



## Prawo

### Walka zabuzan o swoje

15.09.2003, JF

**Całokształt działań i zanlechań organów władzy państwowej jest źródłem szkody i odpowiedzialności odszkodowawczej państwa**

#### Walka zabuzan o swoje

RYS. ROCH FOROWICZ

JÓZEF FORYTEK

**Zabuzanie nabyli prawo do ządania zwrotu wartości pozostawionego mienia, a ustawodawca nie jest władny anulować praw słusznie nabytych, ponieważ zabrania tego konstytucja.**

Sąd Apelacyjny w Krakowie rozpozna 16 i 17 września apelacje skarbu państwa od dwóch precedensowych wyroków Sądu Okręgowego w Krakowie. Warto więc przypomnieć, że Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu 19 grudnia 2002 r. uznał za dopuszczalną skargę o naruszenie przez Polskę art. 1 (prawa własności) protokołu nr 1 do europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności wniesioną przez Jerzego Broniowskiiego (skarga numer 31443/96). Uznał bowiem, że od 10 października 1994 r. (data ratyfikacji protokołu nr 1 do konwencji) Polska obowiązana jest chronić wszelkie prawa majątkowe swoich obywateli zgodnie z konwencją, nawet gdy naruszenie jest tylko dalszym ciągiem sytuacji sprzed ratyfikacji. Przyjął także, że uprawnienie przysługujące zabuzanom na podstawie art. 212 ustawy o gospodarce nieruchomościami (u. g. n.) jest długiem skarbu państwa, mającym charakter materialny i dziedziczny, a zatem kwalifikuje się do ochrony na podstawie art. 1 protokołu nr 1 do konwencji.

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

W tym samym dniu nasz Trybunał Konstytucyjny w wyroku (K 33/02) uznał za sprzeczne z konstytucyjną zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wiele przepisów wyłączających możliwość zaliczenia wartości mienia pozostawionego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. na poczet ceny sprzedaży nieruchomości zbywanych przez skarbu państwa i jego agencje (m. in.: Agencję Nieruchomości Rolnych, Agencję Mienia Wojskowego).

Na bazie tych orzeczeń oraz nawlązując do art. 77 konstytucji w zw. z art. 417 kodeksu cywilnego najpierw Sąd Okręgowy w Krakowie (wyrok z 2 kwietnia 2003 r. - "Rz" z 3 kwietnia, i z 7 kwietnia - "GW" z 8 kwietnia), a następnie Sąd Okręgowy w Łodzi (wyrok z 4 lipca, "GW" z 5-6 lipca) zasądziły na rzecz zabuzan pierwsze odszkodowania za szkodę spowodowaną bezprawnym działaniem organów władzy publicznej.

#### Podstawy roszczeń

Pierwsze roszczenia zabuzan wywodzone były bezpośrednio z art. 3 ust. 6 układów republikańskich z Ukrainą i Białorusią z 9 września 1944 r. oraz z Litwą z 22 września 1944 r. nieopublikowanych w Dzienniku Ustaw (z tego powodu sądy w Warszawie i w Gdańsku oddalały powództwa). Drugą podstawą roszczeń było przyrzeczenie publiczne skarbu państwa. Trzecią i najmocniejszą podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej państwa wywiedziono z deliktu prawa cywilnego i konstytucyjnego popełnionego przez skarbu państwa (art. 77 konstytucji w zw. z art. 417 k. c.).

Jeśli chodzi o układy republikańskie, to NSA w wyroku z 26 sierpnia 1999 r. (V SA 708/99) potwierdził, że państwo związane jest umową międzynarodową nawet nieratyfikowaną, a ostatnio w wyroku z 29 maja 2003 r. (II SAB 420/02), że układy republikańskie są ważne, zostały ratyfikowane, nie wygasły i nadal obowiązują. Podobne stanowisko zajął Sąd Okręgowy w Krakowie w jednej ze spraw. Przyjął, że art. 6 ust. 3 układów republikańskich o identycznym we wszystkich umowach brzmieniu - "wartość pozostawionego po ewakuacji dobytku ruchomego, a również i pozostawionych nieruchomości zwraca się ewakuowanemu według oceny ubezpieczeniowej zgodnie z ustawami obowiązującymi w Państwie Polskim" - ma cechę samowykonalności, a jego normy są na tyle konkretne i wyraźne, iż samodzielnie statuują obowiązek zwrotu wartości mienia własnym obywatelom. Gdyby układy republikańskie zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw, to "nic nie stałoby na przeszkodzie dochodzeniu roszczeń w oparciu o cytowane przepisy umowy, albowiem obowiązuje w Polsce system określający sposób wyceny ubezpieczeniowej, a póki nie przewidziano innego trybu - obowiązywałoby domniemanie drogi sądowej, gdyż roszczenie miałooby charakter odszkodowawczy". Ponieważ część sądów oddalała powództwa, bo umowy nie były ogłoszone w Dzienniku Ustaw, zabuzanie wystąpili ze skargami do NSA na bezczynność ministra spraw zagranicznych (sprawa o sygn. II SAB 227-231/03 czeka na termin rozprawy).

SO w Krakowie przyjął jednak, że zaniechanie opublikowania układów unieemożliwiła dochodzenie roszczenia bezpośrednio na ich podstawie, a skoro jest temu winna władza wykonawcza (minister spraw zagranicznych i prezydent), to zachodzi bezpośredni związek przyczynowy między bezprawnym zaniechaniem władzy publicznej a szkodą powodów. To z kolei powoduje, że roszczenia zabużan oparte na art. 77 ust. 1 konstytucji w zw. z art. 417 k. c. są w pełni uzasadnione (więcej na ten temat: Józef Forystek "Bezprawie legislacyjne jako źródło szkody", "Rz" z 9 czerwca). Zgodnie z art. 77 konstytucji (który wszedł w życie 17 października 1997 r.), "Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej" (ust. 1), a "ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw" (ust. 2). Nowa konstytucja stworzyła zatem zabużanom możliwość domagania się zaspokojenia praw na drodze cywilnego procesu sądowego, do czego zachęcał ich prezydent, wetując ustawę reprivatyzacyjną.

Nieopublikowanie układów republikańskich jest równocześnie naruszeniem konstytucyjnej zasady ochrony własności. Europejski Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu wielokrotnie podkreślał, że uzyskanie odszkodowania nie może być nadmiernie utrudnione i powinno być adekwatne do poniesionej szkody. SO w Krakowie podkreślił, że "Państwu Polskemu nie może bardziej opłacać się odszkodowanie na rzecz powodów - zabużan, niż ostateczne uregulowanie sprawy w postaci transformacji umów do wewnętrznego porządku prawnego". Z kolei w Innej sprawie, odwołując się do argumentów TK zawartych w wyroku z 19 grudnia 2002 r., SO uznał, iż delikt państwa przejawia się w takim wprowadzeniu ograniczeń ustawowych dla zabużan, że ich prawa majątkowe faktycznie pozbawione zostały pierwotnych wartości majątkowych. Zdanem tego sądu działalność ustawodawcza unieemożliwiła zaspokojenie nabytego prawa podmiotowego, mimo że "państwo kreując majątkowe prawo podmiotowe, w postaci prawa zaliczenia, nie może jednocześnie arbitralnie, przy wykorzystaniu władztwa wprowadzać tego typu ograniczeń, które wyłączają znaczące zasoby nieruchomości z obrotu, faktycznie paraliżując możliwość otrzymania przez beneficjentów tych praw jakichkolwiek korzyści majątkowych".

Zdanem zabużan to całokształt działań i zaniechań organów władzy państwowej (publicznej): zaniechanie publikacji układów republikańskich w Dzienniku Ustaw i ustawowe uszczuplenie majątku nieruchomego skarbu państwa przeznaczonego na zaspokojenie roszczeń zabużan, jest źródłem szkody i odpowiedzialności odszkodowawczej państwa.

Również przyrzeczenie publiczne, jakie państwo złożyło repatriantom, stanowić może samodzielną podstawę roszczenia odszkodowawczego. W 1944 r. prowadzona była szeroka akcja agitacyjna. PKWN i KRN w rozpowszechnianych publicznie plakatach, ulotkach, obwieszczeniach i odezwach Centralnego Komitetu Przesiedleńczego zapewniali, w zgodzie z treścią układów republikańskich, że wszystkim repatriantom zwróci się wartość pozostawionego mienia. Z chwilą zatem przesiedlenia repatrianci stawiali się stroną stosunku zobowiązaniowego regulowanego przez ówczesny art. 104 kodeksu zobowiązań.

Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw"

#### Argumenty drugiej strony

Zasadniczym zarzutem skarbu państwa, w tym MSZ, jest, że w świetle art. 87 ust. 1 i 2 konstytucji układy republikańskie nie stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego w Polsce, ponieważ nie zostały dotychczas ratyfikowane, a wskutek ich wygaśnięcia nie ma podstaw do ich publikacji w Dzienniku Ustaw. W tej sytuacji umowy nie mogą stanowić samostanej podstawy roszczeń zabużan.

Skarb państwa zauważa również, że roszczenia z umów międzynarodowych mogą zgłaszać wyłącznie państwa-strony tych umów, a nie ich obywatele. Zarzuca dalej, że sądy powszechne, zasądzając odszkodowania, wkraczają w kompetencję zastrzeżoną wyłącznie dla ustawodawcy, bo dokonują oceny wedle kryterium istnienia lub braku właściwej regulacji prawnej. Nadto twierdzi, że roszczenia zabużan uległy przedawnieniu, nie wskazuje jednak daty wymagalności takich roszczeń, a ze względu na niejasną treść art. 3 ust. 6 układów republikańskich nie wiadomo, kto ma zwrócić wartość pozostawionego mienia - zdanem skarbu państwa państwo powinno to zrobić Ukraina, Białoruś, Litwa lub Federacja Rosyjska. To dziwny argument. Takie twierdzenia pojawiły się dopiero teraz i nie można ich traktować zbyt poważnie, ponieważ nikt nie miał wątpliwości, że Polska uzyskała tereny na zachodzie w zamian za utratę kresów, a zmiana granic nastąpiła na mocy umów międzynarodowych, akceptowanych przez państwo polskie.

Kuriozalny jest argument, iż KRN, jako organ niekonstytucyjny, nie była uprawniona do ratyfikacji układów. Poszkodowani w wyniku nacjonalizacji wielokrotnie i znacznie wcześniej wysuwali ten argument, także wobec PKWN (J. Forystek: "Nieakt (actum non existens) w demokratycznym państwie prawa", Transformacje Prawa Prywatnego, 2/2001). Teraz podnosi go skarb państwa. Konsekwencją takiego stanowiska powinno być uznanie ustawy z 3 stycznia 1946 r. o nacjonalizacji podstawowych gałęzi przemysłu za tzw. nieakt, albowiem wydana została właśnie przez KRN.

Stan, w którym nie można dochodzić roszczeń związanych z odzyskaniem własności odebranej bezprawnie przez państwo, należy potraktować na równi z działaniem siły wyższej powodującej zawieszenie biegu przedawnienia"

Kwestie dotyczące ważności układów republikańskich wydają się przesądzone wyrokiem NSA z 29 maja 2003 r. (II SAB 420/02, "Rz" z 30 maja) . Brakuje tylko ich publikacji w Dzienniku Ustaw, co być może wkrótce nastąpi. (Pełny tekst układów republikańskich wraz z aneksami jest ogłoszony w Biuletynie Biura Informacji Rady Europy nr 4 z 2002 r.).

Zarzut braku inkorporacji do krajowego porządku prawnego zobowiązań państwa do zwrotu wartości pozostawionego mienia wynikających z układów republikańskich w rzeczywistości obarcza skarb państwa. Rzeczywiście takiej inkorporacji nie było, co nie oznacza jednak, że roszczenie o zwrot wartości mienia nie może być oparte bezpośrednio na umowie międzynarodowej. Możliwość dochodzenia ochrony podstawowych praw człowieka wynikających z umów międzynarodowych nie jest przez nikogo kwestionowana, co wyraźnie potwierdził prof. Z. Resich w monografii "Ochrona praw człowieka w prawie międzynarodowym". Wyjątkowo bogate jest w tym względzie orzecznictwo ETS w Luksemburgu, potwierdzające możliwość dochodzenia odszkodowania od państwa za brak implementującego ustawodawstwa, nieogłoszenie umowy lub niezastosowanie umowy do konkretnego przypadku.

Zarzut przedawnienia pośrednio potwierdza roszczenia zabużan. Przedawnieniu może bowiem ulec wyłącznie roszczenie istniejące, którego można dochodzić na drodze sądowej. Skarb państwa nie precyzuje jednak, od kiedy liczyć początek biegu terminu przedawnienia. Niedawno Sąd Najwyższy w postanowieniach z 9 maja 2003 r. (V CK 13/03 i V CK 24/03) w dwóch sprawach dotyczących zasiedzenia lasów Habsburgów stwierdził: "Stan, w którym nie można dochodzić roszczeń związanych z odzyskaniem własności odebranej bezprawnie przez państwo, należy potraktować na równi z działaniem siły wyższej powodującej zawieszenie biegu przedawnienia" ("Rz" z 10 - 11 maja) . Oznacza to, że skoro dotychczas wszystkie organa państwowe i sądy powszechne odmawiały uznania ochrony roszczeń zabużan, to nie mogli rozpocząć się bieg przedawnienia. Zgodnie z art. 442 k. c. roszczenie odszkodowawcze przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia, nie później niż dziesięć lat od dnia wyrządzenia szkody. Jasne jest, że szkodę ustalają starostowie wydający uprzednio stosowne zaświadczenia, a obecnie decyzje na podstawie art. 212 u. g. n. i jest to warunek konieczny do uzyskania "prawa zaliczenia" i ubiegania się o zwrot wartości mienia. Skoro jednak do dnia wydania wyroków przez SO w Krakowie zabużanie nie wiedzieli o możliwości wystąpienia z roszczeniami odszkodowawczymi, to obecnie bieg terminu należy indywidualnie ustalać dla każdego z poszkodowanych, a będzie się rozpoczynał w dniu powzięcia informacji o wyroku SO w Krakowie zasądającym odszkodowanie od skarbu państwa, czyli o możliwości dochodzenia odszkodowania w drodze procesu cywilnego. Warto dodać, że nabyte "prawo zaliczenia" nie ulega przedawnieniu.

#### **Kto ma rację**

Podsumujmy: Polska uznała 1 maja 1993 r. jurysdykcję Trybunału w Strasburgu, a on uznał swoją właściwość do orzekania w sprawie odszkodowania za naruszenie przez Polskę wobec zabużan art. 1 protokołu do konwencji za zdarzenia zasze po dniu ratyfikacji protokołu, czyli po 17 października 1994 r. W 1997 r. weszła w życie nowa konstytucja, przewidująca w art. 77 ust. 1 odpowiedzialność odszkodowawczą państwa za szkody spowodowane samym bezprawnym (niezawinionym) działaniem organów władzy publicznej jako pewnej struktury, przy czym jednolite jest stanowisko prawników, że dotyczy to wszystkich władz: wykonawczej, ustawodawczej i sądowej. Popiełnienie deliktu konstytucyjnego potwierdził wyrok TK z 19 października 2002 r., a NSA ważność i aktualne obowiązywanie układów republikańskich.

Zasadniczy zarzut skarbu państwa w sprawach odszkodowawczych dotyczy wkroczenia władzy sądowej w uprawnienia zastrzeżone wyłącznie dla ustawodawcy. Zarzut ten jest bezzasadny w świetle przepisów konstytucji. To przecież sądy wraz z TK mają stać na straży praw obywatelskich przyznanych przez konstytucję. Skończyły się czasy, w których ustawodawca miał pełną swobodę w kształtowaniu praw i obowiązków swolch obywateli. TK eliminuje przepisy sprzeczne z konstytucją, a sądy powszechne zobowiązane zostały (art. 77 ust. 1 konstytucji) do "wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej". Skarb państwa ponosi zatem odpowiedzialność za szkody spowodowane przez wszystkie trzy władze. W sprawie zabużan ponosi odpowiedzialność za zaniechanie władzy wykonawczej oraz za bezprawne działanie władzy ustawodawczej (wydanie aktów prawnych uznanych za sprzeczne z konstytucją i ustawowe pozbawienie pierwotnej wartości "prawa zaliczenia").

Zabużanie nabyli prawo do żądania zwrotu wartości pozostawionego mienia, a ustawodawca nie jest władny anulować praw słusznie nabytych, ponieważ zabrania tego konstytucja. Tym samym złożony w Sejmie projekt nowej ustawy dotyczącej zabużan jest sprzeczny z konstytucją, nie wychodzi naprzeciw oczekiwaniom i całkowicie ignoruje argumenty sądów krakowskiego i łódzkiego NSA.

Oczekiwane wyroki Sądu Apelacyjnego będą miały olbrzymie znaczenie dla nowoczesnego pojmowania odpowiedzialności państwa. Z pewnością wykładnia art. 77 ust. 1 konstytucji w zw. z art. 417 k. c., którą zaproponuje SA w Krakowie, stanie się przedmiotem licznych glos prawników i opinii polityków.

**Autor jest adwokatem, specjalizującym się w sprawach bankowych, odszkodowawczych i repywatyzacyjnych**

