawnienia bardzo trudnym, a wręcz niemożliwym, ponieważ w następstwie przywrócenia samorządu terytorialnego w Polsce w dyspozycji Skarbu Państwa nie pozostały praktycznie żadne tereny. Niedobór gruntów był oficjalnie potwierdzany. W tym kontekście oraz w związku z zawieszeniem możliwości otrzymania państwowego mienia rolnego na podstawie nowelizacji z 1993 r. władze czyniły obietnice publiczne – potwierdzone ustawami, na przykład art. 17 nowelizacji z 1993 r. – uchwalenia specjalnej regulacji prawnej

podejmującej kwestię odszkodowań za utracone mienie oraz przepisów dotyczących restytucji mienia dla zabużan. Następnie, władze zmierzały do wprowadzenia aktów prawnych, które miały szczegółowo regulować różne roszczenia restytucyjne i odszkodowawcze, a w tym uprawnienie Skarżącego (zob. paragrafy 22–23, 44, 53–54, 56 i 62–65 powyżej).

169. W latach 1994–1998 pewne składniki mienia państwowego nadal mogły być przeznaczone na zaspokojenie roszczeń zabużańskich, ponieważ zgodnie z ustawami z 1994 r. i 1996 r. majątek przejęty przez Skarb Państwa od armii

Federacji Rosyjskiej oraz mienie zarządzane przez Agencję Mienia Wojskowego – mogły – przynajmniej w świetle prawa – być przeznaczone na ten cel (zob. paragrafy 56–59 powyżej).

Niezależnie od tego nie wydaje się, aby fakt ten miał jakikolwiek widoczny pozytywny wpływ na realizację uprawnienia Skarżącego, albowiem, jak to ustalił Sąd Okręgowy w Krakowie, w latach 1991-1998 władze regionu, w którym w tamtym czasie było zarejestrowane roszczenie Skarżącego zorganizowały tylko 22 przetargi na sprzedaż mienia państwowego (zob. paragraf 97 powyżej).

170. Późniejsze wydarzenia, poczynając od 1 stycznia 1998 r., tj. daty wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r., miały decydujący wpływ na sytuację Skarżącego. Do tego czasu władze w dalszym ciągu nie uchwałyły obiecanej ustawy reprivatyzacyjnej; co więcej, ustawa ta została później ostatecznie odrzucona przez Sejm (zob. paragrafy 62–65 powyżej).

Tym niemniej, w art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. państwo wyraźnie potwierdziło uprawnienie Skarżącego oraz swoje zobowiązanie do jego realizacji w sposób zbliżony do przewidzianego we wcześniejszych ustawach. Przepis ten przywoływał, w praktycznie identycznych słowach, zapewnienie odszkodowania złożone w ustawie o gospodarce nieruchomościami z 1985 r. Trzeba jednak zauważyć, że ponownemu nadaniu mocy prawnej zobowiązaniu państwa nie towarzyszyło bynajmniej stworzenie warunków dla jego wykonania. Przeciwnie, państwo nałożyło dalsze restrykcje na uprawnienie Skarżącego. Na mocy art. 213 możliwość otrzymania mienia kompensacyjnego m. in. z państwowych zasobów nieruchomości rolnych, która do tego czasu była tylko zawieszona w oczekiwaniu na nową ustawę reprivatyzacyjną, została wyeliminowana. Ponadto, na podstawie Rozporządzenia z 1998 r. nabycie mienia kompensacyjnego mogło zostać zrealizowane jedynie poprzez uczestnictwo w przetargu zorganizowanym przez właściwe władze publiczne (zob. paragrafy 48–52 i 54 powyżej).

171. Jak to wynika z materiału zgromadzonego przez Trybunał, powszechnie wiadomym było, że władze zaprzestały organizowania przetargów dla zabużan, uzależniały ich uczestnictwo przetargach od licznych warunków lub, jak pokazuje praktyka Agencji Mienia Wojskowego, otwarcie odmawiały im możliwości

dochodzenia wykonania ich uprawnienia w procedurze przetargowej (zob. paragrafy 61, 84, 97 i 110 powyżej). W opinii Trybunału, praktyki tej agencji, szczegółowo opisane w jej urzędowej instrukcji, stanowiły celową próbę obejścia zasad rządzących procedurą realizacji uprawnienia Skarżącego i w rzeczywistości przygotowały grunt dla następnej, restrykcyjnej ustawy. Nowelizacja z 2001 r., która weszła w życie 1 stycznia 2002 r. wyeliminowała możliwość dochodzenia przez Skarżącego odszkodowania z zasobów państwowego mienia wojskowego (zob. paragrafy 58–59 powyżej).

172. Biorąc pod uwagę, że w tym czasie jedynymi dostępnymi dla zabużan zasobami mienia państwowego były nieruchomości wcześniej użytkowane przez armię Federacji Rosyjskiej i, że jak to przyznał Rząd, zasoby te zostały

praktycznie wyczerpane (zob. paragrafy 49, 56– 57 i 59 powyżej) Trybunał stwierdza, że władze stopniowo wyeliminowały prawo Skarżącego z krajowego porządku prawnego i że nawet jeśli nadal teoretycznie istniało, stało się ono pozorem prawa.

173. Ustalenie to jest zgodne z oceną postępowania państwa dokonaną przez sądy polskie, a w tym najwyższe organy wymiaru sprawiedliwości (zob. paragrafy 84 – 86 i 110 powyżej).

Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do postępowania państwa nie miał żadnych wątpliwości, że połączenie ograniczeń nałożonych na prawo zaliczania doprowadziło do paradoksalnej sytuacji, w której prawo to nie mogło być realizowane w praktyce oraz że restrykcje te nie były uzasadnione w demokratycznym państwie rządów prawa. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny również uznał, że postępowanie władz było niezgodne z konstytucyjną zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z zasady państwa prawnego.

Trybunał ten uznał, że prawo zaliczania stało się „pustym zobowiązaniem” oraz że ograniczenia wyłączające znaczne części mienia z procedury kompensacyjnej w rzeczywistości „[s]paraliż[owały] możliwość otrzymania przez beneficjentów tych praw jakichkolwiek korzyści majątkowych” Stwierdził on również, że prawo zaliczania było sformułowane w taki sposób, że „nie mo[gło] być w istniejącym otoczeniu prawnym urzeczywistnione, a w takiej sytuacji sta[ło] się iluzoryczne, czysto pozorne” (zob. paragrafy 80 – 86 powyżej).

Trybunał nie znajduje powodu, dla którego miałby odejść od ustaleń poczynionych przez Trybunał Konstytucyjny, opartych na jego bezpośredniej wiedzy o warunkach istniejących w kraju.

Okres po 19 grudnia 2002 r.

174. Rząd utrzymywał, że rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2002 r., wydane w następstwie skargi wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich, usunęło wiele przeszkód w realizacji uprawnienia Skarżącego (zob. paragraf 16 powyżej). Zdaniem Trybunału, być może tak by się stało gdyby władze zastosowały się do wyroku.

To prawda, że 14 stycznia 2003 r. ustawodawstwo zostało zmienione tak, aby umożliwić zabużanom uczestniczenie w przetargach na sprzedaż prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych (zob. paragraf 88 powyżej). Jest także prawdą, że zgodnie z rozporządzeniami ze stycznia 2003 r. i sierpnia 2003 r. zabużanie zostali zwolnieni z wpłaty wadium przed przystąpieniem do przetargu na sprzedaż mienia Skarbu Państwa lub gminy oraz że zaliczanie wartości ich uprawnienia na poczet ceny sprzedawanego na takich przetargach mienia nie mogło już dłużej być wyłączane (zob. paragrafy 90 i 92 powyżej).

Jednakże biorąc pod uwagę inne wydarzenia, które nastąpiły po wyroku Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał nie uważa, aby te zmiany legislacyjne,

pomimo, że były generalnie korzystne dla Skarżącego, istotnie polepszyły jego sytuację.

175. Przede wszystkim, w dniu wejścia w życie powyższego wyroku Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz Agencja Mienia Wojskowego wydały urzędowe komunikaty rozpowszechnione przez Internet. Oba komunikaty były podobnie sformułowane i obwieszczały, że agencje zawiesiły wszelkie przetargi na sprzedaż mienia państwowego, ponieważ rzekomo nie mogły one się odbywać przed wprowadzeniem licznych zmian do ustawodawstwa (zob. paragrafy 30–32). Polityka ta doprowadziła do faktycznego zawieszenia wykonania wyroku, albowiem przepisy, które przywróciły państwowe mienie rolne i wojskowe do zasobu majątku dostępnego dla zabużan nie mogły być w praktyce stosowane. Powyższa polityka została ostro potępiona przez władzę sądowniczą, w szczególności przez Sąd Najwyższy, który uznał takie działania za delikt konstytucyjny. Jednakże, ani władza wykonawcza, ani ustawodawcza nie zareagowały na postępowanie agencji (zob. paragrafy 30 – 32, 98, 102 i 110 powyżej).

W opinii Trybunału takie postępowanie agencji państwowych, stanowiące umyślną próbę udaremnienia wykonania ostatecznego i prawomocnego wyroku, postępowanie, które było przy tym tolerowane, jeżeli nie milcząco aprobowane przez władzę wykonawczą i ustawodawczą państwa, nie może znaleźć usprawiedliwienia w kategoriach jakiegokolwiek uprawnionego interesu publicznego lub interesu społeczności jako całości. Przeciwnie, podważa ono wiarygodność i autorytet wymiaru sprawiedliwości i naraża na szwank jego skuteczność, czynniki najwyższej wagi z punktu widzenia fundamentalnych zasad leżących u podstaw Konwencji, które w kontekście przedmiotowej sprawy muszą przeważać nad wszelkimi innymi argumentami polityki ekonomicznej i społecznej, jakie mogłyby się kryć za zaniechaniem ukrócenia polityki wspominanych agencji przez państwo polskie.

Ocenę tę wydaje się podzielać Sąd Najwyższy, który w wyroku z 21 listopada 2003 r. uznał, że władze uczyniły prawo zaliczania niewykonalnym w praktyce oraz stwierdził, m. in. że „takie działania nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawa, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej ...” (zob. paragrafy 37 – 38 i 120 powyżej).

176. Kulminacja nastąpiła jednak dniu 30 stycznia 2004 r., tj. dacie wejścia w życie ustawy z grudnia 2003 r., której zgodność z Konstytucją została w tym samym dniu zakwestionowana przed Trybunałem Konstytucyjnym przez grupę posłów (zob. paragrafy 37–38 i 120 powyżej).

Na mocy tej ustawy państwo polskie uznało za wykonane wszelkie zobowiązania, jakie mogły ewentualnie powstać w związku z realizacją prawa Skarżącego do zaliczania z uwagi na to, że jego rodzina otrzymała już częściowe odszkodowanie na podstawie wcześniejszych przepisów (zob. paragrafy 35, 37 i 114–119 powyżej).

Trybunał pragnie przypomnieć, że warunki przyznania odszkodowania na podstawie odnośnego ustawodawstwa mogą mieć znaczenie dla oceny,

czy zastosowane rozwiązanie uwzględnia wymaganą sprawiedliwą równowagę, a w szczególności, czy nakłada ono na Skarżącego nadmierny ciężar. Odebranie mienia bez zapłaty sumy, która pozostaje w rozsądnym stosunku do jego wartości na ogół stanowi nadmierną ingerencję, a całkowity brak odszkodowania może być uznany za usprawiedliwiony na gruncie art. 1 Protokołu nr 1 jedynie w wyjątkowych okolicznościach (zob. *Former King of Greece i Inni*, wyrok cytowany powyżej, § 89 z dalszymi odwołaniami).

Tym niemniej, Trybunał uważa, że warunki, w których doszło do umorzenia zobowiązania państwa względem Skarżącego, są kolejną istotną okolicznością, którą należy rozważyć dokonując końcowej oceny stosowania się przez państwo do wymogów art. 1 Protokołu nr 1. Z tego powodu Trybunał uznaje, że bardziej stosownym będzie wyciągnięcie wniosków odnośnie tego, jakie skutki dla uprzednio istniejącego uprawnienia Skarżącego przyniosła obecna regulacja prawna po ustaleniu, czy uwzględniając szczególne okoliczności niniejszej sprawy postępowanie Skarżącego miało wpływ na skuteczną realizację jego prawa do zaliczania.

(iii) Postępowanie Skarżącego

(α) Stanowiska stron

177. Rząd, tak jak to czynił w stadium orzekania o dopuszczalności skargi, twierdził, że Skarżący nie wykorzystał, jak tego wymaga art. 35 § 1 Konwencji krajowych środków odwoławczych będących w jego dyspozycji i że jego postępowanie nie spełniało wymogu należytej staranności, jaką powinna wykazywać osoba dochodząca swych roszczeń.

Rząd podkreślił, że prawo krajowe zakładało, że osoba dochodząca zaspokojenia roszczenia o odszkodowanie za mienie zabużańskie winna wykazywać aktywność. Pomimo to, Skarżący przez cały okres podlegający rozpatrzeniu nie podjął jakiegokolwiek próby uczestniczenia w przetargach na sprzedaż mienia państwowego. Rząd przyznał, że sama procedura przetargowa nie może być uważana za skuteczny środek odwoławczy w rozumieniu art. 35 § 1 Konwencji, lecz mimo to twierdził, że stanowiła ona warunek *sine qua non* dla realizacji uprawnienia Skarżącego.

178. Według Rządu, Skarżący przez własną beczynność, a mianowicie niespełnienie ustawowych warunków dla wniosku o mienie kompensacyjne, świadomie wykluczył jakąkolwiek możliwość uczestniczenia w przetargach. Rząd utrzymywał, że fakt, iż Skarżący nie przedłożył władzom aktualnego operatu szacunkowego określającego obecną, rynkową wartość pozostawionego mienia uniemożliwił władzom wydanie decyzji potwierdzającej jego uprawnienie zgodnie z rozporządzeniem z 1998 r.

W końcowych argumentach Rząd zwrócił uwagę, że nawet ostatnio, pomiędzy kwietniem 2002 r. i październikiem 2003 r. starosta Wieliczki, miejsca zamieszkania Skarżącego, zorganizował trzy przetargi. Gdyby tylko Skarżący dopełnił wymogów formalnych swego wniosku, nic nie stałoby na przeszkodzie,

aby brał udział w przetargach i być może nabyłby on wystawione na sprzedaż nieruchomości znajdujące się w Chorągwiczy i Niepołomicach, położonych w pobliżu jego domu.

179. Skarżący twierdził, że zarzut braku staranności z jego strony powinien być oceniony w świetle wszystkich okoliczności mających znaczenie w sprawie. Przede wszystkim, władze nie nadały rzeczywistej skuteczności poprzedniemu ustawodawstwu, jakkolwiek wadliwemu i restryktywnemu. Znikoma liczba przetargów organizowanych w regionie krakowskim w latach 90. i znaczna liczba wnioskodawców posiadających podobne i ciągle niezaspokojone roszczenia dowodziła, że – jak to ustalił Sąd Okręgowy w Krakowie – było to niemalże niemożliwe, aby zrealizował swoje prawo zaliczania. Do takiego samego wniosku w odniesieniu do sytuacji istniejącej w całym kraju doszedł Trybunał Konstytucyjny.

Następnie, Skarżący odwołał się do ustaleń Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Okręgowego w Krakowie, według których z uwagi na chroniczny deficyt nieruchomości powszechnym zjawiskiem dotyczącym zabużan był znaczący uszczerbek ich roszczeń spowodowany „podbijaniem” przez nich cen mienia sprzedawanego na przetargach do poziomu znacznie przekraczającego jego wartość rynkową. Dotyczyło to również przetargów wspomnianych przez Rząd, na których przedmiotowe działki zostały sprzedane za kwoty kilkakrotnie przewyższające ceny wywoławcze, a także znacząco przewyższające wartość uprawnienia Skarżącego, określonej w operacie szacunkowym przedłożonym Trybunałowi przez Rząd.

(β) Ocena Trybunału

180. Kwestia skuteczności procedury przewidzianej dla realizacji uprawnienia Skarżącego została wnikliwie zbadana przez sądy krajowe, które jak to Trybunał wcześniej zauważył, miały przy tym przewagę wynikającą z posiadania bezpośredniej wiedzy o istniejącej sytuacji (zob. paragrafy 172 – 173 powyżej).

Oceniając ogólną sytuację w okresie do 19 grudnia 2002 r. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że „wszelkie akty normatywne ograniczające dostęp zabużan do przetargów na zbycie określonych kategorii nieruchomości Skarbu Państwa rzutują bezpośrednio na szansę realizacji prawa zaliczania”. Trybunał ten doszedł także do wniosku, że „brak realizacji prawa w granicach określonych przez ustawodawcę jest przejawem tworzenia pozornej instytucji prawnej”. Stwierdził przy tym, że w rezultacie istniejący mechanizm odszkodowawczy stał się „pozornym instrumentem kompensacji” (zob. paragrafy 82 – 86 powyżej).

W odniesieniu do sytuacji w regionie, w którym w przedmiotowym czasie zarejestrowane było roszczenie Skarżącego, Sąd Okręgowy w Krakowie na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego ustalił – a ustalenie to nie było podważane przez Rząd – że przez 8 lat poprzedzających rok 1998 władze zorganizowały jedynie 22 przetargi oraz że tylko 20 osób spośród 300

uprawnionych uzyskało zaspokojenie prawa zaliczania (zob. paragrafy 9 i 169 powyżej).

Ponadto, jak to już wcześniej zostało ustalone, 8 stycznia 2003 r., po wejściu w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego władze, próbując udaremnić wykonanie wyroku, zawiesiły prawie wszystkie przetargi na sprzedaż majątku państwowego (zob. paragrafy 174–175 powyżej). Sąd Okręgowy w Krakowie, a następnie Sąd Najwyższy ustaliły, że takie postępowanie państwa stanowiło delikt konstytucyjny, a możliwość zrealizowania prawa zaliczania została oceniona jako iluzoryczna (zob. paragrafy 98, 102 i 110).

181. Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, a także nieodłączne ryzyko właściwe procedurze przetargowej Trybunał uważa, że z powodu obstrukcyjnego działania państwa oraz jego beczynności procedura ta nie może być uważana za „skuteczny” i „odpowiedni” środek realizacji uprawnienia Skarżącego do odszkodowania należnego mu na podstawie polskiego ustawodawstwa. Nie można przyjąć, że Skarżący ponosi odpowiedzialność za stan rzeczy będący przedmiotem jego zarzutu lub że w sposób zawiniony przyczynił się do tej sytuacji. Raczej, jak to Trybunał ocenia na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, to wyłącznie pozwanemu państwu należy przypisać czynienie przeszkód w spokojnym korzystaniu z mienia (zob. także paragrafy 168–176 powyżej).

W tej sytuacji, zarzut wstępny Rządu o niedopuszczalności skargi ze względu na niewykorzystanie krajowych środków odwoławczych pozostawiony do dalszego rozpoznania w postanowieniu o dopuszczalności, (zob. *Broniowski* (post.) cytowane powyżej, §§ 86–87) podlega oddaleniu.

(iv) Konkluzja dotycząca „sprawiedliwej równowagi”

182. Trybunał zgadza się, że w sytuacjach takich jak w niniejszej sprawie, dotyczących szerokiego, lecz zarazem kontrowersyjnego rozstrzygnięcia legislacyjnego, władze krajowe muszą korzystać z szerokiego marginesu swobodnej oceny nie tylko w kwestii wyboru środków dla zapewnienia poszanowania prawa własności lub uregulowania stosunków własnościowych w kraju, ale także wyboru momentu, w którym zostaną one zastosowane. Wybór ten może z konieczności wymagać decyzji ograniczających odszkodowania za odebranie mienia lub restytucję własności do poziomu poniżej ich wartości rynkowej, albowiem art. 1 Protokołu nr 1 nie gwarantuje prawa do pełnego odszkodowania we wszystkich okolicznościach (zob. *James i Inni* cytowany powyżej).

Dokonanie wyważenia wchodzących w grę praw oraz zysków i strat różnych osób dotkniętych procesem transformacji systemu ekonomicznego i prawnego państwa jest niezwykle trudnym zadaniem. W takich okolicznościach, pozwanemu państwu powinien z natury rzeczy przysługiwać szeroki margines swobodnej oceny.

Niemniej jednak Trybunał pragnie przypomnieć, że ów margines, choć znaczny, nie jest nieograniczony i że korzystanie przez państwo z jego swobodnej oceny,

nawet w kontekście najtrudniejszych reform państwa, nie może pociągać za sobą skutków sprzecznych ze standardami Konwencji (zob. paragrafy 149 – 151 powyżej).

183. Pomimo, że Trybunał zgadza się, iż radykalna reforma systemu politycznego i ekonomicznego kraju oraz stan finansów państwa mogą uzasadniać surowe ograniczenia odszkodowań dla zabużan, nie znajduje on jednak w argumentach państwa polskiego podstaw do usprawiedliwienia w kategoriach art. 1 Protokołu nr 1 jego nieprzerwanego i trwającego przez wiele lat uchylania się od realizacji przysługującego Skarżącemu – i tysiącom innych osób – uprawnienia przyznanego im na mocy polskiego prawa.

184. Zasada rządów prawa leżąca u podstaw Konwencji oraz zasada legalności zawarta w art. 1 Protokołu nr 1 wymagają od państwa nie tylko respektowania i stosowania w sposób przewidywalny i spójny ustaw, które wydaje, lecz także w konsekwencji tego obowiązku, zapewnienia prawnych i praktycznych warunków do ich realizacji (zob. także paragraf 147 powyżej). W kontekście niniejszej sprawy, obowiązkiem władz polskich było usunięcie istniejącej niezgodności pomiędzy literą prawa i stosowaną przez państwo praktyką, która stała na przeszkodzie skutecznemu wykonywaniu przez Skarżącego jego prawa majątkowego. Zasady te wymagały także od państwa polskiego spełnienia w stosownym czasie oraz w sposób właściwy i spójny obietnic ustawowych, które złożyło ono w przedmiocie rozliczenia roszczeń zabużańskich. Była to kwestia ważnego interesu publicznego i ogólnego (zob. paragraf 150 powyżej). Jak to słusznie zauważył polski Trybunał Konstytucyjny (zob. paragraf 82 powyżej), imperatyw utrzymywania uprawnionego zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikający z zasady rządów prawa wymagał, aby władze usunęły wadliwe przepisy z systemu prawnego i ukróciły wspomniane praktyki pozaprawne.

185. Jak to ustaliły polskie sądy i co Trybunał potwierdza w swojej ocenie postępowania pozwanego państwa, w niniejszej sprawie władze, poprzez nakładanie kolejnych ograniczeń na wykonywanie prawa zaliczania przez Skarżącego oraz poprzez stosowanie praktyk, które uczyniły to prawo faktycznie niewykonalnym i bezużytecznym, sprawiły, że stało się ono pozorem prawa oraz zniweczyły jego istotę.

Stan niepewności, w którym znalazł się Skarżący wskutek wielokrotnych i wieloletnich opóźnień i utrudnień w realizacji jego uprawnienia, za który to stan władze krajowe ponoszą odpowiedzialność, był sam w sobie sprzeczny ze zobowiązaniem do zapewnienia spokojnego korzystania z mienia wynikającym z art. 1 Protokołu nr 1, a zwłaszcza z powinnością państwa do działania w stosownym czasie oraz w sposób właściwy i spójny w sytuacji, gdy w grę wchodzi kwestia interesu ogólnego (zob. paragraf 151 powyżej).

186. Sytuacja Skarżącego uległa jeszcze dalszemu pogorszeniu, gdy jego uprawnienie, które stało się już niewykonalne w praktyce, zostało zniesione z mocy prawa ustawą z grudnia 2003 r., na podstawie której Skarżący utracił swoje dotychczasowe prawo do odszkodowania. Co więcej, ustawa ta wprowadziła różnicowanie w traktowaniu poszczególnych zabużan, albowiem

tym, którzy nie otrzymali dotychczas żadnego odszkodowania przyznano – wprawdzie ograniczone do wartości 50.000 złotych – prawo do określonej części ich uprawnień (15%), natomiast tym, którzy podobnie jak Skarżący otrzymali znacznie mniejszy procent wartości utraconego mienia, nie przyznano żadnej dodatkowej kwoty.

Jak już wcześniej wspomniano (zob. paragrafy 134 i 182), na mocy art. 1 Protokołu nr 1 państwo jest uprawnione do wyłączenia, włączając w to wszelkie roszczenia odszkodowawcze przyznane ustawą oraz do nawet znacznego ograniczenia wysokości odszkodowania przyznanego na mocy danego programu legislacyjnego. Zasada ta ma zastosowanie w szczególności do sytuacji, w których uprawnienie do odszkodowania nie wynika z faktu uprzedniego odebrania własności indywidualnej przez pozwane państwo, lecz ma służyć złagodzeniu skutków odebrania, czy też utraty mienia, których nie można przypisać temu państwu. Artykuł 1 Protokołu nr 1 wymaga, aby wartość przyznanego odszkodowania za odebrane przez państwo mienie była w „rozsądnym stosunku” do jego wartości (zob. paragraf 176 powyżej). Do Trybunału nie należy wypowiadanie się w sposób abstrakcyjny, jaka wysokość odszkodowania byłaby „rozsądna” w niniejszej sprawie. Jednakże, biorąc pod uwagę, że – jak to przyznał Rząd (zob. paragraf 35) – rodzina Skarżącego otrzymała zaledwie 2% należnego odszkodowania na podstawie regulacji prawnych obowiązujących przed wejściem w życie Protokołu wobec Polski, Trybunał nie znajduje żadnego przekonującego powodu, dla którego tak znikoma wartość miałaby sama przez się pozbawiać go możliwości uzyskania przynajmniej pewnej części jego uprawnień, na równych prawach z innymi zabużanami.

(d) Konkluzja

187. Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe okoliczności, a w szczególności skutki jakie miało dla Skarżącego wieloletnie działanie w praktyce ustawowego systemu zaspokajania roszczeń zabużańskich, Trybunał uznaje, że został on zmuszony do ponoszenia nadmiernego i niewspółmiernego ciężaru, który nie znajduje usprawiedliwienia w kategoriach dążenia przez władze do uprawnionego ogólnego interesu społeczności.

W sprawie Skarżącego doszło zatem do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1.

II. ARTYKUŁY 46 i 41 KONWENCJI

A. Artykuł 46 Konwencji

188. Artykuł 46 Konwencji stanowi:

„1. Wysokie Układające się Strony zobowiązują się do przestrzegania ostatecznego wyroku Trybunału we wszystkich sprawach, w których są stronami.

2. Ostateczny wyrok Trybunału przekazuje się Komitetowi Ministrów, który czuwa nad jego wykonaniem.”

189. Nieodłącznym elementem ustaleń Trybunału jest fakt, że naruszenie prawa Skarżącego gwarantowanego na mocy art. 1 Protokołu nr 1 wywodzi się z problemu o zasięgu powszechnym, wynikającego z nieprawidłowego funkcjonowania polskiego ustawodawstwa oraz praktyki administracyjnej – problemu, który dotknął i nadal dotyka znacznej liczby osób. Nieuzasadnione przeszkody w „spokojnym korzystaniu z mienia” przez Skarżącego nie były spowodowane ani pojedynczym incydem, ani też szczególnym obrotem wydarzeń w jego sprawie, lecz były raczej konsekwencją administracyjnego i urzędowego traktowania przez władze określonej kategorii obywateli, a mianowicie zabużan.

Fakt istnienia tego problemu oraz jego systemowy charakter zostały już wcześniej zauważone przez polskie sądy, co potwierdza szereg ich orzeczeń, powołanych szczegółowo w niniejszym wyroku. W wyroku z 19 grudnia 2002 r. Trybunał Konstytucyjny określił przepisy regulujące roszczenia zabużańskie, jako „prowadz[ące] do powstania niedopuszczalnej dysfunkcji systemowej” (zob. paragraf 85 *in fine* powyżej). Podzielając tę ocenę Trybunał stwierdza, że stan faktyczny sprawy ujawnia istnienie w polskim porządku prawnym defektu, wskutek którego cała grupa obywateli została pozbawiona i w dalszym ciągu jest pozbawiana prawa do poszanowania ich własności. Stwierdza on również, że wady prawa krajowego i praktyki ujawnione w indywidualnej sprawie Skarżącego mogą stanowić podstawę do wnoszenia kolejnych, licznych i uzasadnionych skarg.

190. W ramach pakietu środków służących zagwarantowaniu skuteczności mechanizmu konwencyjnego Komitet Ministrów Rady Europy przyjął 12 maja 2004 r. Rezolucję (DH Res. (2004)3) w sprawie wyroków ujawniających istnienie systemowego problemu tkwiącego u podstaw naruszenia Konwencji.

Podkreślając, że udzielenie pomocy państwu w zidentyfikowaniu problemów tkwiących u podstaw naruszeń oraz środków niezbędnych do wykonania wyroków leży w interesie ogólnym, (paragraf 7 preambuły), w rezolucji tej Komitet zwrócił się do Trybunału o „identyfikowanie w swoich wyrokach stwierdzających naruszenie Konwencji systemowego problemu, który jego zdaniem tkwi u podstaw naruszenia, oraz źródła tego problemu, a w szczególności, gdy istnieje możliwość, że będzie on podstawą licznych skarg tak, aby wspomóc państwa w znalezieniu właściwego rozwiązania, a Komitet Ministrów w nadzorowaniu wykonania wyroków” (paragraf I Rezolucji). Rezolucję tę należy widzieć w kontekście zwiększającego się obciążenia Trybunału skargami, zwłaszcza w konsekwencji serii spraw wywodzących się z tej samej strukturalnej lub systemowej przyczyny.

191. W tym samym kontekście Trybunał pragnie zwrócić uwagę na Rekomendację Komitetu Ministrów z 12 maja 2004 r. (Rec. (2004)6) w sprawie

usprawnienia krajowych środków odwoławczych, w której podkreślono, że poza wynikającym z art. 13 Konwencji obowiązkiem zapewnienia jednostce, która ma nadające się do rozpatrzenia roszczenie¹⁸ o naruszenie Konwencji, skutecznego środka odwoławczego do organów państwowych, państwa mają ogólny obowiązek rozwiązania problemów tkwiących u podstaw stwierdzonego naruszenia. Mając na względzie, że usprawnienie środków odwoławczych na poziomie krajowym, w szczególności w odniesieniu do powtarzających się spraw powinno także przyczynić się do zmniejszenia obciążenia Trybunału, Komitet Ministrów zalecił, aby państwa - strony, w następstwie wyroków Trybunału wskazujących strukturalne lub ogólne wady prawa lub praktyki krajowej dokonywały przeglądu istniejących środków i „gdy jest to konieczne ustanawiały skuteczne środki odwoławcze tak, aby zapobiec wnoszeniu powtarzających się spraw do Trybunału”.

192. Przed rozpoznaniem indywidualnego roszczenia Skarżącego o słuszne zadośćuczynienie na podstawie art. 41 Konwencji, biorąc przy tym pod uwagę okoliczności sprawy oraz mając na względzie swe rosnące obciążenie skargami, Trybunał pragnie rozważyć, jakie konsekwencje z punktu widzenia art. 46 Konwencji mogą wynikać dla pozwanego państwa. Trybunał pragnie przypomnieć, że na mocy art. 46 Wysokie Układające się Strony zobowiązały się do przestrzegania ostatecznych wyroków Trybunału we wszystkich sprawach, w których są stronami, przy czym nad wykonaniem wyroków czuwa Komitet Ministrów. Wynika z tego m. in., że wyrok Trybunału stwierdzający naruszenie Konwencji nakłada na pozwane państwo nie tylko prawne zobowiązanie do zapłaty skarżącym kwot zasądzonych z tytułu słusznego zadośćuczynienia na podstawie art. 41, lecz także do podjęcia, pod nadzorem Komitetu Ministrów, ogólnych, a gdy zajdzie taka potrzeba, także indywidualnych środków, które należy zastosować w krajowym porządku prawnym, aby zakończyć stan naruszenia ustalonego przez Trybunał i zadośćuczynić tak, jak to możliwe jego skutkom.

Pod nadzorem Komitetu Ministrów pozwane państwo ma swobodę w wyborze środków, za pomocą których wykona zobowiązanie prawne wynikające z art. 46 Konwencji pod warunkiem, że środki takie będą zgodne z wnioskami zawartymi w wyroku Trybunału (zob. *Scozzari i Giunta przeciwko Włochom* [GC], nr 39221/98 i 41963/98, § 249, ECHR 2000-VIII).

193. Trybunał już wcześniej zauważył, że naruszenie ustalone w niniejszej sprawie ma u swoich podstaw sytuację dotyczącą znacznej ilości osób. Zaniechanie wprowadzenia w życie mechanizmu zaspokajania roszczeń zabużańskich w sposób zgodny z art. 1 Protokołu nr 1, dotknęło już prawie 80.000 osób (zob. paragrafy 33 – 34 powyżej). Ponadto, 167 skarg wniesionych przez zabużan oczekuje obecnie¹⁹ na rozpoznanie przez Trybunał. Okoliczności te

¹⁸ W jęz. angielskim: „arguable claim”.

¹⁹ W dacie przyjęcia wyroku.

nie tylko zaostrzają odpowiedzialność konwencyjną państwa za istniejący i uprzedni stan rzeczy, lecz także stanowią zagrożenie dla przyszłej skuteczności systemu Konwencji.

Wprawdzie do Trybunału w zasadzie nie należy określenie, jakie środki zaradcze byłyby właściwe dla wykonania zobowiązań pozwanego państwa wynikających z art. 46 Konwencji, tym niemniej biorąc pod uwagę systemowy charakter sytuacji ustalonej w niniejszej sprawie, Trybunał zauważa, że celem wykonania wyroku w kraju muszą zostać podjęte środki o charakterze ogólnym, uwzględniające znaczną liczbę osób dotkniętych tą sytuacją. Przede wszystkim, podjęte środki powinny usunąć systemowy defekt leżący u podstaw ustalenia naruszenia przez Trybunał tak, aby nie przeciążyć systemu Konwencji wielką liczbą skarg mających swe źródło w tej samej przyczynie. Środki te powinny zatem obejmować mechanizm, który przyzna zadośćuczynienie pokrzywdzonym przez naruszenie Konwencji ustalone w odniesieniu do Skarżącego. W tym kontekście rzeczą Trybunału jest ułatwienie jak najszybszego i najskuteczniejszego rozwiązania problemu dysfunkcji stwierdzonej w krajowym systemie ochrony praw człowieka. Po ustaleniu tego defektu, do władz krajowych będzie należało podjęcie pod nadzorem Komitetu Ministrów niezbędnych środków zaradczych, a w tym – na ile zajdzie potrzeba – środków o działaniu retroaktywnym (zob. *Bottazzi przeciwko Włochom* [GC], nr 34884/97, § 22, ECHR 1999-V, *Di Mauro przeciwko Włochom* [GC], nr 34256/96, § 23, ECHR 1999-V oraz Wstępna Rezolucja Komitetu Ministrów DH(2000)135 z 25 października 2000 r. (przewlekłość postępowania sądowego we Włoszech: środki ogólne); zob. także *Brusco przeciwko Włochom* (dec.) nr 69789/01, ECHR 2001-IX i *Giacometti i Inni przeciwko Włochom* (dec.), nr 34939/97, ECHR 2001-XII), zgodnie z subsydiarnym charakterem Konwencji i tak, aby Trybunał nie musiał wydawać kolejnych wyroków powtarzających ustalenie naruszenia Konwencji w długiej serii podobnych spraw.

194. Mając na uwadze udzielenie pozwanemu państwu pomocy w wykonaniu jego zobowiązań wynikających z art. 46, Trybunał starał się wskazać rodzaj środka, który państwo polskie mogłoby zastosować, aby położyć kres systemowej sytuacji ujawnionej w niniejszej sprawie. Trybunał nie może ocenić czy ustawę z grudnia 2003 r. (zob. paragrafy 114–120 powyżej) można uważać za właściwy środek w odniesieniu do powyższej sytuacji, albowiem nie istnieje jeszcze jakakolwiek praktyka stosowania jej przepisów. W każdym razie, osoby takie jak pan Broniowski, które otrzymały już częściowe odszkodowanie nie są objęte tą ustawą, bez względu na wartość otrzymanego odszkodowania.

Jest zatem oczywiste, że dla tej grupy zabużan ustawa nie może być traktowana jako remedium, które mogłoby położyć kres dotykającej ich systemowej sytuacji ustalonej w przedmiotowym wyroku.

Tym niemniej, w kwestii ogólnych środków, które należy podjąć, Trybunał uważa, że pozwane państwo musi w pierwszym rzędzie albo usunąć wszelkie utrudnienia w realizacji ich prawa w odniesieniu do licznych osób dotkniętych

sytuacją uznaną za naruszenie Konwencji wobec Skarżącego, albo przyznać im w to miejsce równorzędne zadośćuczynienie. W odniesieniu do tej pierwszej możliwości, pozwane państwo powinno zatem zapewnić – poprzez stosowne środki prawne i administracyjne – skuteczną i szybką realizację przedmiotowego uprawnienia w stosunku do pozostałych zabużan, zgodnie z zasadami ochrony praw własnościowych ustanowionymi w art. 1 Protokołu nr 1, ze szczególnym uwzględnieniem zasad dotyczących odszkodowania (zob. paragrafy 176 i 186 powyżej).

B. Artykuł 41 Konwencji

195. Art. 41 Konwencji stanowi:

„Jeżeli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej Protokołów, oraz jeżeli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi potrzeba, słuszne zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie.”

1. Szkada dochodzona w sprawie

196. Skarżący żądał zapłaty odszkodowania w wysokości 990.000 PLN z tytułu szkody materialnej poniesionej wskutek utraty prawa własności. Według jego wyliczeń, kwota ta odpowiadała wartości nieruchomości pozostawionej we Lwowie, za którą nie otrzymał odszkodowania. Następnie, wnosił on o zasądzenie 1.548.000 PLN za utracone pożytki należne za okres 50 lat, w którym to okresie ani on, ani jego poprzednicy prawni nie mogli korzystać ze swojej własności.

Skarżący ponadto wystąpił do Trybunału o zasądzenie 12.000 euro (EUR) z tytułu zadośćuczynienia za szkody moralne, jakich doznał z powodu niepewności, stresu i frustracji wywołanych ciągłą niemożnością korzystania z prawa własności.

Z tytułu kosztów postępowania Skarżący, reprezentowany w ramach pomocy prawnej przyznanej przez Trybunał przez dwóch prawników, wnosił o zasądzenie kwoty 125.000 PLN.

197. Rząd, który został poproszony o odniesienie się do kwestii słusznego zadośćuczynienia w sposób ogólny uważał, że roszczenia Skarżącego były wygórowane. Odnosząc się do roszczenia z tytułu kosztów zastępstwa procesowego Rząd podkreślił, że prawnicy Skarżącego zażądali wygórowanych kwot za ich pracę nad sprawą. Na przykład, jeden z pełnomocników Skarżącego zażądał

wyjątkowo wysokiej stawki za 1 godzinę, wynoszącej 1.000 PLN, tj. około 250 EUR. Mając na względzie sytuację w Polsce było to nie do zaakceptowania.

2. Konkluzja Trybunału

(a) Szkada materialna i moralna

198. Biorąc pod uwagę okoliczności sprawy Trybunał uważa, że kwestia odszkodowania za uszczerbek majątkowy i/lub krzywdę moralną nie jest gotowa do rozstrzygnięcia. Kwestię tę należy zatem pozostawić do rozpoznania w późniejszym terminie i ustalić dalszą procedurę przy uwzględnieniu ewentualnego porozumienia ugodowego jakie może zostać zawarte pomiędzy pozwanym Rządem i Skarżącym (art. 75 § 1 Regulaminu Trybunału) oraz w świetle indywidualnych lub ogólnych środków, jakie mogą zostać podjęte przez pozwane państwo w trakcie wykonania wyroku. Do czasu wprowadzenia w życie stosownych środków o charakterze ogólnym, które to środki powinny zostać przyjęte w rozsądnym terminie, Trybunał odracza rozpatrywanie skarg mających swe źródło w tej samej ogólnej przyczynie.

(b) Koszty i wydatki

199. W odniesieniu do kosztów i wydatków dotychczas poniesionych przez Skarżącego w postępowaniu przed Trybunałem, Trybunał dokonując oceny na zasadzie słuszności, zasądza mu kwotę 12.000 EUR, pomniejszoną o 2.409 EUR otrzymane w ramach systemu pomocy prawnej Trybunału i przeliczoną na złote polskie według kursu obowiązującego w dniu zapłaty, wraz z należnym podatkiem.

(c) Odsetki za zwłokę

200. Trybunał uważa, że odsetki za zwłokę powinny być oparte na minimalnej stawce kredytowej Europejskiego Banku Centralnego, do której należy dodać trzy punkty procentowe.

Z TYCH WZGLĘDÓW TRYBUNAŁ JEDNOMYŚLNIE

1. *Oddala* zarzut wstępny Rządu;
2. *Uznaje*, że nastąpiło naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji;
3. *Uznaje*, że powyższe naruszenie wywodzi się z systemowego problemu związanego z nieprawidłowym funkcjonowaniem polskiego ustawodawstwa i praktyki, spowodowanego zaniechaniem ustanowienia skutecznego mechanizmu realizacji „prawa zaliczania” osób uprawnionych do ekwiwalentu za mienie zabużańskie;
4. *Uznaje*, że pozwane państwo winno, poprzez stosowne środki prawne oraz praktyki administracyjne, zapewnić realizację wymienionego wyżej prawa majątkowego w stosunku do pozostałych osób uprawnionych do ekwiwalentu za mienie zabużańskie, albo przyznać im w zamian równorzędne zadośćuczynienie, zgodnie z zasadami ochrony praw własnościowych wynikającymi z art. 1 Protokołu nr 1;
5. *Uznaje*, że w zakresie przyznania skarżącemu odszkodowania za szkodę materialną lub moralną wynikającą z naruszenia ustalonego w niniejszej sprawie, kwestia zastosowania art. 41 nie jest jeszcze gotowa do rozstrzygnięcia i wobec do tego,

- (a) *pozostawia* wymienioną wyżej kwestię do późniejszego rozpoznania w całości;
- (b) *zwraca* się do Rządu i Skarżącego o przedłożenie, w terminie sześciu miesięcy od daty zawiadomienia o wyroku, pism procesowych w tej kwestii, a w szczególności o poinformowanie Trybunału o ewentualnym porozumieniu ugodowym;
- (c) *odracza* dalszą procedurę i *upoważnia* Prezesa Trybunału do jej ustalenia, jeżeli zajdzie potrzeba;

6. *Uznaje,*

- (a) że pozwane państwo zapłaci skarżącemu w terminie trzech miesięcy 12.000 EUR (dwanaście tysięcy euro) z tytułu kosztów i wydatków poniesionych do obecnego stadium postępowania przed Trybunałem pomniejszone o 2.409 EUR (dwa tysiące czterysta dziewięć euro) otrzymane w ramach pomocy prawnej Rady Europy przeliczone na walutę narodową pozwanego państwa według kursu obowiązującego w dniu zapłaty, wraz z podatkiem należnym od powyższej kwoty;
- (b) że od upływu wymienionego terminu trzech miesięcy do dnia zapłaty od powyższej kwoty zostaną naliczone odsetki za zwłokę w stawce równej minimalnej stawce kredytowej Europejskiego Banku Centralnego powiększonej o trzy punkty procentowe.

Sporządzono w języku angielskim i francuskim i ogłoszono 22 czerwca 2004 r. na rozprawie publicznej w Budynku Praw Człowieka w Strasburgu.

Luzius WILDHABER
Prezes

Paul MAHONEY
Kancierz

Zgodnie z art. 45 § 2 Konwencji i art. 74 § 2 Regulaminu Trybunału, do niniejszego wyroku zostało dołączone zdanie odrębne Pana Zupančiča.

ZDANIE ODREBNE SĘDZIEGO ZUPANČIČA

Moje zdanie odrębne odnosi się do paragrafów od 190 do 194 oraz punktów 3 i 4 sentencji wyroku.

W paragrafie 190 odwołujemy się do rezolucji Komitetu Ministrów Rady Europy z 12 maja 2004 r. (DH Res. 2004)3), w której Komitet „podkreślając, że udzielenie pomocy państwu w zidentyfikowaniu problemów tkwiących u podstaw naruszeń oraz środków niezbędnych do wykonania wyroków (...), zwrócił się do Trybunału o identyfikowanie w swoich wyrokach stwierdzających

naruszenie Konwencji systemowego problemu, który jego zdaniem tkwi u podstawy naruszenia, oraz źródła tego problemu, a w szczególności, gdy istnieje możliwość, że będzie on podstawą licznych skarg tak, aby wspomóc państwa w znalezieniu właściwego rozwiązania, a Komitet Ministrów w nadzorowaniu wykonania wyroków”.

Trybunał używa tego fragmentu rezolucji Komitetu Ministrów dla uzasadnienia tego, co mówi następnie w paragrafie 192 jak gdyby była to kontynuacja

kolejnego etapu rozpoczętego w sprawie *Scozzari i Giunta przeciwko Włochom* (39221/98 i 41963/98, § 249, ECHR, 2000-VIII).

W sprawie *Scozzari i Giunta* Trybunał po raz pierwszy zastosował język art. 41 w związku z art. 46 z takim skutkiem, że powyższe przepisy rozważane łącznie wymagały od państwa w pierwszym rzędzie położenia kresu sytuacji, z której wywodzi się naruszenie („*restitutio in integrum*”) i która faktycznie stanowiła naruszenie ustalone w sprawie.

Art. 46 wymaga od Wysokiej Układającej się Strony zobowiązania się do przestrzegania ostatecznych wyroków Trybunału; art. 41 odnosi się do sytuacji w których prawo wewnętrzne odnośnej Wysokiej Układającej się Strony pozwala na tylko częściowe wynagrodzenie skutków naruszenia. Sposób, w jaki sformułowany jest art. 41, będący podstawą naszego stanowiska w sprawie *Scozzari i Giunta* zakłada, że słuszne zadośćuczynienie wypłacone poszkodowanej stronie przez państwo jest przyznawane w sposób pochodny i posiłkowo, tj. w sytuacji, gdy prawo wewnętrzne Wysokiej Układającej się Strony nie przewiduje i nie daje całkowitego zadośćuczynienia (*restitutio in integrum*). Pochodzenie tego raczej enigmatycznego i pogmatwanego zdania ujawniają *Travaux preparatoires* do Konwencji. Wynika ono z przedwojennego szwajcarsko-niemieckiego porozumienia arbitrażowego i stanowi czysto polityczny kompromis dotyczący wiążącego charakteru wyroków Trybunału; stąd jego nieprzystający język.

Jednakże w sprawie *Scozzari i Giunta* ostatecznie zdecydowaliśmy, aby interpretować ten język zgodnie z jego logicznym znaczeniem, tj. w ten sposób, że słuszne zadośćuczynienie o charakterze majątkowym nie może być jedynym remedium. Jak zobaczymy poniżej istnieją sytuacje, w których samo słuszne zadośćuczynienie miałyby raczej niedorzeczne skutki. Wynika to z fundamentalnej logiki prawnej, zgodnie z którą uprawnienie i środek odwoławczy muszą być wzajemnie od siebie zależne. Współistnienie sformułowań art. 41 i 46 logicznie implikuje, że prawo wewnętrzne Wysokiej Układającej się Strony musi zapewniać środek odwoławczy skarżącemu, w którego sprawie ustalone zostało naruszenie, a ponadto, że Trybunał musi wypowiedzieć się w sprawie tego środka odwoławczego w ostatecznym wyroku, którego Wysoka Układająca się Strona zobowiązała się przestrzegać.

Innymi słowy, w sprawie *Scozzari i Giunta* doszliśmy do logicznie nieuniknionego wniosku, że *restitutio in integrum* powinno być wymagane przez Trybunał w przypadku, kiedy nieprzestrzeganie Konwencji – sprawa *Scozzari i*

Giunta była sprawą z dziedziny prawa rodzinnego – stanowi sytuację ciągłą mającą skutki na przyszłość. Częściowe lub całkowite odszkodowanie za szkody doznane przed ostatecznym wyrokiem Trybunału, nawet zakładając, że pieniądze mogą naprawić takie szkody, będzie obejmowało jedynie okres do momentu stwierdzenia przez Trybunał naruszenia. Sytuacja w ostatnio rozstrzygniętej sprawie *Assanidze przeciwko Gruzji*, 08/04/2004, w której skarżący był niezgodnie z prawem aresztowany, gdy Trybunał po raz pierwszy w sentencji nakazał natychmiastowe zwolnienie skarżącego odpowiada dokładnie sprawie, którą zajmujemy się dzisiaj. Wyrasta ona także na doktrynie *Scozzari*. Jest to doktryna oparta na pryncypiach, nie mająca nic wspólnego z pragmatycznym aspektem łagodzenia szybko narastającego obciążenia Trybunału pracą.

Zreasumujemy: byłoby niedorzecznym, gdyby Trybunał przyznawał „słuszne zadośćuczynienie (...) poszkodowanej stronie”, a następnie zgadzał się *sub rosa* na trwanie *status quo*, którego według wcześniejszej interpretacji treści art. 41 państwo sprawca naruszenia nie będzie musiało co do jego zasadniczych aspektów wynagradzać.

Jednakże w sprawie *Broniowski* stajemy wobec sytuacji analogicznej, ale nie identycznej, jak w sprawach *Scozzari i Giunta i Assanidze*. W tych dwóch sprawach, bez wyraźnego nakazu Trybunału, skarżący nadal ponosiliby niekorzystne skutki naruszenia praw człowieka. W sprawie *Broniowski*, z jednej strony sam Skarżący wygra sprawę i uzyska odszkodowanie, a z drugiej strony tysiące innych nie. Innymi słowy prawdą jest, że przyznanie słusznego zadośćuczynienia panu Broniowskiemu w niczym nie poprawi położenia, w którym znalazły się tysiące innych obywateli polskich w całym okresie powojennym i w którym nadal będą się znajdować, pomimo stwierdzenia przez Trybunał naruszenia. W konsekwencji chodzi zatem nie o ciągłe naruszanie praw podstawowych jednego Skarżącego, ale o ciągłe naruszanie praw podstawowych tysięcy innych osób. Zatem, *a fortiori* Trybunał ma prawo wymagać od państwa naprawienia owej „systemowej sytuacji”. Popieram zatem całkowicie i bez zastrzeżeń uzasadnienie założeń decyzji Trybunału.

To, z czym się nie zgadzam to ambiwalentne i ostrożne uzasadnienie wyroku. Nie sądzę, aby Trybunał potrzebował, oprócz samej Konwencji, jakiegokolwiek innej dodatkowej podstawy dla legitymizacji swojej opartej na pryncypiach logiki, w szczególności jeśli miałby poszukiwać tej podstawy prawnej w rezolucji Komitetu Ministrów, która w rzeczywistości ma uwadze całkiem inny cel pragmatyczny. Komitet Ministrów odnosi się do leżących u podstaw „problemów systemowych”, na przykład sytuacji, w jakiej znalazły się Włochy w związku z ich ogromnym problemem niezachowywania „rozsądnego terminu”, gdzie sprawy nie były rozpatrywane we właściwym czasie i gdzie systematycznie odmawiano sprawiedliwości, albowiem była ona wciąż w zwłoce. Po prostu nie zgadzam się z ostatnim zdaniem paragrafu 190, w którym większość mówi: „Rezolucję tę należy widzieć w kontekście zwiększającego się obciążenia Trybunału, zwłaszcza w konsekwencji serii spraw wywodzących się z tej samej strukturalnej lub systemowej przyczyny”. Odwołanie się w pierwszym akapicie

paragrafu 193 do „zagrożenia dla przyszłej skuteczności systemu Konwencji” nie ma zupełnie nic wspólnego z pryncypialnym stanowiskiem uprzednio zajętym przez Trybunał. Ponownie, w środku drugiego akapitu paragrafu 193 mówimy, że „podjęte środki powinny usunąć systemowy defekt leżący u podstaw ustalenia naruszenia przez Trybunał tak, aby nie przeciążyć systemu Konwencji wielką liczbą skarg mających swe źródło w tej samej przyczynie.”

Prawdziwy powód przyjęcia takiego rozumowania, który pojawił się po raz pierwszy w sprawie *Scozziari i Giunta*, a następnie w sprawie *Assanidze przeciwko Gruzji*, nie ma nic wspólnego z obciążeniem pracą Trybunału.

Ma natomiast bezpośredni związek ze sprawiedliwością.