

**Paweł Filipek\***

**SPRAWA „MIENIA ZABUŻAŃSKIEGO”  
PRZED EUROPEJSKIM TRYBUNAŁEM  
PRAW CZŁOWIEKA**

1. Sprawy sięgające swymi korzeniami czasów II wojny światowej i lat powojennych nadal nie są wyłączną domeną historyków. Wiązą się z nimi wciąż ważne zagadnienia prawne, które – co na początku XXI wieku może budzić zdziwienie – do dzisiaj nie zostały rozwiązane. Po kilku dekadach, w trakcie których zajmowały się nimi krajowe organy administracyjne i sądowne, a tematyka odszkodowań była poruszana w pracach legislacyjnych, w rozpatrzenie kwestii odszkodowawczych za mienie pozostawione za Bugiem, zaangażowany został również Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu. Już sam ten fakt nie daje powodu do zadowolenia, świadczy bowiem o tym, iż władze polskie przez ponad pół wieku same nie były w stanie uregulować tego problemu w sposób odpowiedni.

Podczas ustalania powojennego porządku w Europie, przywódcy mocarstw podczas swoich spotkań ustalili „przesunięcie” Polski na zachód. Oznaczało ono wyznaczenie nowej granicy polsko-radzieckiej wzdłuż Bugu, zasadniczo zgodnej z przebiegiem tzw. linii Curzona, z niewielkimi odstępstwami od niej na korzyść Polski. Ostateczne decyzje co prawda podjęto dopiero na konferencjach w Jalcie i Poczdamie, w lutym

\* Mgr Paweł Filipek – absolwent Wydziału Prawa i Administracji UJ, asystent w Katedrze Prawa Międzynarodowego Publicznego UJ, obecnie gościnnie stypendysta w Instytucie Prawa Międzynarodowego i Porównawczego im. Maxa-Plancka w Heidelbergu.

i sierpniu 1945 roku, jednak już we wrześniu 1944 roku Polska zawarła umowy z trzema republikami radzieckimi – Ukrainą, Białorusią i Litwą – które sankcjonowały nowy kształt terytorialny Polski. Umowy te zwane „republikańskimi” stanowiły podstawę prawną dla przesiedlenia ludności.

W roku 1944 oraz we wczesnych latach powojennych przesiedlono w ten sposób ponad półtora miliona ludzi, przede wszystkim na tereny zachodniej Polski, czyli obszary poniemieckie. Na podstawie umów republikańskich Polska zobowiązała się do zwrotu osobom przesiedlonym wartości majątku pozostawionego na kresach wschodnich. Jednocześnie sposób owego zwrotu pozostawiono prawu wewnętrznemu.

**2.** Od samego początku zwrot wartości majątku zabużańskiego nie przyjął formy odszkodowania pieniężnego, a szczególną formę odszkodowania w naturze. Osoby przesiedlone oraz ich spadkobiercy uzyskali na mocy prawodawstwa krajowego uprawnienie do odliczenia wartości mienia zabużańskiego od wartości ziemi zakupionej od państwa lub od opłaty za ziemię przekazaną im w użytkowanie wieczyste. Zdecydowaną większość tego rodzaju uprawnień zrealizowano w pierwszych latach powojennych. Jednak nie wszystkie. Tymczasem w praktyce areał ziemi należącej do państwa stale się kurczył. Po przeprowadzeniu reformy samorządowej w 1990 roku, organy samorządowe nadal były zobowiązane do honorowania uprawnień „zabużan” jednak coraz mniejsze były szanse na zrealizowanie tych uprawnień.

Dodatkowo drogą legislacyjną wyłączono istotne kategorie gruntów spod możliwości zakupu z jednoczesnym rozliczeniem wartości mienia pozostawionego na kresach wschodnich. Dotyczyło to mienia wchodzącego w skład zasobów Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>1</sup> oraz mienia pozostającego w zarządzie Agencji Mienia Wojskowego.<sup>2</sup>

**3.** Jedną z kilkudziesięciu osób, które w drodze dziedziczenia nabyły nietypowe prawo zaliczenia wartości mienia zabużańskiego jest P. Jerzy Broniowski. Spośród tych osób wyróżnia go to, że jego sprawa

<sup>1</sup> *Vide*: art. 213 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. Dz.U. 2000 nr 46, poz. 543 z późn. zm.

<sup>2</sup> *Vide*: art. 34 ust. 1 o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, Dz.U. 1996 nr 90, poz. 405 z późn. zm.

jako pierwsza tego typu sprawa zawisła przez Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu. Broniowski skargę przesłał jeszcze w 1996 roku na ręce dziś już nieistniejącej Europejskiej Komisji Praw Człowieka. Po wejściu w życie Protokołu 11 do Konwencji Europejskiej, jego skarga została przekazana do Trybunału i przypisana do jednej z izb. W marcu 2002 owa siedmioosobowa izba podjęła decyzję o przekazaniu sprawy Broniowskiego do rozpatrzenia przez Wielką Izbę Trybunału składającą się z 17 sędziów. Takie przekazanie jurysdykcji jest dość rzadką rzeczą w praktyce strasburskiej<sup>3</sup> i świadczy o doniosłości i zawłości sprawy. Na tle sprawy Broniowskiego przeciwko Polsce pojawia się kilka istotnych zagadnień prawnych, które warto choćby krótko scharakteryzować.

**4. Jurysdykcja *ratione temporis* Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.** Polska przystąpiła do Rady Europy pod koniec 1991 roku. W styczniu 1993 roku Polska ratyfikowała Europejską Konwencję Praw Człowieka, zaś w październiku kolejnego roku Pierwszy Protokół do niej gwarantujący ochronę własności. Rząd Polski kwestionował dopuszczalność skargi Pana Broniowskiego podnosząc, iż wszystkie decyzje i fakty mające znaczenie dla jego skargi miały miejsce przed 10 października 1994 roku, a więc datą wejścia w życie Protokołu w stosunku do państwa polskiego, będącą jednocześnie datą uzyskania jurysdykcji przez organy strasburskie (Komisję i Trybunał) do rozstrzygania sporów z udziałem Polski dotyczących tego Protokołu. Z kolei skarżący wnosząc skargę opierał się na koncepcji „trwałego naruszenia” (*continuing violation*), a więc naruszenia dokonanego przed krytyczną datą (10 października 1994), a trwającego również po tej dacie. Opierając się na tej koncepcji – uznanej w orzecznictwie organów strasburskich<sup>4</sup> – Trybunał posiada jurysdykcję *ratione temporis* odnośnie okresu po 10 października 1994 roku. Naruszenie w tej sprawie nie polegałoby na aktywnym działaniu organów państwa, ale na braku możliwości realizacji uprawnienia

<sup>3</sup> Przekazanie jurysdykcji reguluje art. 30 Konwencji. Przekazanie dopuszczalne jest gdy sprawa zawisła przed izbą „rodzi poważne kwestie dotyczące wykładni Konwencji lub jej protokołów” lub gdy „rozstrzygnięcie kwestii przez izbę mogłoby skutkować rozbieżnością w stosunku do wcześniej wydanego orzeczenia Trybunału”.

<sup>4</sup> *Vide: i.a. Agrotexim i inni przec. Grecji*, orzeczenie z 24 października 1995, par. 58; *Loizidou przec. Turcji*, orzeczenie z 18 grudnia 1996, par. 41; *Cypr przec. Turcji*, orzeczenie z 10 maja 2001, par. 136, 150, 158, 175 i 189.

przysługującego skarżącemu. W swej decyzji z grudnia 2002 roku Trybunał przesądził o dopuszczalności skargi.

### **5. Wyczerpanie krajowych środków prawnych przez skarżącego.**

Kolejna bardzo istotna przesłanka dopuszczalności skargi indywidualnej na mocy Konwencji Europejskiej (art. 35.1). W przypadku omawianej tu sprawy zagadnienie to wiąże się bezpośrednio z kwestią charakteru prawnego uprawnień przysługujących „Zabużanom”.

**6. Charakter prawny uprawnień „zabużańskich”.** Od przesądzenia charakteru prawnego tych uprawnień – a więc zdecydowania czy są one uprawnieniami cywilno-prawymi czy uprawnieniami prawa publicznego – zależy wybór środków prawnych, jakie uprawniony miałby do dyspozycji. W dotychczasowej praktyce polskiego orzecznictwa, sądy odrzucały roszczenia o odszkodowanie za mienie pozostawione na kresach wschodnich a skierowane przeciwko Skarbowi Państwa. Sądy twierdziły, iż brak jest w polskim ustawodawstwie odpowiednich podstaw prawnych dla takich roszczeń, a w szczególności za taką podstawę nie uznawały art. 417 kodeksu cywilnego – ogólna klauzula o odpowiedzialności cywilnej urzędników państwowych – z uwagi na brak obowiązku działania po stronie administracji publicznej.

Obecnie toczy się pewna liczba takich postępowań sądowych w Polsce. Jednak do dnia dzisiejszego brak jest wiadomości o pomyślnym dla strony powodowej zakończeniu którejkolwiek z nich. Od pewnego czasu powodowie oraz ich przedstawiciele prawni lansują pogląd, iż podstawą prawną tych roszczeń są bezpośrednio umowy republikańskie zawarte w 1944 roku przez Polskę. W ten sposób pragną oni wywodzić odpowiedzialność cywilną państwa polskiego bezpośrednio z umowy międzynarodowej.

W swej opinii prawnej prof. W. Rozwadowski dochodzi do wniosku, iż repatriantom przysługują od Skarbu Państwa roszczenia o zapłatę wartości mienia pozostawionego na Wschodzie w oparciu bądź to o polskie prawo krajowe i konstrukcję przyrzeczenia publicznego, bądź to w oparciu o umowy republikańskie i konstrukcję roszczenia zastrzeżonego w umowie na rzecz osoby trzeciej.<sup>5</sup> W zgodzie z logiką

<sup>5</sup> Opinia niepublikowana, sporządzona na zlecenie Krajowego Centrum Reprywatyzacji.

tej opinii przysługiwałyby osobom uprawnionym roszczenie cywilnoprawne dochodzone przed sądami powszechnymi w Polsce. W pozytywnym dla dochodzących swych uprawnień tonie wypowiada się w swojej opinii również prof. Z. Galicki stwierdzając, iż zobowiązania podjęte przez Polskę na mocy umów republikańskich „łączą się jednocześnie z obowiązkiem dokonania przewidzianych w tych układach działań w sferze stosunków wewnętrznych, to jest wypłaty stosownych rekompensat (...)”.<sup>6</sup>

Inne stanowisko prezentowali przedstawiciele rządowi, m.in. podczas rozprawy przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w październiku 2002 roku. Ich zdaniem uprawnienie przysługujące osobom repatriowanym nie ma charakteru cywilnoprawnego, a publicznoprawne i może być realizowane jedynie w drodze publicznoprawnej. Jednocześnie rząd wydaje się zastrzegać dla krajowego porządku prawnego daleko idący margines uznania w realizacji tych uprawnień. Ich realizacja miałyby ograniczać się jedynie do form przewidzianych aktualnie w prawie krajowym – a więc uczestnictwa w przetargach.

Dodatkowo realizacja taka miałyby mieć ograniczony zakres przedmiotowy – w granicach przewidzianym w danym okresie również przez prawo krajowe – a więc z wyłączeniem nieruchomości rolnych i wojskowych. O niesłuszności tego stanowiska przesądził już Trybunał Konstytucyjny, który na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, uznał w grudniu 2002 roku przepisy wyłączające możliwość zaspokojenia uprawnień z tych nieruchomości za niezgodne z konstytucją.<sup>7</sup> Orzeczenie to ma bardzo istotne skutki dla praktycznej możliwości realizacji uprawnień „zabużańskich”. Nie powoduje jednak bezprzedmiotowości sprawy toczącej się przed Trybunałem w Strasburgu. W swym wyroku Trybunał przychylił się jednocześnie do stanowiska, iż uprawnienia do zaliczenia wartości mienia pozostawionego za granicą są szczególnego rodzaju uprawnieniami o charakterze publicznoprawnym. Trybunał stwierdził, iż prawo zaliczenia stanowi „swoisty surogat prawa własności, nie będący jedynie ekspektatywą prawa do rekompensaty”.

<sup>6</sup> Cyt. za „*Rzeczpospolita*” z 24 lipca 2002 (R. Nowosielski, *Zabużanie mają rację*). Opinia sporządzona dla Kancelarii Sejmu.

<sup>7</sup> *Vide*: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2002 roku, sygn. Akt K 33/02.

**7. Umowy republikańskie.** Z samymi układami (ich oficjalny tytuł) zawartymi w 1944 roku wiąże się wiele kontrowersji prawnych. Czy zostały one zawarte w odpowiedni sposób z punktu widzenia prawa międzynarodowego? Czy mogą one stanowić podstawę prawną dla roszczeń odszkodowawczych? Czy wreszcie, nie zostały one może już uprzednio uznane za wygasłe?

Układy te zostały zawarte we wrześniu 1944 roku przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego bezpośrednio z trzema republikami radzieckimi,<sup>8</sup> ale nie z samym ZSRR. PKWN funkcjonował w owym czasie dopiero półtora miesiąca a miał stanowić namiastkę rządu państwa polskiego wyzwalanego spod okupacji. Nie jest całkowicie jasnym to, czy PKWN mógł być uważany w owym czasie za upoważniony do działania jako legitymizowany rząd państwa i reprezentować Polskę na arenie międzynarodowej. Nawet pomijając zagadnienie ograniczonej suwerenności powojennego państwa polskiego, można mieć wątpliwości, czy w tak krótkim czasie zdołał uzyskać stopień kontroli nad krajem uzasadniający uznanie go za reżim *de facto*. Niewątpliwie będąc ciałem utworzonym w Moskwie, PKWN posiadał poparcie Związku Radzieckiego. Jednak równocześnie działał w Londynie Rząd Polski na uchodźstwie uznawany przez państwa zachodnie aż do lipca 1945 roku, czyli do czasu uznania Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej.<sup>9</sup> Dlatego pozostaje wątpliwym to, czy PKWN był umocowany do wiązania Polski zobowiązaniami międzynarodowymi. W praktyce wątpliwości tych nie podnosił żaden następny rząd Polski, co z uwagi na uwarunkowania polityczne jest całkowicie zrozumiałe. Nie podniósł tego jednak także żaden z rządów po transformacji ustrojowej roku 1989. Dlatego też można uznać, iż – zgodnie z regułami zwyczaju międzynarodowego, inkorporowanego do konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 roku – Polska utraciła możliwość powoływania się na te fakty jako możliwą podstawę unieważnienia układów.<sup>10</sup>

Kolejne istotne wątpliwości musi budzić postrzeżenie umów republikańskich jako podstaw prawnych dla roszczeń odszkodowawczych za mienie pozostawione na Kresach Wschodnich. Prawdą jest, iż każda

<sup>8</sup> 9 września zawarto układy z rządami Ukraińskiej i Białoruskiej SRR, zaś 22 września z rządem Litewskiej SRR.

<sup>9</sup> TRJN został powołany do życia 28 czerwca 1945 r.

<sup>10</sup> *Vide*: art. 45 ust. b) konwencji wiedeńskiej.

z tych umów zawierała zapis o zwrocie wartości mienia pozostawionego przez osoby repatriowane, choć odsyłały one w tym zakresie do prawa krajowego.<sup>11</sup> Już samo odesłanie do prawa krajowego stanowi wystarczający powód do nie uznawania układów jako za bezpośrednią podstawę prawną. Nie mogą nimi być skoro wymagają istnienia odpowiedniego prawodawstwa krajowego. Podobnie uznał Trybunał Konstytucyjny w swym orzeczeniu stwierdzając, iż „merytoryczna konstrukcja tych umów i zakres przyjętych tam zobowiązań nie pozwalają na uznanie, że tworzyły one bezpośrednią podstawę dla roszczeń kompensacyjnych osób repatriowanych i ich spadkobierców”.

Ponadto, aby umowa międzynarodowa mogła wywierać skutki prawne bezpośrednio w krajowym porządku prawnym musi być do niego inkorporowana w sposób wyraźny. Układy te nie zostały transformowane do porządku krajowego na mocy obowiązujących wówczas norm konstytucyjnych. Pewną nadzieję zwolennikom postrzegania umów republikańskich jako bezpośrednich podstaw prawnych dla roszczeń zabużańskich mogła dawać Konstytucja RP z 1997 roku. Zgodnie z nią umowa międzynarodowa może stanowić część krajowego porządku prawnego i być bezpośrednio stosowana jeżeli była ratyfikowana oraz została opublikowana w Dzienniku Ustaw (art. 91 ust.1 Konstytucji). Postanowienia intertemporalne Konstytucji rozciągają ten skutek również na umowy zawarte przed wejście Konstytucji w życie (art. 241 ust. 1). Po przeprowadzeniu poszukiwań w archiwach państwowych adwokaci „Zabużan” ogłosili, iż co najmniej dwa spośród układów republikańskich zostały ratyfikowane. Wynikać to ma, ich zdaniem, z protokołów posiedzeń Krajowej Rady Narodowej, która mogłaby być uznana za odpowiednik głowy państwa polskiego w owym czasie. Faktem niezaprzeczalnym jest jednak, iż umowy te nigdy nie zostały opublikowane. Tym samym nie zostały spełnione konstytucyjne przesłanki ich bezpośredniego stosowania.

Dodatkowo pojawił się ostatnio pogląd prezentowany przez pełnomocników rządu, iż umowy republikańskie należy uznać za wygasłe w związku z zawarciem przez Polskę umowy w 1952 roku ze Związkiem Radziec-

<sup>11</sup> Art. 3 ust. 6 układów postanawiał: „Wartość pozostawionego po ewakuacji dobytku ruchomego, a również i pozostawionych nieruchomości zwraca się ewakuowanym (...) zgodnie z ustawami obowiązującymi w Państwie Polskim i odpowiednio w [np. – przyp. PF] Ukraińskiej Republice Rad.”

kim i trzema republikami uczestniczącymi w układach z 1944 roku. Według przedstawicieli rządu zapis uznający wszelkie wzajemne roszczenia wynikające m.in. z umów republikańskich za „ostatecznie uregulowane” należy interpretować jako dowód całkowitego wykonania układów z 1944 roku, a tym samym – zgodnie z prawem traktatów – uznać te układy za wygasłe.

**8. Czy przetargi mogą być uznane za skuteczne środki prawne (*effective remedies*)?** Zgodnie z orzecznictwem organów strasburskich skutecznym środkiem jest środek dotyczący meritum skargi i rozstrzygający sprawę. Środek taki ma być skuteczny „w teorii i w praktyce”. Czy przetargi wypełniają te kryteria? Są one organizowane stosunkowo rzadko. Dotychczas – jak wyżej wspomniano – spod możliwości zakupu z zaliczeniem wartości mienia zabużańskiego wyłączano ziemię pozostającą w zarządzie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz Agencji Mienia Wojskowego. Zmienił to dopiero wyrok Trybunału Konstytucyjnego z grudnia 2002 roku. Ponadto w przetargu może wygrać co najwyżej jedna osoba uprawniona, choć w przetargu może ich więcej brać udział. Podczas rozprawy w Strasburgu przedstawiciel rządu sam przyznał iż przetarg nie jest skutecznym środkiem, jest natomiast niezbędnym komponentem całej procedury realizowania uprawnień „Zabużan”. Europejski Trybunał Praw Człowieka akceptuje tezę, iż pomimo, że pojedynczy środek prawny nie spełnia wymogów art. 13 Konwencji, jednak ich suma może te wymogi wypełniać.<sup>12</sup> Jednak w sprawie Broniowskiego nie mielibyśmy do czynienia z sumą różnych środków prawnych, a jedynie z sumą prób użycia jednego i tego samego środka – a więc brania udziału w przetargach. Koncepcja ta może nie być bez znaczenia w obliczu wyroku Trybunału Konstytucyjnego, na mocy którego przetargiem mogą być obejmowane także nieruchomości rolne i wojskowe.

**9. Czy uprawnienia repatriantów z za Buga mogą być uznane za własność (*possessions*)?** Pojęcie własności w art. 1 Protokołu do Konwencji Europejskiej ma znaczenie autonomiczne – odrywa się od znaczenia

<sup>12</sup> *Vide: Leander przec. Szwecji*, orzeczenie z 26 marca 1987, par. 77; *Chahal przec. Zjednoczonemu Królestwu*, orzeczenie z 15 listopada 1996, par. 145.



nadawanego mu w prawie krajowym – i powinno być rozumiane tak, jak czyni to Trybunał w Strasburgu. Kryterium rozstrzygającym o uznaniu określonego prawa za chronione przez Protokół jest posiadanie przez niego charakteru majątkowego, tj. wartości ekonomicznej. Bezdyskusyjnie taką wartość posiadają uprawnienia repatriantów. Ponadto w czerwcu 1994 roku Sąd Najwyższy uznał, iż prawo zaliczenia „mienia zabużańskiego” stanowi prawo majątkowe i podlega dziedziczeniu. Wreszcie Trybunał Konstytucyjny w swoim orzeczeniu z grudnia 2002 roku nie miał wątpliwości, iż prawo zaliczenia jest prawem podlegającym ochronie na podstawie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji. Skoro zaś sądy krajowe uznały określone prawo za prawo o charakterze majątkowym i jednocześnie prawo chronione przez art. 1, należy przypuszczać iż nie inaczej postąpi Trybunał w Strasburgu. Dla Trybunału Strasburskiego stanowisko sądownictwa krajowego jest wskazówką, jakie rozwiązanie w określonej kwestii przyjmuje prawo wewnętrzne państwa. Tym samym orzecznictwo krajowe wypełnia konkretną treścią margines uznania, jaki Konwencja i Trybunał pozostawiają państwom członkowskim.