



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 23 marca 2020 r.

VII.531.16.2020.CW

**Pan
Piotr Wawrzyk
Podsekretarz stanu ds.
parlamentarnych, prawnych,
traktatowych, konsularnych,
Narodów Zjednoczonych i praw
człowieka
Ministerstwo Spraw
Zagranicznych
ePUAP**

Szanowny Panie Ministrze,

w dniu 7 lutego 2020 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynął wniosek o podjęcie sprawy Pana Andrzeja , poszkodowanego w wyniku ataku wojskowego sił lotniczych Stanów Zjednoczonych Ameryki na port w Hajfong w Wietnamie, w tym na znajdujący się wówczas w porcie polski statek MS „Joseph Conrad”, którego członkiem załogi był wnioskodawca. Rzecznik Praw Obywatelskich postanowił, działając w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179 ze zm.), zwrócić się do Pana Ministra z prośbą o przedstawienie wyjaśnień dotyczących niniejszej sprawy.

Wnioskodawca w przesłanym Rzecznikowi Praw Obywatelskich piśmie podaje, że był członkiem załogi statku MS „Józef Conrad”, który był jednym z celów bombardowania przeprowadzonego przez amerykańskie siły powietrzne w dniu 20 grudnia 1972 r. około godziny 4.30. W wyniku ataku kilka osób poniosło śmierć, a część załogi była ranna. Zgodnie z treścią pisma statek był wyraźnie oznaczony polskimi banderami. Wnioskodawca podnosi,

że władze amerykańskie – prezydenci USA w wystąpieniach publicznych oraz pracownicy amerykańskiej administracji w trakcie przesłuchań – wielokrotnie składały obietnice wypłaty odszkodowań osobom pokrzywdzonym w ataku na port w Hajfong. Pomimo tego, żadne odszkodowanie nie zostało nigdy wypłacone przez stronę amerykańską. Jak informuje wnioskodawca, w latach późniejszych pracował jako członek załogi w trakcie rejsów do Stanów Zjednoczonych Ameryki, jednakże odmawiano mu konsekwentnie prawa do zejścia na ląd, jak sam wskazuje, z obawy o zgłoszenie swoich roszczeń odpowiednim władzom na miejscu. Wnioskodawca podnosi ponadto, że wielokrotnie pisał do każdego z kolejnych prezydentów Stanów Zjednoczonych Ameryki z prośbą o wypłatę obiecanego odszkodowania, jednakże bezskutecznie. W związku z tym, w jego ocenie, wszelkie zarzuty oparte na przedawnieniu ewentualnego roszczenia są bezpodstawne.

Z ustaleń Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że strona amerykańska została powiadomiona o tym, że w porcie w Hajfong w czasie, w którym przeprowadzono operację bombardowania, przebywały polskie statki handlowe, a dokładną ich identyfikację przekazano władzom Stanów Zjednoczonych Ameryki na wyraźną prośbę amerykańskiej ambasady. W wyniku operacji do polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych miał zostać wezwany chargé d'affaires Ambasady Stanów Zjednoczonych Ameryki w Warszawie, któremu przedstawiono notę protestacyjną, „stwierdzającą, że „zbombardowanie polskiego statku jest aktem pozostającym w jaskrawej sprzeczności z przyjętymi normami prawa międzynarodowego i obecnym stanem stosunków polsko-amerykańskich”. Strona polska zwróciła się z prośbą o wyjaśnienie sprawy, zastrzegając jednocześnie prawo do dochodzenia odszkodowania na rzecz osób poszkodowanych w ataku. Pomimo takiego początkowego stanowiska, zgodnie z wiedzą Rzecznika Praw Obywatelskich, polskie władze nie podjęły do dziś żadnych zdecydowanych środków w celu wyegzekwowania obiecanych odszkodowań.

W toku rozpoznawania niniejszej sprawy Rzecznik Praw Obywatelskich zapoznał się z treścią odpowiedzi udzielonej wnioskodawcy przez Departament Konsularny Ministerstwa Spraw Zagranicznych w dniu 24 kwietnia 2019 r. (nr pisma DK.3461.49.20119/2). W sposób lapidarny poinformowano w nim, że w 1997 r. Ambasada RP w Waszyngtonie podjęła działania na rzecz wyjaśnienia możliwości uzyskania zadośćuczynienia dla obywateli polskich poszkodowanych w ataku sił amerykańskich na port w Hajfong. W wyniku rozmów

przeprowadzonych z władzami Stanów Zjednoczonych Ameryki ustalono jednak, że dochodzenie roszczeń w tej sprawie nie ma podstaw prawnych z uwagi na orzecznictwo sądów amerykańskich odrzucające pozwy o tego typu roszczenia z uwagi na ich przedawnienie. Warto zaznaczyć, że informacja ta dotyczy jedynie możliwości indywidualnego dochodzenia odszkodowania przed sądami amerykańskimi. Ponadto nie wskazano żadnego innego środka ochrony praw przysługujących wnioskodawcy w niniejszej sprawie.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich żądanie wypłaty odszkodowania przedstawione przez wnioskodawcę poszkodowanego w trakcie wspomnianego ataku na port w Hajfong w Wietnamie w 1972 r. należy poważnie rozważyć. Incydent ten stanowił atak sił powietrznych Stanów Zjednoczonych Ameryki na ludność cywilną znajdującą się na polskim statku, pomimo tego, że konieczność zapewnienia bezpieczeństwa członków jego załogi była, wraz z odpowiednimi informacjami dotyczącymi identyfikacji statku, sygnalizowana stronie amerykańskiej. W związku z tym w niniejszej sprawie doszło do istotnego naruszenia prawa do życia, które zawierane jest od początku we wszystkich aktach prawnych z zakresu ochrony praw człowieka i uznawane jest za „rdzeń wszystkich praw człowieka” oraz, zgodnie z treścią Komentarza Ogólnego nr 6 z dnia 30 kwietnia 1982 r. Komitetu Praw Człowieka, „prawo najwyższe” (*supreme right*) (zob. A. Gliszczyńska-Grabias, *Prawo do życia*, [w:] red. R. Wieruszewski, *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 101).

Prawo do życia wyrażone zostało m.in. w art. 3 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1948 r. Akt ten potwierdza szereg praw przysługujących każdemu człowiekowi, które pomimo braku charakteru wiążącego samego tekstu Deklaracji, stały się zgodnie z *opinio communis* prawem zwyczajowym, które jest wiążące dla wszystkich państw. Deklaracja była pierwszym krokiem w procesie formułowania aktów prawa międzynarodowego z zakresu ochrony praw człowieka, który został zakończony w 1966 roku, a wszedł w życie w 1976 roku. Stroną tych aktów są także Stany Zjednoczone Ameryki. Z uwagi na to, że wskazany proces kodyfikacji prawa do życia poprzedza rok 1972, w którym doszło do incydentu w porcie w Hajfong, należy uznać, że ma ono zastosowanie w niniejszej sprawie.

Do katalogu aktów, w których zawarto prawo do życia, należy m.in. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 r. (art. 6). Zgodnie ze standardami wypracowanymi przez instytucje międzynarodowe w zakresie jego wykładni, prawo to powinno wywierać skutek powszechny (*all-around effect*), a jego treść nie może zostać ograniczona do powstrzymywania się państwa od umyślnych działań zmierzających do pozbawienia życia jednostki (*tamże*, str. 108). Ochrona prawa do życia wiąże się z obowiązkiem podejmowania przez państw także działań pozytywnych, przyczyniających się do ochrony prawa do życia. Można zatem wnioskować, że istotne uchybienie w odniesieniu do tego prawa stanowi brak reakcji polegającej nie tylko na usunięciu naruszenia prawa do życia, np. poprzez wypłatę odszkodowania osobom pokrzywdzonym, ale także na publicznym potwierdzeniu odpowiedzialności państwa i funkcjonariuszy państwowych za jego powstanie. W tego typu sytuacji, powodującej poczucie dodatkowego pokrzywdzenia i niesprawiedliwości związanej ze swoistą bezkarnością państwa, choćby za nieumyślne działania, znajduje się wnioskodawca.

Należy podkreślić, że wskazany wyżej Pakt zakazuje w przepisie art. 6 ust. 1 pozbawienia życia w sposób „arbitralny”, co wykląda się w powiązaniu z przesłankami takimi jak bezprawność, niesprawiedliwość, nieprzewidywalność oraz bezzasadność (zob. M. Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*, 2005, str. 128). Sytuacja, w jakiej znalazł się wnioskodawca bez wątpienia wypełnia te przesłanki. Zgodnie z orzecznictwem Komitetu Praw Człowieka ONZ w zakresie objętym tym przepisem mieszczą się także sytuacje niezamierzonego naruszenia prawa do życia. Prawo to znajduje zastosowanie zatem także do sytuacji wnioskodawcy nawet mimo braku intencjonalności.

W odniesieniu do zobowiązań ciążących na organach władzy publicznej należy wskazać jako podstawę prawną także przepisy art. 38 Konstytucji RP oraz art. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r. (dalej jako: „EKPCz”). Określone w nich prawo chroni obywateli m.in. przed przypadkami użycia siły, które może potencjalnie skutkować śmiercią, a które nie było „bezwzględnie konieczne” ani usprawiedliwione jednym z przewidzianych prawem wyjątków (zob. wyrok ETPCz w sprawie *Andreou p. Turcji*, nr skargi 45653/99, pkt. 47-51).

Przywołane wyżej przepisy powinny, w ocenie Rzecznika, znaleźć zastosowanie w niniejszej sprawie, pomimo tego że nie obowiązywały one jeszcze w chwili dokonania wspomnianego ataku z 1972 r. Zgodnie bowiem z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka uznać można, że w niniejszej sprawie występuje tzw. „sytuacja utrzymująca się” (*continuing violation*), tj. stan rzeczy polegający na ciągłej działalności państwa, w wyniku której naruszenie trwa, nawet jeśli powstało ono w wyniku jednorazowego zdarzenia (zob. wyrok ETPCz w sprawie *Iordache p. Rumunii*, nr skargi 6817/02, pkt. 47-50; *Varnava i inni p. Turcji*, nr skargi 16064/90, pkt. 186-194). Z przeprowadzonych ustaleń wynika, że pomimo wielokrotnego zawiadamiania przez wnioskodawcę odpowiednich władz państwowych nie doszło nadal do ostatecznego wyjaśnienia sprawy i zajęcia stanowiska w sprawie możliwości dochodzenia wskazanych roszczeń na drodze prawa międzynarodowego lub na drodze krajowej. Sytuacja utrzymująca się w niniejszej polega na zaniechaniu odpowiednich organów władzy publicznej w zakresie zobowiązań na nich ciążyących z mocy przepisów EKPCz.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawiona sytuacja stanowi także naruszenie prawa wnioskodawcy do skutecznego środka odwoławczego (*effective remedy*), przysługującego mu na podstawie art. 13 EKPCz. Przepis ten gwarantuje dostępność na poziomie krajowym skutecznego środka celem ochrony (ureczywistnienia i wyegzekwowania) istoty praw i wolności przyznanych na mocy Konwencji, niezależnie od tego, w jakiej formie środek ten zostanie zagwarantowany, zapewniając możliwość odpowiedniego naprawienia naruszenia (zob. P. Hofmański, A. Wróbel, *Art. 13*, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1-18*, red. L. Garlicki, C.H. Beck, Warszawa 2010, str. 727 i n.). Wspomniany środek powinien być efektywny nie tylko w sensie prawnym, ale także faktycznym, a korzystaniu z niego nie może stać na przeszkodzie celowe działanie lub zaniechanie ze strony władz państwowych (zob. wyrok ETPCz w sprawie *Aksoy p. Turcji*, nr skargi 21987/93, pkt 95).

Zagwarantowanie realizacji prawa, o którym mowa w art. 13 EKPCz poprzez odpowiednie działania z zakresu spraw zagranicznych i pomocy konsularnej w niniejszej sprawie jest szczególnie istotne z uwagi na brak możliwości dochodzenia tego typu roszczeń

na drodze sądowej. Zgodnie z ustalonym w doktrynie i judykaturze prawa międzynarodowego poglądem, państwa obce dysponują całkowitym immunitetem sądowym w postępowaniach w indywidualnych sprawach cywilnych (zob. P. Grzegorzcyk, *Immunitet państwa w postępowaniu cywilnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, str. 210 oraz powołana tam literatura). U podstaw wspomnianego immunitetu jurysdykcyjnego państw obcych leży zasada równości państw (*par in parem non habet imperium*) będąca j wyrazem poszanowania suwerenności państw (zob. wyrok ETPCz w sprawie *Al.-Adsani p. Zjednoczonemu Królestwu*, nr skargi 35763/97, pkt 54).

Brak możliwości dochodzenia roszczeń z tytułu bezprawnego działania państwa obcego przed polskimi sądami powszechnymi potwierdził Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 29 października 2010 r. (sygn. akt IV CSK 465/09), podkreślając, że pomimo cywilnoprawnego charakteru tego typu roszczeń, jedyną właściwą drogę naprawienia poniesionej szkody wyznacza prawo międzynarodowe. Taka wykładnia przepisów polskiego Kodeksu postępowania cywilnego (w szczególności art. 1103⁷ pkt 2 oraz art. 1113; Dz. U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.) uniemożliwia skuteczne rozpoznanie sprawy o naruszenie praw wnioskodawcy na drodze sądowej¹.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, obowiązek realizacji w niniejszej sprawie prawa, o którym mowa w art. 13 EKPCz, spoczywa więc na pozostałych organach władzy publicznej, w szczególności władzy wykonawczej, do której kompetencji należy działalność z zakresu stosunków międzynarodowych. Mając świadomość szczególnego charakteru spraw należących do obszaru dyplomacji, należy podkreślić jednakże konieczność podjęcia odpowiednich działań, które mogłyby zostać uznane za skuteczny środek ochrony praw wnioskodawcy. Specyfika niniejszej sprawy nie może bowiem usprawiedliwiać całkowitego pozbawienia wnioskodawcy możliwości dochodzenia przysługujących mu praw. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, realizacja prawa z art. 13 EKPCz oznaczać powinna w tym wypadku konieczność wykazania przez organy władzy podjęcia dostatecznych działań z zachowaniem odpowiedniej staranności w celu wyegzekwowania zadośćuczynienia lub wskazania obywatelowi innych skutecznych środków ochrony jego praw.

¹ Warto zaznaczyć, że przepisy te czekają na rozpoznanie co do ich konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny pod zarzutem niezgodności z art. 9, art. 21 ust. 1, art. 30 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (nr sprawy K 12/17).

Zadośćuczynienie wspomnianemu obowiązkowi ciążącemu na organach władzy publicznej RP jest nie tylko istotne dla zagwarantowania realizacji konstytucyjnych praw wnioskodawcy. Należy zaznaczyć, że brak podjęcia odpowiednich i skutecznych działań w niniejszej sprawie może skutkować odpowiedzialnością cywilną na podstawie art. 417 kodeksu cywilnego (Dz. U. 1964 Nr 16 poz. 93 ze zm.), zgodnie z którym „za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa”.

Z uwagi na powyższe Rzecznik Praw Obywatelskich, zwraca się do Pana Ministra z prośbą o przedstawienie szczegółowych wyjaśnień dotyczących dotychczasowych działań podjętych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych i rząd RP w celu wyegzekwowania odszkodowań od władz Stanów Zjednoczonych Ameryki za szkody powstałe w wyniku ataku sił lotniczych na port Hajfong w Wietnamie z 1972 r. Proszę także o przekazanie treści korespondencji z wnioskodawcą.

Ponadto, proszę o wskazanie, czy inni poszkodowani w ataku na port Hajfong zgłaszali się do Ministerstwa z prośbą o podjęcie działań i w jaki sposób prośby te zostały rozpatrzone. Proszę także o przedstawienie oceny co do możliwości wyegzekwowania należnych odszkodowań obecnie.

Z wyrazami szacunku

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/