

DANIEL SZAŃCA*

O KONCEPCJI REPRYWATYZACJI W KONTEKŚCIE
ORZECZNICTWA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU
PRAW CZŁOWIEKA

I. WSTĘP

Od dłuższego czasu kwestia tzw. reprivatyzacji nie została prawidłowo rozwiązana w Polsce. Podjęto kilka prób, ale nie zakończyły się one pomyślnie. Jedynie w przypadku szkód poniesionych z tytułu utraty mienia pozostawionego po II wojnie światowej na terenach przejętych przez ZSRR zrealizowano projekt, który przyznał osobom uprawnionym (dalej zabużanom) prawo do otrzymania rekompensaty (najpierw ustawą z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczeniu na poczet ceny sprzedaży lub opłat z tytułu wieczystego użytkowania nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Państwa Polskiego¹, potem ustawą z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej²). Od początku wysokość tej rekompensaty nie była godziwa, a tryb jej realizacji okazał się nieefektywny. Niewłaściwe uregulowanie przez ustawodawcę tego problemu spowodowało, że prawem zabużan zajmował się kilka razy Trybunał Konstytucyjny (zob. wyrok z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02; wyrok z dnia 15 grudnia 2004 r., K 2/04), a także Europejski Trybunał Praw Człowieka. Również wysokość rekompensaty (20% wartości pozostawionych nieruchomości) przyznanej na podstawie obecnej ustawy

* *Dr, autor jest radcą prawnym, adiunktem na Wydziale Prawa w WSPiZ im. L. Koźmińskiego.*

¹ Uchylona na mocy art. 28 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

² Dz.U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1418.

z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, jak i sposób jej realizacji pozostawiają wiele zastrzeżeń. Należałoby bowiem postawić pytanie, czy zrobiono wszystko co tylko możliwe po stronie państwa, aby wynagrodzić poniesioną stratę. Wypada też zauważyć, że podczas gdy zabużanie doczekali się uregulowania kwestii naprawy poniesionych szkód, to utrata mienia na terenie Polski wciąż pozostaje otwarta. Na tle tego stanu rzeczy podjęcie tematu zapewnienia efektywnego mechanizmu rozwiązującego te kwestie jest jak najbardziej zasadne. Niniejszy artykuł zajmuje się jednak kwestią reprzywatyżacji, nie zawężając się do problematyki związanej z rekompensatą dla zabużan. Przedstawia on koncepcję sposobu reprzywatyżacji w szczególności w kontekście orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 22 czerwca 2004 r. (sprawa Broniowski przeciwko Polsce — skarga nr 31443/96)³.

Na potrzeby dalszej analizy przyjmuje się *a priori* (jako oczywiste) założenie, że byłym właścicielom nieruchomości i niektórych ruchomości (dalej „osoby uprawnione”) przysługuje roszczenie wobec państwa wynikające z utraty przez nich tego mienia w związku z przejściem go przez państwo (nie podlega przy tym analizie krąg osób uprawnionych). Wobec tego szkody poniesione przez osoby uprawnione nie zostały wciąż we właściwy sposób naprawione. Przyjmuje się też, że sytuacja finansowa Skarbu Państwa nie pozwala na pokrycie szkód poniesionych przez osoby uprawnione w pełnej wysokości. Przy tym należy zaznaczyć, że obecna sytuacja prawna nie pozwala na naprawienie wszystkich szkód, jakie poniosły osoby uprawnione, przez przywrócenie stanu poprzedniego (w szczególności z tego powodu, że mienie należące poprzednio do osób uprawnionych nie znajduje się niejednokrotnie w rękach państwa, a co za tym idzie, wobec istniejących praw innych osób trzecich, które również podlegają ochronie).

II. WSTĘPNA ANALIZA WYROKU EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA W STRASBURGU Z DNIA 22 CZERWCA 2004 R. JAKO PODSTAWA DO DALSZYCH ROZWAŻAŃ

Wyrok Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 czerwca 2004 r. (sprawa Broniowski przeciwko Polsce — skarga nr 31446/96, dalej „wyrok w sprawie Broniowski przeciwko Polsce”) dotyczy tzw. roszczeń zabużańskich. Wiąże się on z nieotrzymaniem przez skarżącego — J. Broniowskiego rekompensaty

³ Zob. też ugodę w sprawie Broniowski przeciwko Polsce (treść ugody dostępna jest na stronie internetowej www.ms.gov.pl).

za mienie zabużańskie⁴. Skarżący otrzymał bowiem tylko 2% należnego odszkodowania, a obowiązujące wówczas regulacje prawne (tj. uchylona obecnie ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczeniu na poczet ceny sprzedaży lub opłat z tytułu wieczystego użytkowania nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Państwa Polskiego) uniemożliwiają mu otrzymanie rekompensaty, gdyż przewidują je wyłącznie dla osób, które dotychczas nie otrzymały żadnego odszkodowania.

Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej „ETPC”) podszedł do problematyki naprawy szkód poniesionych przez zabużan stosując zasadę *ratione temporis* w jej szerszym rozumieniu⁵. Zgodnie z tą zasadą każde państwo może zostać uznane za odpowiedzialne jedynie za zdarzenia, które nastąpiły po ratyfikacji umowy. Tym samym ETPC jest właściwy jedynie wobec zdarzeń objętych przepisami tego protokołu, do których doszło po ratyfikowaniu protokołu nr 1⁶. Polska natomiast ratyfikowała protokół nr 1 w dniu 10 października 1994 r. Niemniej w opinii ETPC nie stanowi odejścia od tej zasady pogląd, w myśl którego podlegają jurysdykcji ETPC sytuacje prawne wykraczające czasowo poza datę ratyfikacji protokołu nr 1 niezależnie od tego, że powstały one na podstawie faktów mających miejsce przed tą datą, czy też fakty te są w określonych okolicznościach niezbędne do oceny istniejącego stanu prawnego⁷. Sytuacja prawna zabużan jest zatem w świetle wyroku w sprawie Broniowski przeciwko Polsce oceniana jako sytuacja wykraczająca poza ramy czasowe i nie ma znaczenia, że sytuacja ta powstała na podstawie faktów sprzed daty ratyfikacji protokołu nr 1. Istotne jest, że sytuacja ta trwa nadal także po tej dacie, nadając jej charakter „ciągły”. Przedstawiając tę argumentację wypada jednak wspomnieć, że według ETPC data ratyfikacji pozostanie niezależnie od charakteru ciągłego sytuacji datą, która jest odpowiednia do określenia zakresu i rozmiaru interesu poszkodowanego⁸.

Pomimo że wyrok w sprawie Broniowski przeciwko Polsce odnosi się do problematyki związanej z uzyskaniem odszkodowania za mienie zabużańskie, z jego treści należy wysnuć wnioski istotne z punktu całej problematyki naprawy krzywd (szkód) poniesionych przez osoby uprawnione. Przede wszystkim sytuacja prawna wszystkich osób uprawnionych jest na tyle podobna, że będzie podlegać takiej samej ocenie przez ETPC. I tak ETPC uznał, że przysługująca tytułem naprawy zaistniałej situa-

⁴ W 2005 r. zawarto w tej sprawie ugodę (treść ugody dostępna jest na stronie internetowej www.ms.gov.pl).

⁵ Zob. § 122 uzasadnienia wyroku w sprawie Broniowski przeciwko Polsce.

⁶ Zob. np. decyzję ETPC z dnia 6 kwietnia 2000 r. w sprawie Potocka, Potocki, Potocka–Radziwiłł, Potocka i d’Ornano przeciwko Polsce — skarga nr 33776/96; decyzję ETPC z dnia 12 grudnia 2000 r. w sprawie Futro przeciwko Polsce — skarga nr 51832/99.

⁷ Zob. np. decyzję ETPC z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie Broniowski przeciwko Polsce — skarga nr 31443/96; zob. też decyzję ETPC z dnia 7 września 1999 r. w sprawie Rudzińska przeciwko Polsce — skarga nr 45223/99.

⁸ Zob. § 123 wyroku w sprawie Broniowski przeciwko Polsce; zob. też § 41 wyroku ETPC z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie Loizidou przeciwko Turcji — skarga nr 15318/89.

cji prawnej rekompensata podlega ochronie prawnej w związku z tym, że stanowi mienie w rozumieniu art. 1 protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. oraz sporządzonego w Strasburgu dnia 16 września 1963 r. (dalej „protokół nr 1”)⁹. Mienie w rozumieniu tego postanowienia ma bardzo szerokie znaczenie. W szczególności nie można zawęzić tego pojęcia do prawa własności rzeczy materialnych¹⁰. Jest ono bowiem autonomiczne w interpretacji od jakichkolwiek formalnych klasyfikacji dokonywanych według praw krajowych. Mieniem będą zatem również inne prawa lub interesy, na podstawie których ustanawiane są aktywa¹¹. Może to być więc jakikolwiek interes majątkowy, który powinien podlegać ochronie (warto w szczególności zaznaczyć, że może to być prawnie uzasadnione oczekiwanie)¹². Może być to również na przykład wyrok zasądający wierzytelności¹³. Stawiając wszakże pytanie, czy mamy do czynienia z mieniem w rozumieniu art. 1 protokołu nr 1, należy brać pod uwagę całokształt okoliczności sprawy dotyczących „interesu”, którego ochrony żąda skarżący (co w ocenie ETPC należy traktować jako zasadę¹⁴).

Z powyższych rozważań wynika, że nie tylko prawa przyznawane za tzw. mienie zabużańskie, ale również inne ewentualne roszczenia o przyznanie rekompensaty mogą być rozpatrywane z punktu art. 1 protokołu nr 1. Wedle tego postanowienia każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. W szczególności 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 nie prowadzi jednak w żaden sposób do ingerowania w prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych. W świetle tego postanowienia ETPC nie miał wątpliwości, że nastąpiło naruszenie prawa przysługującego jednostce w sprawie Broniowski przeciwko Polsce. Naruszenie to ETPC wywodzi z systemowego problemu związanego z niepra-

⁹ Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175.

¹⁰ Zob. § 129 uzasadnienia wyroku w sprawie Broniowski przeciwko Polsce.

¹¹ Zob. § 54 uzasadnienia wyroku ETPC z dnia 25 marca 1999 r. w sprawie Iatridis przeciwko Grecji — skarga nr 31107/96; zob. też wyrok ETPC z dnia 23 lutego 1995 r. w sprawie Gasus Dosier — und Fördertechnik GmbH przeciwko Holandii — skarga nr 15375/89.

¹² Zob. decyzję ETPC z dnia 6 kwietnia 2000 r. w sprawie Potocka, Potocki, Potocka–Radziwiłł, Potocka i d’Ornano przeciwko Polsce — skarga nr 33776/96, czy decyzję ETPC z dnia 12 grudnia 2000 r. w sprawie Futro przeciwko Polsce — skarga nr 51832/99.

¹³ Tak zob. wyrok ETPC z dnia 23 lipca 2003 r. w sprawie Ryabykh przeciwko Rosji — skarga nr 52854/99; wyrok ETPC z dnia 9 grudnia 1994 r. w sprawie Stran Greek Refineries i Stratis Andreadis przeciwko Grecji — skarga 13427/87.

¹⁴ Zob. § 100 uzasadnienia wyroku Beyeler przeciwko Włochom z dnia 5 stycznia 2000 r. — skarga nr 33202/96, a także § 54 uzasadnienia wyroku ETPC z dnia 25 marca 1999 r. w sprawie Iatridis przeciwko Grecji — skarga nr 31107/96.

widłowym funkcjonowaniem polskiego ustawodawstwa i praktyki, spowodowanego zaniechaniem ustanowienia skutecznego mechanizmu realizacji przyznanego prawa do zaliczenia wartości rekompensaty w określony przez prawo krajowe sposób¹⁵. W tym kontekście należy wykazać szczególną dbałość przy konstruowaniu rekompensat dla osób uprawnionych. Wniosek ETPC odnosi się do wszystkich rekompensat, jakie będą przyznawane przez państwo. Systemowy defekt w funkcjonowaniu polskiego ustawodawstwa nie dotyczy przecież wyłącznie tzw. roszczeń zabużeńskich, w szczególności że defekt ten ETPC wywodzi ze stanu oczekiwania i przeszkód, jakie były stawiane przed osobami uprawnionymi przez wiele lat, oraz zaniechania obowiązku sporządzenia odpowiednich regulacji we właściwym czasie i we właściwy sposób, bądź też tworzenia regulacji, które przyznawały „puste zobowiązania”¹⁶.

Z treści wyroku w sprawie Broniowski przeciwko Polsce wynika, że Polska musi zapewnić realizację rekompensat wszystkim poszkodowanym za mienie zabużeńskie. Wywód ten nie odnosi się jednak tylko do jednostki będącej stroną skarżącą w tej sprawie, ale znajduje odniesienie do sytuacji prawnej, w jakiej znajdują się także inni poszkodowani zabużenie albo ich spadkobiercy (co nie uprawnia oczywiście jednak do twierdzenia, że ETPC akceptuje *actio popularis*)¹⁷. Tym samym wyrok ten ma znaczenie dla generalnej oceny całości spraw związanych z problematyką naprawy szkód powstałych w związku z przejściem nieruchomości i ruchomości przez państwo. O ile wcześniejsze wyroki ETPC dotyczyły bowiem wyłącznie danej jednostki, która była stroną skarżącą, tak przy ocenie sprawy Broniowski przeciwko Polsce ETPC postanowił przyjąć inne podejście do rozstrzyganych kwestii. Zaważył na tym zwłaszcza rozmiar poniesionych szkód oraz liczba osób, które są poszkodowanymi¹⁸. Europejski Trybunał Praw Człowieka wziął w związku z tym, między innymi, pod rozwagę zasadę ekonomiki procesowej, mając na uwadze, że liczba ta znajdzie potem odzwierciedlenie w liczbie wniesionych do ETPC skarg. W ogólnej ocenie problematyki osób uprawnionych liczba poszkodowanych jest znacznie wyższa. Jednocześnie nie może rodzić zastrzeżeń, że jest to problematyka, która powinna być rozwiązana przy pomocy takich samych lub podobnych środków. Z tego powodu zobowiązanie przez ETPC państwa polskiego do zapewnienia realizacji rekompensat dla zabużen należy uważać za dyrektywę, która ma zastosowanie do wszystkich osób uprawnionych.

¹⁵ Zob. też z pkt 3 wyroku w sprawie Broniowski przeciwko Polsce; zob. też komunikat prasowy wydany przez kanclerza ETPC do wyroku w sprawie Broniowski przeciwko Polsce.

¹⁶ Zob. np. § 173 oraz § 185 uzasadnienia wyroku w sprawie Broniowski przeciwko Polsce; zob. też wyrok TK z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02, który potwierdza, że regulacje prawne dotyczące rekompensat były tworzone niewłaściwie także z punktu zasad prawa krajowego.

¹⁷ Zob. też z pkt 4 wyroku w sprawie Broniowski przeciwko Polsce.

¹⁸ Zob. np. § 162, § 189, § 193 uzasadnienia wyroku w sprawie Broniowski przeciwko Polsce.

Europejski Trybunał Praw Człowieka nie wyznacza obecnie żadnego szczegółowego środka naprawczego, który w ocenie ETPC będzie wystarczający¹⁹. Przyznaje on bowiem, że jest to bardzo złożona kwestia, zaś przy jej analizie nie można pominąć pewnych faktów, tj. liczby osób uprawnionych, wartości przysługujących im roszczeń, a dodatkowo sytuacji ekonomicznej i społecznej, w jakiej znajduje się państwo polskie (zob. § 163 uzasadnienia wyroku w sprawie Broniowski przeciwko Polsce). Z tego punktu należałoby wyciągnąć wniosek, że w opinii ETPC nie da się w tego rodzaju sprawach wymagać pełnego odszkodowania.

Europejski Trybunał Praw Człowieka przyjął, że państwu polskiemu należy przyznać szeroki zakres swobodnego uznania w wyborze środków (co jest zazwyczaj regułą²⁰). Wspomina jednak o odpowiednich środkach prawnych i administracyjnych, dzięki którym realizacja prawa jednostki zostanie zagwarantowana²¹. W związku z tym bezdyskusyjne jest, że dążąc do wypełnienia nakazów zawartych w przedmiotowym wyroku należy stworzyć odpowiednie środki naprawcze na podstawie nowych regulacji prawnych oraz poprzez właściwą praktykę administracyjną. Wedle jednolitej linii orzeczniczej ETPC regulacje prawa krajowego muszą być wystarczająco dostępne, dokładne i przewidywalne w ich zastosowaniu²². Dlatego też regulacje polskie w tej sprawie takie być powinny.

Na szczególną uwagę zasługuje twierdzenie ETPC, zgodnie z którym przy konstruowaniu odpowiednich środków naprawczych należy zachować zasadę *fair balance*²³. Według tej zasady przy analizie kwestii zapewnienia przez postanowienia konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności właściwej ochrony praw jednostki, trzeba rozważyć jednocześnie różne interesy. Europejski Trybunał Praw Człowieka musi ustalić, czy została zachowana właściwa równowaga między ogólnym interesem społeczeństwa i wymogami ochrony indywidualnych praw podstawowych²⁴. Ustalenie tej równowagi jest właściwe dla całej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i znalazło również odbicie w strukturze art. 1 protokołu²⁵. W wyroku Broniowski przeciwko Polsce ETPC nie ma wątpliwo-

¹⁹ Zob. § 192–193 uzasadnienia wyroku w sprawie Broniowski przeciwko Polsce.

²⁰ Por. np. wyrok z dnia 28 lipca 1999 r. w sprawie Immobiliare Saffi przeciwko Włochom — skarga nr 22774/93.

²¹ Zob. tezę z pkt 4 oraz § 194 uzasadnienia wyroku w sprawie Broniowski przeciwko Polsce.

²² Zob. § 42 uzasadnienia wyroku ETPC z dnia 22 września 1994 r. w sprawie Hentrich przeciwko Francji — skarga nr 13616/88; § 110 uzasadnienia wyroku ETPC z dnia 8 lipca 1986 r. w sprawie Lithgow i inni przeciwko Wielkiej Brytanii — skarga nr 9006/80, a także § 109 i n. uzasadnienia wyroku ETPC z dnia 5 stycznia 2000 r. w sprawie Beyeler przeciwko Włochom — skarga nr 33202/96; § 57 i n. uzasadnienia wyroku z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie Belvedere Alberghiera S.r.l. przeciwko Włochom — skarga nr 31524/96.

²³ Zob. § 150, § 154 i n., § 162–163, § 182 i n. uzasadnienia wyroku w sprawie Broniowski przeciwko Polsce.

²⁴ Zob. § 50, § 56 uzasadnienia wyroku z dnia 21 lutego 1986 r. w sprawie James i inni przeciwko Wielkiej Brytanii — skarga nr 8793/79; zob. też § 49 uzasadnienia wyroku z dnia 28 lipca 1999 r. w sprawie Immobiliare Saffi przeciwko Włochom — skarga nr 22774/93.

²⁵ Zob. § 7 uzasadnienia wyroku ETPC z dnia 23 lipca 1968 r. w sprawie Mieszkańcy Alseberg, Beersel, Antwerp, Ghent, Louvain, Vilvorde i Kraainem przeciwko Belgii — skarga nr 1474/62; § 69 uzasadnienia wyroku ETPC z dnia 23 września 1982 r. Sporong i Lönnroth przeciwko Szwecji — skarga nr 7151/75.

ści, że przy wyborze środków dla naprawy szkód za przejęte przez państwo mienie powinna zostać zachowana zasada *fair balance* (zob. też komunikat wydany przez Kanclerza Trybunału do wyroku Broniowski przeciwko Polsce). Podkreśla przy tym, że nie można pominąć takich czynników, jak liczba poszkodowanych, wartość przysługujących im rekompensat oraz sytuację finansową państwa polskiego i istotne reformy systemowe, jakie były przeprowadzane w Polsce. Nie znajduje natomiast uzasadnienia brak czasu na wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych w tej kwestii.

Podsumowując, wnioski przyjęte w wyroku w sprawie Broniowski przeciwko Polsce będą miały zastosowanie także do sytuacji prawnych, w jakich znajdują się osoby uprawnione. Przede wszystkim sytuacja prawna tych osób będzie podlegać ochronie z art. 1 protokołu nr 1 niezależnie od tego, że powodujące tę sytuację fakty powstały na długo przed ratyfikacją tego protokołu. W przypadku osób uprawnionych mamy do czynienia z szeroko pojętym mieniem, a wobec tego mają one prawo do jego poszanowania. W stosunku do osób uprawnionych Polska powinna przedsięwziąć odpowiednie środki naprawcze. Europejski Trybunał Praw Człowieka nie wskazuje szczegółowo, jakie środki naprawcze ma na myśli. Niemniej w świetle jego orzecznictwa powinny to być środki skonstruowane na podstawie jasnych i czytelnych regulacji prawnych. Istotną dyrektywą jest przy konstruowaniu odpowiednich środków naprawczych obowiązek zachowania sprawiedliwej równowagi (zasada *fair balance*).

III. DOPUSZCZALNOŚĆ RESTYTUCJI JAKO ŚRODKA NAPRAWCZEGO

Rozpatrując kwestię sposobu naprawienia szkód poniesionych przez osoby uprawnione w pierwszym rzędzie wypada zastanowić się nad możliwością powrócenia do stanu pierwotnego jako rodzaju środka naprawczego. Bezdyskusyjne jest, że byłby to środek naprawiający poniesione szkody w najlepszy sposób. Jednakże także ETPC dostrzega, że nie zawsze jest to możliwe²⁶. W analizowanym problemie taka sytuacja właśnie występuje. Naprawienie szkody przez restytucję nie jest możliwe z uwagi na skutki ingerencji w utrwalony już od dłuższego czasu stan prawny i naruszenie praw osób trzecich. Można by jedynie rozważyć, czy zastosować środek naprawczy w postaci restytucji w tych przypadkach, gdzie jest to możliwe, a w pozostałych sytuacjach poprzestać na kompensacji szkody. Należałoby zgodzić się, że byłby to sposób słuszny, ale tylko wtedy, gdy traktowanie pozostałych osób upraw-

²⁶ Por. np. § 71 uzasadnienia wyroku ETPC z dnia 22 września 1994 r. w sprawie Hentrich przeciwko Francji — skarga nr 13616/88.

nionych, w stosunku do których zasada restytucji ma nie mieć zastosowania, byłoby równorzędne. Pod pojęciem równorzędności kryje się prawo do równego potraktowania w kwestii stopnia naprawy wszystkich szkód, z uwzględnieniem wysokości odszkodowania. Wobec obecnej sytuacji finansowej państwa polskiego zasada równego traktowania wszystkich osób uprawnionych nie byłaby zachowana²⁷. W rezultacie niektóre z osób uprawnionych otrzymałyby w tym samym czasie wyższe odszkodowanie niż pozostali, co nie dałoby się pogodzić z zasadą sprawiedliwości społecznej. Zwolennicy takiej formy naprawienia szkody mogliby podnosić, że do tej chwili w poszczególnych przypadkach prawo własności nieruchomości było przenieszone na byłych właścicieli, którzy tę własność utracili wskutek interwencji państwa i państwowych urzędników. Trzeba wszakże podkreślić, że były to sytuacje sporadyczne, mające odniesienie do danej jednostki. W rozważanym zagadnieniu podnosi się natomiast rozwiązanie problemu na większą skalę, czyli wobec wszystkich osób uprawnionych. Należy w związku z tym rozmiar wszystkich szkód oceniać tą samą miarą i wypłacać odszkodowanie w tej samej wysokości w relacji do poniesionych strat. Dodatkowo trzeba mieć na względzie, że problematyka zwrotu nieruchomości jest bardzo złożona (dostrzega to też ETPC w wyroku w sprawie Broniowski przeciwko Polsce²⁸). W jej zakres wchodzić przecież kwestie zwrotu poniesionych przez państwo lub inne osoby nakładów poczynionych wobec danego mienia. Niejednokrotnie stan nieruchomości po wojnie powodował konieczność poniesienia takich nakładów względem tej nieruchomości, że obecnie wysokość tych nakładów może nawet przewyższać wartość samej nieruchomości, jaka była przejęta. Do takich samych wniosków zdaje się dochodzić ETPC, skoro wskazuje na konieczność określenia przez Polskę odpowiednich środków naprawczych, a jednocześnie daje wolny wybór w wyborze tych środków²⁹. Tym samym przyznaje, że przy tak złożonej problematyce nie da się wysuwać na pierwszy plan najlepszych rozwiązań z punktu interesów osób uprawnionych. W rachubę wchodzi jeszcze konieczność zachowania *fair balance* w relacji różnicy interesów jednostki i państwa.

Powyższe argumenty nie znaczą, że osoby uprawnione mogą być całkowicie pozbawione możliwości otrzymania nieruchomości, jakie zostały od nich przejęte przez państwo. Należy tylko stwierdzić, że zastosowanie zasady restytucji wobec niektórych osób uprawnionych spowodowałoby w konsekwencji nierówne potraktowanie innych, jeśli chodzi o wysokość odszkodowania, ponieważ państwo nie jest w stanie zapewnić wszystkim pełnej kompensacji szkody. Wychodząc z tego założenia, powinno się wprowadzić inne instrumenty naprawcze, które z jednej strony przynajmniej wszystkim osobom uprawnionym odszkodowanie w takiej samej wysokości

²⁷ Zob. przy okazji orzecznictwo prawa krajowego w sprawie zabużan — wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02.

²⁸ Zob. np. § 162–163 uzasadnienia wyroku w sprawie Broniowski przeciwko Polsce.

²⁹ Zob. § 192 i n. uzasadnienia wyroku w sprawie Broniowski przeciwko Polsce.

w relacji do ich szkody, a z drugiej umożliwią odzyskanie utraconego mienia w inny sposób niż poprzez restytucję. Najlepszym z możliwych środków wydaje się być środek w postaci prawa pierwszeństwa nabycia własności nieruchomości, przyznany tym osobom uprawnionym, które utraciły daną nieruchomość. Warunkiem jednak zastosowania takiego środka musi być to, że znajduje się on w rękach państwa i nie ma przeszkód w jego zbyciu. Taki „środek zastępczy” wobec restytucji nie stawia innych osób uprawnionych w nierównej pozycji, gdyż konstrukcja samej rekompensaty będzie taka sama. Jedyną „nierównością” może być fakt, że pozostałe osoby uprawnione mogą nie zdołać nabyć własności nieruchomości po cenie, w jakiej nabydą osoby wykonujące prawo pierwszeństwa. Dlatego też dla nich należy przewidzieć inne środki naprawcze, które zrekompensują tę „nierównowagę”, dające im korzyści, których nie będą miały osoby wykonujące prawo pierwszeństwa (np. prawo do otrzymania odsetek).

IV. DOPUSZCZALNOŚĆ I KONSEKWENCJE RÓŻNYCH FORM REKOMPENSATY

Na wstępie wypada postawić pytanie, czy w kontekście jurysdykcji ETPC można mówić o prawnych konsekwencjach przyznawania takich środków naprawczych, które będą podkreślały inny wymiar niż wymiar odszkodowawczy w jego cywilnoprawnym znaczeniu. Innymi słowy, czy posługiwanie się pojęciem „rekompensata” prowadzi do innego spojrzenia na sposób naprawienia szkody. Odpowiedź na to pytanie powinna być negatywna z następującego powodu. Europejski Trybunał Praw Człowieka niejednokrotnie zaznacza, że system ochrony konwencyjnej podlega autonomicznej wykładni (por. np. wyrok z dnia 21 lutego 1984 r. w sprawie Öztürk przeciwko Niemcom³⁰, gdzie pojęcie czynu zagrożonego karą jest rozpatrywane w oderwaniu od znaczenia, jakie nadaje ustawodawstwo krajowe). W swojej ocenie sprawy ETPC kieruje się zatem zasadą, niezależnej od terminologii ustawodawstwa krajowego, interpretacji. A wobec tego przy konstrukcji odszkodowania w przedmiotowej problematyce nie można z punktu ochrony konwencyjnej przywiązywać większego znaczenia do terminologii, która odchodzi od pojęcia „szkoda”. Środek naprawczy będzie i tak interpretowany w taki sam sposób. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w sprawie Broniowski przeciwko Polsce wspomina się o prawie do ekwiwalentu lub o równorzędnym zadośćuczynieniu³¹. Dla ETPC nie ma więc znaczenia, czy mamy do czynienia z odszkodowaniem czy zadośćuczynieniem, szkodą czy krzywdą. Nieza-

³⁰ Skarga nr 8544/79.

³¹ Zob. tezę z pkt 4 tego wyroku lub komunikat prasowy wydany przez kanclerza Trybunału, który przytacza treść tej tezy.

leżnie od nazewnictwa środek naprawczy musi być równorzędny, tzn. świadczenie ma być przyznane w takim samym rozmiarze i ma spełniać takie same warunki. Pojęcie „rekompensata” może mieć natomiast pewien wymiar w odczuciu społecznym, a nadto być sygnałem dla ETPC, że nie jest to pełna kompensacja szkody.

Podstawowym pytaniem co do właściwej formy rekompensaty jest, czy rekompensata powinna mieć charakter pieniężny czy niepieniężny. Europejski Trybunał Praw Człowieka przyznaje, że problem, czy odszkodowanie powinno być pieniężne czy niepieniężne, jest skomplikowany w tym przypadku. W związku z tym obecne okoliczności powodują, że ETPC nie jest gotowy na rozstrzygnięcie w tej sprawie³². Wobec wszakże stwierdzenia ETPC, że Polska ma swobodę w wyborze środków naprawczych, a także niepominięcie przez ETPC stanu finansów państwa polskiego przy ocenie sprawy, należy uznać, że mogą to być zarówno środki pieniężne, jak i niepieniężne. Nie można jednak przy tym cały czas zapominać o zasadzie *fair balance*, która stanowi ważny czynnik przy wyborze rodzaju środków naprawczych³³. Analizując konstrukcję środka naprawczego przyznanego zabużanom, który ma postać osobistego prawa do zaliczenia wartości utraconych nieruchomości na poczet ceny sprzedaży lub opłaty wieczystego użytkowania nieruchomości Skarbu Państwa (na podstawie uchylonej ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczeniu na poczet ceny sprzedaży lub opłat z tytułu wieczystego użytkowania nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Państwa Polskiego), dostrzega się wadliwość w jego konstrukcji, a to w szczególności poprzez niezachowanie sprawiedliwej równowagi, jakiej domaga się ETPC. Przede wszystkim środek ten wymaga od poszkodowanych poniesienia dodatkowych nakładów finansowych, podjęcia wysiłku w celu przeprowadzenia analizy ekonomicznej lub ekspertyz na własne potrzeby w celu zrealizowania przysługującego im środka naprawczego w ich interesie. Dodatkowo wartość i liczba oferowanego im świadczenia nie pozwalały, aby wszyscy poszkodowani byli zaspokojeni (obecna ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej — dalej „ustawa w sprawie zabużan” — przyznaje już obok prawa do zaliczenia wartości rekompensaty na poczet ceny sprzedaży nieruchomości lub ceny sprzedaży użytkowania wieczystego także prawo do otrzymania świadczenia pieniężnego — zob. art. 13 ust. 1 pkt 2 tej ustawy). Powyższe spostrzeżenia pokazują, że właściwe skonstruowanie środka naprawczego wyłącznie o charakterze niepieniężnym jest bardzo trudne do zrealizowania. Łatwo wówczas o zachwianie sprawiedliwej równowagi. W szczególności, że wykonanie takiego odszkodowania może odsuwać się w czasie bez moż-

³² Zob. § 198 uzasadnienia wyroku w sprawie Broniowski przeciwko Polsce.

³³ Por. np. § 70 wyroku ETPC z dnia 9 grudnia 1994 r. w sprawie Święte klasztory przeciwko Grecji — skarga nr 13092/87 lub § 69, § 73 wyroku ETPC z dnia 23 września 1982 r. Sporrang i Lönnroth przeciwko Szwecji — skarga nr 7151/75.

liwości żądania przez poszkodowanego zaspokojenia jego roszczeń w określonym terminie. Wypada zaznaczyć w tym miejscu, że odwlekanie kompensacji szkody w czasie powoduje najczęściej po stronie osób uprawnionych konkretne straty i bywa traktowane przez ETPC jako zwłoka, która uprawnia do otrzymania dodatkowego odszkodowania, a to choćby na skutek inflacji³⁴. Stąd też wykonanie środka naprawczego powinno następować w rozsądnym terminie, a jakiegokolwiek opóźnienia muszą mieć racjonalne wytłumaczenie (tym samym nie mogą powstawać z winy państwa) i być znane „z góry” na podstawie regulacji prawa krajowego. Pozostaje to w ścisłej korelacji z dyrektywą ETPC, według której przepisy prawa krajowego powinny być dokładne i przewidujące³⁵.

Biorąc powyższe pod rozwagę, trzeba zaznaczyć, że środek naprawczy mający charakter niepieniężny niesie najczęściej za sobą konieczność zaangażowania samego poszkodowanego. To z kolei stwarza ryzyko nałożenia na poszkodowanego takiego obowiązku aktywności, który zostanie uznany za nadmierne obciążenie, a co za tym idzie, spowoduje zachwianie zasady *fair balance*³⁶. Dlatego też całkowicie zasadna jest rezygnacja z koncepcji budowania rekompensaty wyłącznie jako środka niepieniężnego. Powinien występować jeszcze środek naprawczy o charakterze pieniężnym (tak jak w przypadku obecnej ustawy w sprawie zabużan). Powinien też istnieć środek zbywalny, jeżeli państwo przewiduje jakiegokolwiek opóźnienia w ostatecznym zaspokojeniu osób uprawnionych (tego obecna ustawa w sprawie zabużan już nie przewiduje — zob. art. 4 tej ustawy). Złagodzi to najprawdopodobniej ewentualne negatywne skutki związane ze stanem oczekiwania po stronie osób uprawnionych.

Wnioski na temat niepieniężnego charakteru środków naprawczych nie uprawniają do twierdzenia, że zastosowanie takiego środka będzie niesłuszne. Nie można zapominać, że pokrycie szkody w pełnej wysokości jest obecnie mało prawdopodobne, co powinno zmuszać państwo do poszukiwania wszelkich innych sposobów zadośćuczynienia interesowi osób uprawnionych. Tymi sposobami mogą być z powodzeniem środki o charakterze niepieniężnym. A zatem, podczas gdy pieniężny środek naprawczy winien być podstawowym elementem przy pokryciu szkody, inne środki mające charakter niepieniężny należałoby uznać za niezbędne uzupełnienie odszkodowania rekompensujące niemożliwość skompensowania szkody w pełnej wysokości.

³⁴ Por. np. wyrok EKPC z dnia 23 września 1998 r. w sprawie Aka przeciwko Turcji — skarga nr 19639/92, gdzie ETPC uznał odsetki ustawowe za zwłokę z zapłatą odszkodowania za niewystarczające.

³⁵ Por. np. § 42 uzasadnienia wyroku ETPC z dnia 22 września 1994 r. w sprawie Hentrich przeciwko Francji — skarga nr 13616/88; § 110 uzasadnienia wyroku ETPC z dnia 8 lipca 1986 r. w sprawie Lithgow i inni przeciwko Wielkiej Brytanii — skarga nr 9006/80.

³⁶ Por. § 70 wyroku ETPC z dnia 9 grudnia 1994 r. w sprawie Święte klasztory przeciwko Grecji — skarga nr 13092/87.

V. DOPUSZCZALNOŚĆ PRYZNANIA REKOMPENSATY W NIŻSZEJ WYSOKOŚCI

Wprawdzie analizie nie podlega ocena kwestii przyznawania rekompensaty w niższej wysokości, to ma ona jednak wydzźwięk w konstruowaniu środków naprawczych. W związku z tym wypada się do niej w tym miejscu chociaż odnieść w świetle wyroku w sprawie Broniowski przeciwko Polsce i całokształtu orzecznictwa ETPC. Jak wspomniano wcześniej, z treści przedmiotowej sprawy wynika, że ETPC rozumie wiele okoliczności dotyczących tej problematyki, które uzasadniają obniżenie wysokości przyznanego osobom uprawnionym odszkodowania. Nie jest to zresztą *novum*, ponieważ w powszechnej opinii ETPC ochrona przewidziana w art. 1 protokołu nr 1 nie gwarantuje prawa do pełnego odszkodowania w każdych okolicznościach bez wyjątku, co podkreślano we wcześniejszych orzeczeniach³⁷. Między innymi środki mające zapewnić większą sprawiedliwość społeczną mogą usprawiedliwiać odszkodowanie w niższej wysokości niż pełna wartość rynkowa³⁸.

W analizowanej problematyce nie da się pominąć konieczności zachowania równowagi w stosunku do istniejącego stanu prawnego oraz do stanu finansów państwa, czyli rozważenia interesu publicznego³⁹. Nie może to wszakże prowadzić do tego, że odszkodowanie będzie iluzoryczne (zob. np. § 186 uzasadnienia wyroku w sprawie Broniowski przeciwko Polsce, gdzie ETPC dał do zrozumienia, że odszkodowanie w wysokości 2% uważa za naruszenie zasady *fair balance*). Poza tym konstrukcja środków naprawczych czy to o charakterze pieniężnym, czy też niepieniężnym musi mieć swoje odzwierciedlenie w rzeczywistej swojej wartości⁴⁰. Nie może być to więc wartość, która różni się całkowicie z wartością rynkową. W przeciwnym razie kompensacja będzie również iluzoryczna (obecna ustawa w sprawie zabużan przewiduje rekompensatę w wysokości 20% wartości utraconej nieruchomości; z pewnością nie jest to wartość iluzoryczna, chociaż z drugiej strony nie wydaje się też ona sprawiedliwa, jeżeli nie zostały wykorzystane inne możliwe środki po stronie państwa).

³⁷ Zob. np. § 54 uzasadnienia wyroku z dnia 21 lutego 1986 r. w sprawie James i inni przeciwko Wielkiej Brytanii — skarga nr 8793/79; § 71 uzasadnienia wyroku ETPC z dnia 9 grudnia 1994 r. w sprawie Święte klasztory przeciwko Grecji — skarga nr 13092/87.

³⁸ Por. § 54 uzasadnienia wyroku z dnia 21 lutego 1986 r. w sprawie James i inni przeciwko Wielkiej Brytanii — skarga nr 8793/79.

³⁹ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2004 r. (K 2/04).

⁴⁰ Zob. § 186 uzasadnienia wyroku Broniowski przeciwko Polsce.

VI. KONSTRUKCJA REKOMPENSATY WOBEĆ DOCHODZENIA ROSZCZEŃ NA DRODZE SĄDOWEJ

Dopuszczalność dochodzenia roszczeń byłych właścicieli na drodze sądowej nie jest przedmiotem analizy. Warto jednak zaznaczyć, że obecnie toczą się od wielu lat postępowania sądowe o zwrot utraconego mienia, a także są osoby, które jeszcze nie wystąpiły na drogę sądową, ale mogą to uczynić. Mając to na uwadze, zastosowane środki naprawcze powinny być konkurencyjne w stosunku do innych prób naprawienia szkody, jakie będą analizować osoby uprawnione w fazie podejmowania decyzji (przyjmuje się, że przez pewien czas powinna istnieć alternatywa w zakresie wyboru drogi dochodzenia naprawy szkód). W związku z tym należałoby przewidzieć taki środek, który zachęci niektóre osoby uprawnione do wystąpienia o rekompensatę. Dotyczy to zwłaszcza tych osób, które są w trakcie dochodzenia swoich roszczeń, a więc wykazują aktywność w rozwiązaniu ich problemu. Środkiem zachęcającym ich do rezygnacji z tej drogi powinien być choćby zwrot kosztów postępowania albo w całej wysokości, albo w części (np. w zakresie opłat sądowych czy tylko wpisu). Jednocześnie wypada w tym miejscu wspomnieć, że procedury przyznawania rekompensaty nie powinny utrudniać jej otrzymania, co może zniechęcać przed wyborem tej drogi. W ocenie osoby uprawnionej ta droga będzie bowiem stwarzała ryzyko ponownego wystąpienia na drogę sądową⁴¹.

VII. KONSTRUKCJA MECHANIZMU NAPRAWY SZKÓD PONIESIONYCH PRZEZ OSOBY UPRAWNIONE

Z dokonanych dotychczas ustaleń można wysnuć wniosek, że skoro państwo polskie nie jest w stanie zrekompensować szkód w całości, to nie może ono poprześcić na propozycji jednego środka naprawczego (choćby środek taki, jak rekompensata pieniężna, byłby najprostszym i najlepszym rozwiązaniem), ale powinno przedstawić cały mechanizm naprawczy, w ramach którego zaoferuje liczne środki o różnym wymiarze. Przy tym powinny być to środki tak o charakterze pieniężnym, jak i niepieniężnym. Przez środki o charakterze niepieniężnym należy rozumieć również przyjęcie takich procedur, które będą wprowadzały dla osób uprawnionych wszelkie możliwe udogodnienia w zakresie otrzymanej rekompensaty.

⁴¹ Por. np. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 2004 r. (III CZP 39/04), która odnosi się do dotychczasowych doświadczeń zabużan w tym zakresie, a także zarzuty sformułowane przez grupę posłów we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zgodność z ustawą zasadniczą ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczeniu na poczet ceny sprzedaży lub opłat z tytułu wieczystego użytkowania nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Państwa Polskiego, dotyczące utrudnień dowodowych.

Mechanizm naprawy szkód mógłby koncentrować się w określonym nośniku, który otrzymywałaby każda osoba uprawniona, na przykład w papierze wartościowym (wiele projektów przewidywało naprawienie szkód przez emisję bonów rekompensacyjnych dla osób uprawnionych). Takie rozwiązanie nadaje się jak najbardziej do przyjęcia, ponieważ daje wiele możliwości zarówno emitentowi, jak też osobom uprawnionym. Wprawdzie w historii podejmowano próby rozwiązania określonych kwestii emitując papiery wartościowe z różnym skutkiem (np. emisja świadectw udziałowych), wobec czego kolejna taka próba może mieć negatywny wydźwięk społeczny. Niemniej nie można zapominać, że czynnikiem decydującym o powodzeniu w rozwiązaniu tej problematyki będzie nie sam mechanizm, ale wysokość i wybór środków naprawczych proponowanych w ramach tego mechanizmu.

Jak wyżej wspomiano, mechanizm naprawy w postaci emisji papierów wartościowych pozwala na zastosowanie w nim różnych środków naprawczych. Przede wszystkim papier wartościowy ma określoną wartość nominalną. Informacja ta świadczy o wartości minimalnej rekompensaty. Wyemitowany papier wartościowy może nadto podlegać powszechnym regułom w zakresie jego obrotu (rekompensata może być wtedy zbywalna). Dla papierów wartościowych nie trzeba wypracowywać nowych reguł obrotu, gdyż można skorzystać z reguł wypracowanych i praktykowanych. Daje to pewność, że osoby uprawnione nie będą stawiane w gorszej pozycji niż inni posiadacze papierów wartościowych. Koncepcja mechanizmu środków naprawczych w postaci emisji papierów wartościowych daje osobie uprawnionej prawo do świadczeń inkorporowanych w tych papierach bez potrzeby dochodzenia, czy dana osoba jest właścicielem. Dla realizacji praw z papierów wartościowych wymagany jest bowiem formalny porządek legitymacyjny. Nadto, w zorganizowanym obrocie papierami wartościowymi nie będzie wymagać się uciążliwej aktywności ze strony osoby uprawnionej do otrzymania świadczeń (objęcie papierów wartościowych może nastąpić przez zapis w rejestrze bez potrzeby stawiania się w określonym miejscu i czasie przez osobę uprawnioną, podobnie wypłata świadczeń następować może „automatycznie”). Stąd nie będzie można stawiać zarzutu wobec państwa polskiego, że zmusza osobę uprawnioną do podjęcia dodatkowych środków, nakładów czy innej uciążliwej aktywności. Ponadto na uwagę zasługuje uproszczony sposób przenoszenia praw z papierów wartościowych.

Wobec przedstawionej wyżej konstrukcji mechanizmu naprawy szkód poniesionych przez osoby uprawnione należy uznać, że spełnia ona przesłanki do konstruowania na jej podstawie właściwych środków naprawczych i to zarówno mających charakter pieniężny, jak i niepieniężny. Daje przy tym swobodę w dysponowaniu rekompensatą⁴², co jest zasadne z punktu badania, czy ochrona interesów osób uprawnionych nie jest iluzoryczna oraz czy wartość rekompensaty odpowiada wartości

⁴² Tego natomiast nie daje obecna ustawa w sprawie zabużan — zob. art. 4 tej ustawy.

„rzeczywistej” (co prawda ETPC przyjmuje, że wartość rekompensaty może być niższa od wartości rynkowej⁴³, jednak wykazanie wartości „rzeczywistej” rekompensaty najlepiej oddawać poprzez wskazanie wartości rynkowej; dodatkowym argumentem na potwierdzenie realnej wartości rekompensaty będzie wskazanie wartości nominalnej papierów wartościowych i ich relacji do wartości rynkowej). W obrocie swoboda dysponowania papierami wartościowymi oraz ich wartość w obrocie będzie wystarczającą podstawą do stwierdzenia, że nie mamy do czynienia z „pustą” rekompensatą ze strony państwa.

Oczywiście konstrukcja mechanizmu środków naprawczych mogłaby nie koncentrować się w jednym miejscu, ale mógłby to być cały wachlarz uprawnień przyznanych osobom uprawnionym. Wówczas jednak pojawiłyby się trudności przy realizacji tych uprawnień, ponieważ za każdym razem wymagany byłby inny sposób ich dochodzenia, co stanowiłoby istotną uciążliwość nie tylko po stronie państwa, ale również po stronie osób uprawnionych.

VIII. KONSTRUKCJA ŚRODKÓW NAPRAWCZYCH — WARIANTY KONSTRUKCYJNE

Jak podkreślono wyżej, emisja papierów wartościowych jest tylko mechanizmem naprawy szkód, czyli „osią”, wokół której należy konstruować określone środki naprawcze. Bez odpowiednich środków naprawczych, sam mechanizm nie może wypełniać swojego zadania, czyli rzeczywistej naprawy krzywd (szkód). Może jedynie spełniać rolę wypełnienia w realizacji konkretnych środków naprawczych, będąc czynnikiem gwarantującym odpowiednie wykonanie tych środków i z tego punktu zapewniać usatysfakcjonowanie osób uprawnionych. A zatem Polska musi zaproponować efektywne środki naprawcze. Uznając sytuację finansową państwa polskiego, trzeba pamiętać, że w ocenie ETPC nie stanowi to przesłanki zwalniającej państwo od przedstawienia środków naprawczych w rzetelnej postaci. Równocześnie, o czym wcześniej wspomniano, środki naprawcze o charakterze niepieniężnym dają uzasadnione obawy, że rekompensata nie będzie realna dla wszystkich osób uprawnionych. W związku z tym środkiem naprawczym powinno być przede wszystkim świadczenie pieniężne. Świadczenie to powinno być albo wypłacane w formie środków pieniężnych, albo występować w postaci prawa majątkowego, w wykonaniu którego otrzymuje się wierzytelność pieniężną i zbywalną (np. obligacji skarbowych). Z uwagi na stan finansów państwa oraz na możliwości, jakie daje papier wartościowy, świadczenie majątkowe mogłoby być wpłacone dopiero po dłuższym czasie — w dniu

⁴³ Zob. § 182 wyroku w sprawie Broniowski przeciwko Polsce.

wykupu papierów wartościowych (pod warunkiem, że nie mamy do czynienia z prawem niezbywalnym, jak czyni to obecna ustawa w sprawie zabużan).

Wobec tego, że świadczenie o charakterze pieniężnym będzie najprawdopodobniej wypłacane po stosunkowo długim czasie, należałoby przewidzieć inne środki naprawcze, które to zrekompensują. Środkiem takim może być z powodzeniem inne świadczenie pieniężne, mające charakter uboczny, w postaci odsetek. Takie świadczenie uboczne powinno pojawić się, jeżeli zakłada się inne środki naprawcze realizowane wcześniej przez niektóre osoby uprawnione, ponieważ może dojść do nierównego potraktowania osób uprawnionych. Nierówność ta może polegać na tym, że nie zostanie zrekompensowany długi okres oczekiwania u tych osób, które skorzystają z innych środków naprawczych niż otrzymanie świadczenia pieniężnego. Odsetki powinny być korzystne, tzn. nie chodzi tylko o rewaloryzację wartości rekompensaty, lecz o potraktowanie odsetek jako środka naprawczego. Przy takim ujęciu odsetki mogłyby być zaliczone w poczet rekompensaty za krzywdy osób uprawnionych.

Poza świadczeniami pieniężnymi należy pomyśleć o uzupełniających środkach naprawczych. Środkami, jakie nasuwają się na myśl, mogłyby być uprawnienie do nabycia nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego oraz uprawnienie do nabycia akcji lub innych papierów wartościowych należących do Skarbu Państwa lub emitowanych przez Skarb Państwa lub inne osoby prawne. Trzeba jeszcze raz podkreślić, że może być to tylko środek uzupełniający, ponieważ państwo polskie nie jest w stanie zapewnić go wszystkim osobom uprawnionym. Realizacja tego prawa może odbywać się w ramach konstrukcji jednego mechanizmu środków naprawczych (np. w postaci emisji papierów wartościowych) lub być usytuowana poza jej ramami. Ze względu na niemożliwość zapewnienia wystarczającej liczby nieruchomości lub papierów wartościowych, realizacja tego środka może dokonywać się w drodze przetargów. Zasadne jest, aby państwo polskie zobowiązało się na podstawie ustawy do zorganizowania tych przetargów w odpowiednim czasie i na odpowiednich warunkach (najlepiej ze wskazaniem na przykład liczby przetargów czy liczby nieruchomości, jaka ma być w określonym czasie przedstawiona do zbycia), w sposób czytelny i przewidywalny, aby uprawnienie do nabycia określonego mienia nie było iluzorycznym środkiem naprawczym (w rachubę wchodzi uregulowanie praktyki stosowania przepisów tak, aby nie doszło do rezygnacji z organizowania przetargów bez ważnych i usprawiedliwionych powodów⁴⁴). Dodatkowo, chociaż jest to trudne do wykonania ze względu na możliwości finansowe państwa, należałoby stworzyć inne atrakcyjne warunki dla osób uprawnionych (np. oferowane mienie powinno być atrakcyjne, a jeżeli nie jest, to należałoby zaoferować mienie po stosunkowo atrakcyjnej cenie).

⁴⁴ Por. pkt 7 uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2003 r. (I CK 323/02), gdzie wskazuje się, że praktyka zaniechania organizowania przetargów doprowadziła w istocie do ubezskutecznienia przepisów dotyczących zabużan i tym samym prawa zabużan nie mogły być realizowane.

Przy konstruowaniu środków naprawczych, Skarb Państwa powinien przewidzieć, że mogą wystąpić takie sytuacje, które spowodują tak po stronie osoby uprawnionej, jak po stronie państwa polskiego konieczność dokonania zmiany postępowania w zakresie realizacji środków naprawczych. W związku z tym należałoby przewidzieć taką procedurę, która to umożliwi. Przyjęty przez państwo mechanizm powinien zatem zakładać możliwość wcześniejszej wypłaty świadczenia głównego.

Środkami naprawczymi powinny być także wszelkiego rodzaju ulgi, zwolnienia (np. zwolnienie z obowiązku zapłaty podatku od odsetek), prawo do otrzymania rekompensaty w formie renty czy nawet prawo do wcześniejszego przejścia na emeryturę. Po pierwsze, środki te są niezbędne, jako że wartość przyznanej rekompensaty będzie zawsze niższa niż wartość poniesionych szkód i krzywd. Po drugie, wskazanie takiego środka jest pożądane, gdyż świadczy o trosce państwa w usatysfakcjonowaniu osób uprawnionych, na ile jest to tylko możliwe.

IX. SPOSÓB UJĘCIA REKOMPENSATY W KONTEKŚCIE WYROKU W SPRAWIE BRONIEWSKI PRZECIWKO POLSCE — WNIOSKI KOŃCOWE

Podsumowując, rekompensatę należałoby ująć w ustawie jako katalog środków naprawczych — pieniężnych i niepieniężnych (z wyszczególnieniem świadczenia pieniężnego jako głównego, odsetek jako świadczenia ubocznego, środków uzupełniających w postaci uprawnień do nabycia określonych nieruchomości i papierów wartościowych, procedur dających osobom uprawnionym określone przywileje, ulgi etc.)⁴⁵. Nie ma przeszkód, aby cały ten katalog był ujęty w ramy konstrukcyjne papierów wartościowych jako mechanizmu naprawy szkód poniesionych przez osoby uprawnione.

Wypada podkreślić, że występowanie środków dających prawo do otrzymania świadczenia pieniężnego jest niezbędne. Środki naprawcze występujące w formie uprawnienia do nabycia określonego mienia wymagają bowiem zaangażowania sił po stronie osób uprawnionych. Taka sytuacja nie sprzyja utrzymaniu *fair balance*. Jeśli jednak zostaną przewidziane jeszcze inne środki naprawcze dające konkretne i równoważne świadczenie pieniężne, równowagę tę się zachowa.

⁴⁵ Obecna ustawa w sprawie zabużan jest pod tym względem „uboga” (przewidziano tylko świadczenie pieniężne i uprawnienie do zaliczenia wartości rekompensaty na poczet ceny sprzedaży nieruchomości lub użytkowania wieczystego). Z uwagi na fakt, że wysokość rekompensaty nie pokrywa pełni wartości naprawionych szkód (20% wartości utraconej nieruchomości), należy przyjąć stanowisko o niewystarczającym naprawieniu szkód obywateli polskich, jeżeli nie ma innych, dodatkowych sposobów zadośćuczynienia.