

Sprawa nacjonalizacji przemysłu w Polsce przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka

W orzecznictwie strasburskim konsekwentnie przyjmowaną regułą, wynikającą z zasady nieretroakcji Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹ (jej protokołów dodatkowych), jest czasowe ograniczenie właściwości Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (wcześniej Komisji) jedynie do zdarzeń i faktów, które nastąpiły po wejściu w życie Konwencji oraz jej protokołów dodatkowych w stosunku do danego państwa². Oznacza to, że nie wiążą one państw–stron ani w odniesieniu do aktów czy zdarzeń poprzedzających ratyfikację Konwencji (protokołu) ani w odniesieniu do sytuacji, które przestały istnieć przed tą datą³. Powyższe stanowisko przesądziło o tym, że kompetencja *rationae temporis* Trybunału strasburskiego nie mogła objąć nacjonalizacji czy wywłaszczeń dokonanych przez państwa tzw. bloku wschodniego po 1945 r. (niekiedy także wcześniej) ani wywołanych przez te środki skutków, choćby trwających do chwili obecnej. Stanowi to konsekwencję trzech założeń, akcentowanych regularnie w orzecznictwie strasburskim (nie tylko w sprawach transformacyjnych). Po pierwsze, pozbawienie własności jest w zasadzie aktem jednorazowym⁴, po drugie – warunkiem ochrony przewidzianej w art. 1 Protokołu nr 1⁵ jest istnienie danego prawa lub co najmniej „uprawnionego oczekiwania” oraz po trzecie, postanowienie to nie gwarantuje prawa do nabywania własności. Stanowisko to, wypracowane na tle skarg kierowanych przeciwko innym państwom Europy Środkowej i Wschodniej, przechodzących procesy transformacji ustrojowej po 1989 r., ETPCz podtrzymał także w sprawach polskich aktów nacjonalizacyjnych. Uznawał je za typowe sprawy dotyczące własności odebranej przez państwo

¹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

² Np. decyzja z dnia 2 czerwca 2009 r. w sprawie *Smiljanić przeciwko Słowenii*, skarga nr 481/04, § 29 i 32, za: A. Wróbel, *Komentarz do art. 1 Protokołu nr 1*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do artykułów 19–59 oraz Protokołów Dodatkowych*, Warszawa 2011, s. 529 i n.

³ Wyrok Wielkiej Izby z dnia 8 marca 2006 r. w sprawie *Blečić przeciwko Chorwacji*, skarga nr 59532/00, § 70.

⁴ Decyzja Wielkiej Izby z dnia 13 grudnia 2000 r. w sprawie *Malhous przeciwko Republice Czeskiej*, skarga nr 33071/96, a także wyrok Wielkiej Izby z dnia 28 września 2004 r. w sprawie *Kopecky przeciwko Republice Słowackiej*, skarga nr 44912/98, § 35 oraz w wielu innych.

⁵ Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r., oraz Protokół nr 4 do powyższej konwencji, sporządzony w Strasburgu dnia 16 września 1963 r., Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175.

wskutek powojennych przekształceń własnościowych niezależnie od ich specyfiki i podstawy prawnej przejścia mienia.

Wskazane ograniczenie temporalne trybunału ma charakter zasady generalnej⁶, oznaczającej, że „czasowo zamknięte” stany pozostają poza kognicją ETPCz⁷, od której jednak orzecznictwo strasburskie dopuszcza pewne wyjątki. Taki stanowi koncepcja tzw. naruszenia ciągłego (*continuing violation*), którego źródłem były wprowadzie działania bądź zaniechania państwa, które rozpoczęły się przed momentem związania się konwencją (Protokołem nr 1), ale po tym fakcie trwają nadal. O sytuacji „naruszenia ciągłego” można mówić między innymi w przypadku, gdy akty pozbawiające własności (np. ustawa nacjonalizacyjna) zawierały przyrzeczenie wypłaty w przyszłości odszkodowania lub zapewnienia innej formy rekompensaty⁸. Jeżeli uprawnienia te nie zostały wygaszone przed wejściem w życie Protokołu nr 1 wówczas jest podstawa do rozważania przez Trybunał istnienia „mienia” w rozumieniu tego przepisu i uznania jego kompetencji *rationae temporis* i *materiae*. Jak bowiem podkreśla, nie tylko nowe ustawodawstwo, ale także akty przewidujące „prawo do restytucji lub do odszkodowania, ustanowione mocą ustawodawstwa przyjętego przed datą ratyfikacji Konwencji (ale nieuchylone przed tą datą) [...] mogą być traktowane jako tworzące nowe prawo majątkowe, chronione art. 1 Protokołu nr 1”⁹.

Wobec formalnego nieuchylenia ustawy o nacjonalizacji przemysłu z 1946 r.¹⁰ i nie wygaszenia prawa do odszkodowania za znacjonalizowane przedsiębiorstwa¹¹, a także utrzymującego się stanu zaniechania wydania rozporządzenia, określającego wysokość i zasady wypłaty odszkodowań dla byłych właścicieli znacjonalizowanych przedsiębiorstw, mogłoby się wydawać *prima facie*, że jest to wręcz wzorcowy przypadek, pozwalający ETPCz na odstępianie od utrwalonej linii orzeczniczej w kwestii odrzucania jego właściwości czasowej w sprawie oceny powojennych aktów nacjonalizowanych. Warunkiem takiej decyzji musiałoby być jednak uznanie, że przewidziane w ustawie z 1946 r. uprawnienie do odszkodowania można – w świetle dotychczasowego orzecznictwa ETPCz

⁶ Por. L. Garlicki, *Transformacja ustrojowa a ochrona prawa własności (aktualne tendencje w orzecznictwie ETPCz)*, [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzczińskiego*, Warszawa 2007, s. 388.

⁷ I.C. Kamiński, „Sytuacje historyczne” w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, [w:] W. Czapliński, B. Łukańko (red.), *Problemy prawne w stosunkach polsko-niemieckich u progu XXI wieku*, Warszawa 2009, s. 381.

⁸ Por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 395, a także A. Wróbel, *op. cit.*, s. 533.

⁹ Por. § 35d wyroku w sprawie *Kopecky*.

¹⁰ Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, Dz. U. z 1946 r. Nr 3, poz. 17.

¹¹ W świetle tej ustawy nacjonalizacja przemysłu innego niż niemiecki miała dokonać się za odszkodowaniem. W art. 3 stanowiła ona, że państwo za odszkodowaniem przejmuje na własność określone kategorie przedsiębiorstw. Wypłata odszkodowań, w papierach wartościowych, a w wyjątkowych gospodarczo uzasadnionych przypadkach również w gotówce lub innych wartościach, miała nastąpić w terminie jednego roku, licząc od dnia doręczenia zawiadomienia w przedmiocie prawomocnego ustalenia wysokości przypadającego odszkodowania przez „specjalne komisje”. Jednocześnie ust. 4 art. 7 i 8 odsyłał do rozporządzenia RM, które miało określać m.in. szczegółowe zasady obliczania odszkodowania oraz sposób wypłacania odszkodowania i tryb amortyzacji papierów wartościowych. Rozporządzenie to nie zostało – jak wiadomo – nigdy wydane, co uniemożliwiało zrealizowanie ustawowego przyrzeczenia wypłaty odszkodowań.

– uznać za roszczenie, w związku z którym byłym właścicielom (ich spadkobiercom) przysługuje „uprawnione oczekiwanie” wypłaty „przysiężonych” odszkodowań, a zatem, że uprawnienie określone w art. 7 ust. 1 tej ustawy może stanowić „prawo majątkowe” podlegające ochronie art. 1 Protokołu nr 1. Dopiero pozytywna odpowiedź na to pytanie pozwala ocenić, czy utrzymujące się także w okresie podlegającym jurysdykcji Trybunału zaniechanie wydania przepisów wykonawczych, precyzujących zasady przyznawania zapowiadzanego odszkodowania, może stanowić podstawę do twierdzenia, iż doszło do ingerencji w prawa majątkowe skarżących, ocenianej w świetle standardów konwencyjnych¹². Po raz pierwszy kwestię tę ETPCz podjął w dwóch głośnych sprawach *Ogórek* oraz *Pikielny przeciwko Polsce*¹³. Skarżący podnosili, że stan utrzymującego się zaniechania legislacyjnego, wyrażającego się w niewywiązaniu się przez państwo z obowiązku stworzenia podstaw prawnych dla wypłaty odszkodowania, stanowił ingerencję w prawo do poszanowania mienia, a stanowisko sądów krajowych w tej materii pozbawiło ich prawa do sądowego rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie i w konsekwencji spowodowało naruszenie art. 6 Konwencji¹⁴. W obu sprawach Trybunał nie wypowiedział się merytorycznie w kwestii istnienia, wynikającego z ustawy „uprawnionego oczekiwania” odszkodowania, choć z innych powodów. W sprawie *Pikielny* niedopuszczalność skargi została stwierdzona z uwagi na niewyczerpanie przez skarżących środków odwoławczych dostępnych w prawie krajowym i uznanych przez ETPCz za skuteczne¹⁵. Trybunał nie przekonały argumenty skarżących, że niewykorzystanie możliwości żądania stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnej, a następnie ewentualnej wypłaty odszkodowania, wynikało z uznania, iż środki te były nieodpowiednie dla ich sprawy, ponieważ ich zamiarem było dochodzenie roszczenia o odszkodowanie przewidziane w ustawie z 1946 r., a nie kwestionowanie zgodności z prawem samej nacjonalizacji. Zastrzegł jednak, że odrzucenie skargi nie wyklucza wniesienia jej ponownie, jeżeli skarżący nie zdołają uzyskać stosownej rekompensaty w procedurze krajowej¹⁶. Natomiast w sprawie *Ogórek* uznanie niedopuszczalności skargi zostało uzasadnione faktem przyznania skarżącym częściowego odszkodowania za rzeczywistą szkodę spowodowaną nacjonalizacją ich przedsiębiorstwa¹⁷.

W obu sprawach Trybunał nie zajął zatem wyraźnego stanowiska w kwestii tego, czy w przypadku zapowiadzanego w ustawie z 1946 r. odszkodowania można mówić

¹² Por. też A. Mężykowska, *Reprywatyzacja w Strasburgu? Kilka refleksji na temat aktualnych tendencji w orzecznictwie ETPCz w sprawach polskich rozstrzyganych na gruncie art. 1 Protokołu nr 1 do EKPCz*, „Studia Prawnicze” 2011, z. 1, s. 77.

¹³ Decyzja z 18 września 2012 r. w sprawie *Krzysztof i Karol Ogórek przeciwko Polsce*, skarga nr 28490/03, § 61, oraz decyzja z 18 października 2012 r. w sprawie *Henryk Pikielny i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 3524/05.

¹⁴ Decyzja w sprawie *Ogórek*, § 62.

¹⁵ Skarżący wystąpili jedynie z żadaniami adresowanymi do ministra gospodarki, nie podejmując następnie żadnych, choćby nieudanych, prób wszczęcia postępowania sądowego, a zatem nie dochowali obowiązku wykorzystania krajowych środków odwoławczych zgodnie z art. 35 § 1 Konwencji, § 60.

¹⁶ Por. § 56–57, 69 i 62 uzasadnienia decyzji w sprawie *Pikielny*.

¹⁷ Z uwagi na fakt, że w chwili rozpatrywania sprawy w Strasburgu nadal toczyła się procedura sądowa dotycząca ponownego rozpoznania tej sprawy uznano skargę za przedwczesną i zgodnie z zasadą subsydiarności nie przyjęto jej do merytorycznego rozpoznania (§ 33–36).

o roszczeniu spełniającym warunki uznania go za „mienie” w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1. W chwili wydania decyzji w powyższych sprawach na rozstrzygnięcie ze strony ETPCz oczekiwała także inna skarga dotycząca tej samej materii. We wrześniu 2012 r. podjął on decyzję o wznowieniu przewodu w sprawie skargi spółki *Plon*¹⁸, zakończonego decyzją z 3 października 2017 r. Podobnie jak w sprawach *Ogórek* oraz *Pikielny* Trybunał nie wykluczył swojej kompetencji *rationae temporis*, ponieważ skarżący nie domagali się oceny w świetle art. 1 Protokołu nr 1 decyzji nacjonalizacyjnych wydanych przed 10 października 1994 r., a więc datą związania się przez Polskę Protokołem nr 1 (§ 80). Kwestionowali natomiast stanowisko sądów krajowych, uniemożliwiające im dochodzenie odszkodowania za zaniechanie legislacyjne (niewydanie przepisów wykonawczych do ustawy z 1946 r.). Skarżący podkreślali, że podstawa prawna roszczenia nadal obowiązuje, zaś zaniechanie wydania rozporządzenia, do czego władze krajowe były zobowiązane, a w konsekwencji brak możliwości uzyskania odszkodowania na podstawie ustawy z 1946 r., stanowiło „ciągłe naruszenie” art. 1 Protokołu nr 1¹⁹.

Trybunał nie przywiązał szczególnego znaczenia do faktu, iż skarżący sformułowali swoje zarzuty w sposób zróżnicowany. Podczas gdy dwóch z nich ograniczyło swoje roszczenia do zaniechania legislacyjnego, które nastąpiło po 1 września 2004 r.²⁰, trzeci skarżący zarzucał ciągłą niemożność wykonania jego prawa do odszkodowania, przewidzianego ustawą z 1946 r. Zdaniem ETPCz główny przedmiot wszystkich skarg był tożsamy i sprowadzał się do braku możliwości uzyskania odszkodowania za zarzucane zaniechanie legislacyjne. W tym kontekście za kwestię wymagającą zbadania uznał to, czy w świetle postrzeganych całościowo okoliczności sprawy skarżący dysponują „interese” chronionym art. 1 Protokołu nr 1. Za takie istotne okoliczności Trybunał uznał fakt, iż ani polski rząd nie wydał rozporządzenia, do którego odsyła art. 7 ustawy nacjonalizacyjnej, ani też parlament nie uchwalił ustawy restytucyjnej czy rekompensacyjnej dotyczącej znacjonalizowanych przedsiębiorstw. Poza tym, w sprawach skarżących władze administracyjne potwierdziły, że decyzje nacjonalizacyjne zostały wydane w zgodzie z ustawą. W konsekwencji skarżący nie mogli wystąpić o odszkodowanie na mocy art. 160 k.p.a. bądź art. 417 § 2 k.c. Dlatego też wybrali inną drogę prawną, dochodząc przed sądami krajowymi odszkodowania za zaniechanie legislacyjne w postaci niewydania rozporządzenia zgodnie z art. 7 ustawy z 1946 r.²¹ O konkluzji decyzji, stwierdzającej, że skarżący nie mają żadnych roszczeń na gruncie prawa krajowego, które można by kwalifikować jako „mienie” w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1, zadecydowało uznanie, iż interpretacja przepisów prawa krajowego dotyczących koncepcji zaniechania legislacyjnego w orzecznictwie sądowym (w tym SN) oraz Trybunału Konstytucyjnego „nie wydaje się być arbitralna lub w oczywisty sposób bezzasadna”. Podtrzymując, wyrażany konsekwentnie pogląd, iż kompetencja ETPCz do interpretacji prawa krajowego jest ograniczona, stwierdził, że w okolicznościach sprawy *Plon* powoduje to, że

¹⁸ Skarga nr 1680/09.

¹⁹ Por. § 72–76 uzasadnienia decyzji.

²⁰ Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 162, poz. 1692.

²¹ Por. § 81–86 uzasadnienia decyzji w sprawie *Plon*.

nie czuje się on właściwy do oceny stanowiska sądów polskich, w tym SN i TK. Zaakceptował zatem ustalenia, w świetle których przepisy art. 7 ustawy z 1946 r. nie mogą być interpretowane jako ustanawiające jakikolwiek rodzaj roszczenia, z którym mogłoby wiązać się „uprawnione oczekiwanie” uzyskania odszkodowania za znacjonalizowane przedsiębiorstwa²².

Należy tutaj jedynie przypomnieć, że stanowisko sądów w tej kwestii było – jak się podkreśla – „wyrazem niechęci do frontalnego podważenia skutków aktów nacjonalizacyjnych i jeszcze szerszego otwarcia drogi do reprivatyzacji «ekonomicznej» (indemnizacyjnej) w oparciu o zawarte w niektórych aktach nacjonalizacyjnych zapowiedzi odszkodowawcze”²³. Kwestia odpowiedzialności Skarbu Państwa za zaniechanie legislacyjne, o którym tutaj mowa, była wielokrotnie rozważana w orzecznictwie sądowym. Wobec rozbieżności w judykaturze do kwestii tej odniósł się SN w uchwale z 24 listopada 2005 r. (III CZP 82/05), stwierdzając, że zaniechanie wydania przez RM rozporządzenia przewidzianego w art. 7 ust. 4 i 6 ustawy do dnia wejścia w życie wspomnianej wyżej ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie k.c. nie stanowiło podstawy roszczenia właściciela przejętego przedsiębiorstwa o odszkodowanie z tego tytułu. Przepis ten nie wskazywał terminu początkowego wydania rozporządzenia, a zatem – jak argumentował SN – powinno to nastąpić bez zbędnej zwłoki, a więc (podobnie jak odnośnie do innych rozporządzeń przewidzianych tą ustawą) najpóźniej w 1947 r. Przede wszystkim jednak wskazywał na brak podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za zaniechanie legislacyjne zarówno w momencie powstania zarzucanej bezprawności²⁴, jak i po wejściu w życie Konstytucji RP. Przychylił się do stanowiska wyłączającego możliwość bezpośredniego stosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji (w związku z art. 8 ust. 2) jako podstawy roszczenia odszkodowawczego za zaniechanie legislacyjne, a także retroaktywnego działania tego przepisu. W przywołanej uchwale SN nie odniósł się jednak do kwestii tego, iż zarzucane zaniechanie legislacyjne, wobec nieuchylenia ustawy z 1946 r., trwało nadal po wejściu w życie Konstytucji RP. Poprzestał natomiast na przyjęciu, że wymogom szczególności niezbędnej do stosowania w zgodzie z art. 77 ust. 1 Konstytucji czyni natomiast zadość wprowadzony w życie na podstawie wymienionej noweli z 2004 r. art. 417¹ § 4 k.c., działający zgodnie z wyraźnym zastrzeżeniem jej art. 5 prospektywnie, a więc w odniesieniu do zdarzeń i stanów prawnych powstałych po dniu wejścia w życie ustawy.

Do problemu utrzymującego się po 2004 r. stanu zaniechania legislacyjnego SN odniósł się natomiast wyraźnie w wyroku z 5 grudnia 2007 r. (I CSK 273/07), dotyczącego roszczeń spółki Plon. Uznał mianowicie, że art. 417¹ § 4 k.c. nie ma zastosowania do stanu zaniechania prawodawczego powstałego zarówno przed dniem 1 września 2004 r., jak i trwającego po tym dniu. Wprawdzie – jak podkreślono – „zaniechanie legislacyjne nie jest zdarzeniem jednorazowym, lecz stanem rzeczy, który – jak w niniejszej sprawie

²² *Ibidem* § 90–92.

²³ R. Trzaskowski, *Reprivatyzacja w orzecznictwie Izby Cywilnej Sądu Najwyższego*, [w:] M. Pilich (red.), *Reprivatyzacja w orzecznictwie sądów*, „Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Materiały Naukowe”, tom III, Warszawa 2016, s. 145.

²⁴ Było to konsekwencją nieuchwalenia ustawy zapowiedzianej w art. 121 konstytucji marcowej oraz brak stosownej regulacji na gruncie ustawy konstytucyjnej z 1947 r., a także konstytucji z 1952 r.

– może się utrzymywać także po wejściu w życie art. 417¹ § 4 k.c., co mogłoby *prima facie* uzasadniać odpowiedzialność Skarbu Państwa od dnia 1 września 2004 r.” Uznał jednak, że takiemu wnioskowi, a więc możliwości stosowania art. 417¹ § 4 k.c., sprzeciwia się jednoznaczne brzmienie art. 5 ustawy zmieniającej k.c. Do powyższej kwestii powrócono także w uchwale składu siedmiu sędziów z 19 maja 2009 r., (III CZP 139/08), co świadczy o utrzymujących się wątpliwościach w tej materii w orzecznictwie sądów niższych instancji. Stanowisko wyłączające – przynajmniej co do zasady – wsteczne działanie art. 77 ust. 1 Konstytucji SN odniósł także do sytuacji, w której stan zaniechania normatywnego rozpoczął się przed wejściem w życie Konstytucji i trwał po tym dniu, stanowiąc nadal źródło szkody. Jak podkreślono, „art. 417 k.c., interpretowany w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, może stanowić podstawę odpowiedzialności tylko za stany zaniechania normatywnego powstałe (rozpoczęte) po wejściu w życie Konstytucji. Przemawia za tym przede wszystkim analogia do art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., której zastosowanie jest uzasadnione, ponieważ Konstytucja nie zawiera reguł intertemporalnych dotyczących art. 77 ust. 1. [...] Nie ma znaczenia, kiedy powstała lub ujawniła się szkoda oraz czy ma ona charakter narastający w czasie, jeżeli stan zaniechania normatywnego powstał przed dniem 1 września 2004 r., wówczas art. 417 k.c. (w obecnym brzmieniu) i art. 417¹ § 4 k.c. nie mają zastosowania, chociażby po tym dniu powstała (ewentualnie zaczęła narastać) szkoda spowodowana tym zaniechaniem. Według tego rozwiązania należy oceniać również skutki wejścia w życie art. 77 ust. 1 Konstytucji. [...] W konsekwencji art. 417 k.c. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji może stanowić podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej tylko za zaniechanie normatywne powstałe (rozpoczęte) po wejściu w życie Konstytucji”. Stanowisko to w pełni podtrzymał także TK w postanowieniu z 13 czerwca 2011 r., SK 26/09²⁵, uznając, iż w świetle obowiązujących dziś standardów konstytucyjnych nie można uznać mocy prawnej obowiązku nałożonego na Radę Ministrów przez art. 7 ustawy nacjonalizacyjnej, a w konsekwencji stanu „niezgodnego z prawem działanie organów władzy publicznej”, w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Akceptując zatem powyższą interpretację prawa krajowego w kwestii istnienia podstaw prawnych dla dochodzenia przez skarżących odszkodowania za zaniechanie wydania rozporządzenia, o którym stanowi art. 7 ustawy z 1946 r., ETPCz nie odniósł się natomiast wprost do kwestii jej obowiązywania wobec braku formalnego uchylecia. Wskazał jednak, że sytuację skarżących należy odróżnić od sprawy *Broniowski*²⁶. Istotnie trudno dopatrywać się jakiegokolwiek analogii pomiędzy tą ostatnią a sprawami *Pikielny* i *Ogórek* czy sprawą *Plon*. Zasadnicza różnica polega bowiem na tym, że przyrzeczenie poczynione w umowach republikańskich zostało powtórzone w ustawodawstwie

²⁵ TK umorzył ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku postępowanie w sprawie uznania niekonstytucyjności art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw.

²⁶ W doktrynie wskazywano na duże prawdopodobieństwo, że ETPCz potraktuje zapowiedź wypłaty odszkodowań w ustawie z 1946 r. analogicznie jak zobowiązanie do zrekomensowania mienia zabużańskiego zawarte w umowach republikańskich, a sprawę braku odszkodowań z tytułu nacjonalizacji przemysłu uzna za sprawę pilotażową „identyfikującą strukturalną wadę polskiego prawa, która dotyka wiele podmiotów”. Tak I.C. Kamiński, *op. cit.*, s. 397–398.

wewnętrznym, obowiązującym zarówno przed, jak i już w dacie wniesienia skargi do ETPCz. Natomiast – jak wykazano w sprawie spółki *Plon* – sądy krajowe, w tym SN, stale odrzucały istnienie w prawie krajowym podstaw do odszkodowania za zaniechanie legislacyjne w związku z niewydaniem rozporządzenia zgodnie z art. 7 ustawy z 1946 r., czy jakichkolwiek innych roszczeń kompensacyjnych dla byłych właścicieli znacjonalizowanych przedsiębiorstw²⁷. Zobowiązanie do wypłaty odszkodowań z tytułu nacjonalizacji przemysłu nigdy nie zostało po 1989 r. powtórzone w obowiązującym ustawodawstwie, zaś w doktrynie wyrażano pogląd, że ustawa nacjonalizacyjna stworzyła jedynie „pozór prawa” do odszkodowania²⁸. Należy podzielić pogląd, że przyznanie prawa do rekompensaty za znacjonalizowane przedsiębiorstwa „może nastąpić wyłącznie w drodze uchwalenia ustawy przy zachowaniu szerokiego marginesu swobody parlamentu, który ma prawo i obowiązek decydować, jakie rozwiązania ustawowe leżą w interesie publicznym. Wydanie takich przepisów może wynikać tylko z suwerennej decyzji polskiego parlamentu”²⁹. W orzecznictwie transformacyjnym ETPCz przyjmuje się, że państwo ma szeroki margines oceny także w kwestii momentu uchwalenia ustaw restytucyjnych (rekompensacyjnych), czy szerzej wpisanych w procesy przeobrażeń systemu politycznego i gospodarczego. Potwierdził to także wyrażnie w sprawie *Plon*³⁰.

Trybunał strasburski nie podzielił zatem argumentów podnoszonych przy okazji skarg w sprawach *Ogórek* i *Pikielny*, że dotychczasowa praktyka organów krajowych, którą – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem – uznaje on za istotną okoliczność potwierdzającą istnienie własności w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1, miałyby potwierdzać, że ustawa z 1946 r. stworzyła „uprawnione oczekiwanie” dla byłych właścicieli znacjonalizowanych przedsiębiorstw. Jako przejawy takiej praktyki wskazywano działania podejmowane przez władze polskie po 1989 r., w tym wypowiedzi osób pełniących funkcje publiczne, interwencje Rzecznika Praw Obywatelskich, a przede wszystkim kolejne projekty tzw. ustaw reprivatyzacyjnych, przewidujące rekompensatę dla osób, których mienie zostało znacjonalizowane na mocy art. 3 ustawy z 1946 r. bez ostatecznej wypłaty odszkodowania³¹. W kwestii tego ostatniego argumentu należy jednak podkreślić, że kolejne ustawy reprivatyzacyjne, a także niedoszła do skutku ustawa z 2001 r.,

²⁷ Por. § 89 uzasadnienia decyzji.

²⁸ Tak S. Sołtysiński, A. Nowicka, *Skutki nacjonalizacji może zrekompensować tylko polski parlament*, Rzeczpospolita z 22 lutego 2007 r., s. C4. Przeciwnego zdania jest D. Pudżianowska, *Czy Polska powinna uregulować kwestię odszkodowań przewidzianych w ustawie z 1946 r.?*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, „Biuletyn Programu Spraw Precedensowych” 2007, nr 4, s. 3. Por. też A. Rzepliński, D. Pudżianowska, *Czy ustawa powinna uregulować kwestię odszkodowań za przejęte po wojnie mienie?*, Rzeczpospolita z 18 maja 2007 r., <http://prawo.rp.pl/artukul/59957.html?print=tak&p=0>, [dostęp 10.04.2018]. Podobnie A. Hetko, *Dekret Warszawski. Wybrane aspekty systemowe*, Warszawa 2012, s. 287–288.

²⁹ S. Sołtysiński, A. Nowicka, *op. cit.*, s. C4.

³⁰ Por. § 84 uzasadnienia decyzji.

³¹ Tak Helsińska Fundacja Praw Człowieka, wskazująca, że uzasadnienia tych projektów ustaw „potwierdzają, że ustawa z 1946 r. tworzyła uprawnienie do odszkodowania. Projekty ustaw były oparte na założeniu, że wypełnienie zobowiązań wobec osób, które straciły swoje mienie po II Wojnie Światowej w wyniku nacjonalizacji powinno obejmować te przypadki, gdy państwo działało z naruszeniem ówczesnego prawa, co obejmuje także brak wypłaty przewidzianych prawem odszkodowań”, *Opinia amicus curiae* przedłożona ETPCz, pismo z 10 kwietnia 2007 r., dostępne na stronie HFPC, www.hfpr.pl [dostęp 10.04.2018].

obejmujące swoim zakresem przedmiotowym nacjonalizację przemysłu, przyznawały „nowe uprawnienie” o charakterze *ex gratia*. Było ono niezależne od pierwotnej podstawy w ustawie nacjonalizacyjnej, a co więcej – nie odpowiadało pełnej wartości przejętego mienia.

W decyzji w sprawie *Plon* Trybunał nie znalazł zatem podstaw do uznania – jak argumentowano w kontekście dwóch poprzednich spraw – że niewypełnienie przez państwo polskie obowiązku wynikającego z ustawy z 1946 r. stanowi naruszenie pozytywnego zobowiązania z art. 1 Protokołu nr 1. Jak podnoszono w opinii HFPC w sprawie *Pikielny przeciwko Polsce*, zachowanie państwa polskiego przez lata przed i po ratyfikacji Protokołu nr 1 można scharakteryzować jako brak działania, które uniemożliwiło stworzenie skutecznych mechanizmów realizacji prawa do uzyskania odszkodowania³².

Należy także przypomnieć, że Trybunał strasburski wstrzymywał się z rozstrzygnięciem w sprawach *Ogórek* oraz *Pikielny*, ponieważ rząd polski wskazywał, iż przygotowywana jest ustawa o rekompensatach dla byłych właścicieli. Dlatego w doktrynie wyrażano przypuszczenia, że rozstrzygając sprawę *Plon*, nie będzie już czekał na decyzję ustawodawcy i wyda wyrok korzystny dla skarżących³³. Niewątpliwie inne stanowisko ETPCz w tej sprawie, relewantne także dla wielu podobnych spraw, pociągnęłoby za sobą daleko idące obciążenie budżetu państwa, a w każdym razie mogłoby przyspieszyć prace nad ustawą rekompensacyjną. Trybunał utrzymał jednak pogląd, że jego zadaniem nie jest ani zastępowanie ustawodawcy krajowego w zakresie przyznawania określonych uprawnień byłym właścicielom, ani też zastępowanie jego wyrokami orzeczeń sądów krajowych. Takie stanowisko pozostaje w wyraźnym związku z wcześniejszym orzecznictwem strasburskim, a zwłaszcza wyrokiem w sprawie *Bata przeciwko Republice Czeskiej*³⁴, w której skarżący domagał się odszkodowania za znacjonalizowaną fabrykę³⁵, przewidzianego w obowiązującym (formalnie nieuchylonym), a nawet znowelizowanym w 1990 r. dekreście nacjonalizacyjnym z 1945 r.³⁶ Równolegle obowiązywała ustawa restytucyjna, przewidująca zadośćuczynienie z tytułu nacjonalizacji w sytuacji spełnienia przewidzianych w niej wymogów. Co istotne, według stanowiska sądów czeskich z lat 90. ustawa ta wykluczyła jednak zgłaszanie roszczeń o zadośćuczynienie oparte na innych podstawach prawnych, w tym na wspomnianym dekreście³⁷.

³² Por. D. Pudzianowska, *op. cit.*, s. 3. W opinii *amicus curiae* FHPC podkreślała, że „uprawnienie do odszkodowania przewidziane w ustawie z 1946 r. stanowi roszczenie, w związku z którym właściciele mieli uprawnione oczekiwanie, że zostaną im wypłacone odszkodowania za utracone mienie”, *Trybunał w Strasburgu stwierdził niedopuszczalność skargi w sprawie Pikielny i inni p. Polsce*, http://www.hfhr.org.pl/wlasosc/index.php?option=_content&view=section&layout=blog&id=4&Itemid=2 [dostęp 10.04.2018].

³³ A. Hetko, *op. cit.*, s. 96.

³⁴ Wyrok z dnia 24 czerwca 2008 r. w sprawie *Bata przeciwko Republice Czeskiej*, skarga nr 43775/05.

³⁵ Por. A. Wilk, *Roszczenia wynikające z aktów nacjonalizacyjnych. Orzeczenie ETPCz z dnia 24 czerwca 2008 r. w sprawie Tomáš Bata przeciwko Republice Czech*, skarga nr 43775/05, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 5, s. 104.

³⁶ Dekret prezydenta Benesza z 24 października 1945 r., nr 100/1945 w sprawie nacjonalizacji kopalni i pewnych innych przedsiębiorstw przemysłowych. Jego art. 8 wyraźnie przewidywał przyznanie odszkodowania, które nie zostało jednak wypłacone właścicielom spółki Bata. Por. *ibidem*, s. 103.

³⁷ Tak czeski SK w orzeczeniu z dnia 18 lutego 2003 r. lub orzeczenie SN nr 28 C 1944/2003 z dnia 22 stycznia 2004 r., *ibidem*.

Brak analogicznej regulacji ustawowej w Polsce nie mógł stanowić uzasadnienia dla odmiennej konkluzji w sprawie *Plon*, skoro – jak wspomniano – Trybunał strasburski konsekwentnie pozostawia państwom swobodę w kwestii decyzji co do jej uchwalenia. Zasadniczą przyczyną odmowy uznania roszczeń skarżących, opartych o formalne obowiązywanie aktu nacjonalizacyjnego³⁸, był brak jakichkolwiek aktów akceptacji ze strony władz krajowych dla wyrażonego w nim prawa do odszkodowania dla byłych właścicieli. Jak podkreślono w sprawie *Bata*, „Państwo od lat pięćdziesiątych nigdy nie zaprezentowało jakiegokolwiek akceptacji lub uznania prawa do odszkodowania według dekretu i pozostało wrogie (*hostile*) takim roszczeniom od upadku reżimu komunistycznego w 1989 r.; od tego czasu stanowisko to się nie zmienia”³⁹. Bez znaczenia dla ETPCz był także fakt, że niektórzy członkowie rządu składali polityczne oświadczenia przychylnie skarżącym⁴⁰.

Pogląd wyrażony w sprawie *Bata*, a podtrzymany także w sprawie *Plon*, opiera się zatem na założeniu, że dla uznania aktualności roszczenia, czy też częścię wysoce nieskonkretyzowanych obietnic rekompensaty z tytułu odebrania własności, nie wystarczy, że znajduje ono formalną podstawę, w aktach prawnych uchwalonych po II wojnie światowej (nawet jeśli nadal obowiązują, ponieważ nie zostały formalnie uchylone), ale wymaga ono potwierdzenia w ustawodawstwie przyjętym już po wejściu w życie Protokołu nr 1 w stosunku do danego państwa⁴¹ bądź uznania w orzecznictwie organów (sądów) krajowych takich aktów jako skutecznej drogi domagania się naprawienia szkód⁴².

Stanowisko w sprawie *Bata* może się wydawać dyskusyjne z uwagi na uchylenie się Trybunału od oceny praktyki krajowej w świetle art. 1 Protokołu nr 1. Jak się podkreśla, jest ono „równoznaczne z pozostawieniem sprawy odszkodowań za znacjonalizowane w czasach reżimu komunistycznego mienie uznaniu i praktyce organów krajowych”⁴³. Potwierdza to jednak występującą w orzecznictwie strasburskim w sprawach transformacyjnych tendencję, by – co do zasady – opierać się na stanowisku władz krajowych. Tak Trybunał uczynił również w sprawie *Plon*, akceptując poglądy SN i TK w kwestii braku podstaw dla dochodzenia odszkodowania za zaniechanie legislacyjne, które rozpoczęło się – niezależnie od jego późniejszego trwania – przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Wyrok ten pozbawił zatem – jak się wydaje – definitywnie

³⁸ Zdaniem czeskiego Sądu Konstytucyjnego dekret z 1945 r. osiągnął już założony cel oraz przez kolejne 40 lat – mimo jego formalnego obowiązywania – nie wykreował żadnych późniejszych stosunków prawnych, a zatem nie miał już konstytutywnego charakteru. W konsekwencji uznał, że faktyczne wygaśnięcie prezydenckich dekretów w istocie oznacza, że ta szczególna regulacja, jakkolwiek formalnie wciąż obowiązująca, utraciła moc obowiązującą w drodze *desuetudo*. Tego ostatniego argumentu Trybunał strasburski jednak nie podzielił, wskazując, że dekret nie tylko, że nie został formalnie uchylony, ale został znowelizowany w 1990 r., a co więcej – był stosowany przez sądy krajowe. Por. § 62 i 74 decyzji w sprawie *Bata*.

³⁹ Por. § 77 decyzji w sprawie *Bata*.

⁴⁰ Por. też A. Wróbel, *op. cit.*, s. 537.

⁴¹ Decyzja w sprawie *Bata*, § 70. Por. też uwagi A. Mężykowskiej na tle sprawy *Bata* w: A. Mężykowska, *op. cit.*, s. 69.

⁴² Potwierdza to także wyrok z dnia 11 stycznia 2000 r. w sprawie *Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão i inni przeciwko Portugalii*, skargi nr 29813/96, 30229/96.

⁴³ A. Wróbel, *op. cit.*, s. 537.

byłych właścicieli znacjonalizowanych przedsiębiorstw nadziei na to, że ETPCz zdecyduje się zastąpić polskiego ustawodawcę w uregulowaniu historycznych zaszłości związanych z niezrealizowanymi zapowiedziami odszkodowań z tytułu przejętego przez powojenne państwo mienia.