

Dorota Fiedorow

Rola Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w kształtowaniu wspólnotowego standardu ochrony prawa własności jako prawa podstawowego

Kwartalnik Prawa Publicznego 4/1, 7-66

2004

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Dorota Fiedorow**

ROLA EUROPEJSKIEJ KONWENCJI PRAW CZŁOWIEKA W KSZTAŁTOWANIU WSPÓLNOTOWEGO STANDARDU OCHRONY PRAWA WŁASNOŚCI JAKO PRAWA PODSTAWOWEGO

1. KONCEPCJA PRAW PODSTAWOWYCH W PRAWIE WSPÓLNOTY EUROPEJSKIEJ

Prawa człowieka są zawarte w ogólnych zasadach prawa wspólnotowego i podlegają ochronie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Tak orzekł Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS) w orzeczeniu wydanym w 1969 r. w sprawie *Stauder*¹. W związku z wpływem prawa międzynarodowego w zakresie ochrony praw człowieka na wspólnotowe rozumienie praw podstawowych, w doktrynie utożsamia się je z prawami człowieka². Innymi słowy, terminem praw podstawowych określa się prawa człowieka funkcjonujące w zakresie zastosowania prawa wspólnotowego³.

Zasady ogólne prawa wspólnotowego odpowiadają w hierarchii źródeł prawa wspólnotowego prawu pierwotnemu. Należy jednakże podkreślić, że ich ewentualna sprzeczność z pierwotnym prawem stanowionym nie będzie mogła stanowić podstawy do jego uchylecia, co może

* Dorota Fiedorow – prawnik w Kancelarii Adwokackiej Andrzej Pomarański i Partnerzy w Warszawie

¹ ETS, sprawa C-29/69 *Stauder v. Miasto Ulm* [1969] ECR 419, pkt 7.

² C. Mik, *Europejskie Prawo Wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000, s. 439–440.

³ *Ibidem*, s. 518–519.

mieć miejsce w odniesieniu do prawa wtórnego niezgodnego z zasadami ogólnymi prawa⁴.

W doktrynie podkreśla się, że zasady ogólne prawa są ustalane przez organy sądowe Wspólnoty Europejskiej podczas stosowania prawa⁵. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE)⁶ nie wymienia bezpośrednio praw podstawowych, choć niektóre postanowienia traktatowe opierają się na nich np. podstawą dla wyrażonego w art. 12 TWE zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową czy też wyrażonej w art. 141 TWE zasady równości wynagrodzeń pomiędzy pracownikami płci męskiej i żeńskiej za taką samą pracę lub pracę tej samej wartości, jest zasada ogólna prawa (prawo podstawowe) – prawo do równego traktowania⁷.

C. Mik wskazuje, że zasady ogólne prawa wspólnotowego ustalane przez ETS dzielą się na cztery rodzaje zależnie od ich pochodzenia:

- zasady nierozzerwalnie związane z każdym rozwiniętym systemem prawnym, jak np. zasady proceduralne, takie jak prawo do obrony,
- zasady wspólne dla systemów prawnych Państw Członkowskich np. zasada zaskarżalności nielegalnych aktów administracyjnych,
- zasady wynikające z samej natury Wspólnoty Europejskiej np. zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym, zasada solidarności,
- prawa podstawowe⁸.

Watro też zwrócić uwagę na pogląd J. Helios, która dzieli ogólne zasady prawa na dwie grupy: zasady traktatowe oraz niepisane zasady ustalane podczas działalności orzeczniczej wspólnotowych organów sądowniczych⁹. Do drugiej grupy zalicza te same zasady, które wymienia C. Mik.

Należy podkreślić, że organy sądowe Wspólnoty Europejskiej nie tworzą praw podstawowych, a jedynie stosują istniejące w prawie wspólnotowym zasady prawne, w tym prawa podstawowe, nie kreują zakresu ochrony praw podstawowych, a jedynie udzielają ochrony, gdy dane prawo zostanie naruszone.

⁴ Ibidem, s. 486–487.

⁵ Ibidem, s. 486, 518; J. Menkes, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej a Konstytucja Europejska*, „Studia Europejskie” 2001, nr 2, s. 32.

⁶ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską – tj.: O. J. 2002, C 325.

⁷ K. Lenaerts, P. Van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, London 1999, pkt 14-055.

⁸ C. Mik, *Europejskie...*, s. 518.

⁹ J. Helios, *Poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności w orzecznictwie prejudycjalnym Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2002, t. IX, s. 196.

Pogląd o ochronie praw podstawowych przez ETS wyrażony w sprawie *Stauder*¹⁰ został rozwinięty w kolejnych orzeczeniach Trybunału. W sprawie *Internationale Handelsgesellschaft*¹¹ ETS stwierdził, że poszanowanie praw podstawowych jest zasadą prawną Wspólnoty i kiedy ochrona tych praw wynika ze wspólnych tradycji konstytucyjnych Państw Członkowskich musi być zapewniona przy realizacji celów wspólnotowych¹².

Zasygnalizowania wymaga fakt, że w okresie poprzedzającym orzeczenie w sprawie *Stauder*¹³, skarżący (przede wszystkim z Niemiec, posiadających system prawny, w którym kładzie się silny nacisk na ochronę praw podstawowych)¹⁴ bezskutecznie powoływali się na naruszenie przez instytucje wspólnotowe praw podstawowych. W związku z tym, że wspólnotowe prawo stanowione, zarówno pierwotne jak i wtórne, ani orzecznictwo ETS nie wspominały wtedy o ochronie praw podstawowych w ramach wspólnotowego porządku prawnego, skarżący powoływali się na prawa podstawowe gwarantowane w porządkach prawnych Państw Członkowskich. Europejski Trybunał Sprawiedliwości odrzucał skargi, wskazując, że nie posiada kompetencji do kontroli zgodności decyzji instytucji wspólnotowych z prawem krajowym Państw Członkowskich¹⁵. W taki sposób orzekł np. w sprawach *Storck*¹⁶ oraz sprawach połączonych *Präsident Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH, Geitling Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH, Mausegatt Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH i I. Nold KG*¹⁷.

W doktrynie jako przyczynę złagodzenia stanowiska ETS wymienia się pojawienie się zagrożenia, że sądy krajowe pragnąc zapewnić ochronę prawom podstawowym gwarantowanym w krajowych systemach prawnych nie uszanują zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego w stosunku do prawa krajowego¹⁸. Zarówno w orzeczeniu w spra-

¹⁰ [1969] ECR 419, pkt 7.

¹¹ ETS, sprawa C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1970] ECR 1125.

¹² Ibidem, pkt 4.

¹³ [1969] ECR 419.

¹⁴ P.J.G. Kapteyn, P. Ver Loren Van Themaat, *Introduction to the law of the European Communities*, The Hague–London–Boston 1998, s. 283.

¹⁵ P. Craig, G. de Búrca, *EU law, text, cases and materials*, wyd. 2, Oxford 1998, s. 299; P. J. G. Kapteyn, P. Ver Loren Van Themaat, *Introduction...*, s. 283.

¹⁶ ETS, sprawa C-1/58 *Friedrich Stork & Cie v. Wysoka Władza EWWiS* [1959] ECR 17.

¹⁷ [1960] ECR 423.

¹⁸ F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo Europejskie*, wyd. 2, Warszawa–Wrocław 2000, s. 252–253; C. Mik, *Europejskie...*, s. 445; J. Helios, op.cit., s. 196.

wie *Costa v. E.N.E.L.*¹⁹, jak i w późniejszym orzeczeniu w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft*²⁰, ETS podkreślił, że bez tej zasady w wątpliwość poddane zostałyby istnienie samej Wspólnoty.

Organy sądownicze Wspólnoty Europejskiej wskazują z jakich źródeł czerpią wskazówki podczas zapewniania ochrony praw podstawowych, w tym prawa własności.

W orzeczeniu w sprawie *Nold*²¹, ETS stwierdził, że prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa, których przestrzeganie on zapewnia. Chroniąc te prawa winien czerpać inspirację z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim i w związku z tym nie może utrzymywać środków, które są niezgodne z prawami podstawowymi uznawanymi i chronionymi przez konstytucje tych Państw²². Ponadto, w powyższym orzeczeniu ETS wskazał, że również postanowienia dokumentów międzynarodowych²³ mających służyć ochronie praw człowieka, przy których tworzeniu współpracowały Państwa Członkowskie lub których są sygnatariuszami, mogą dostarczyć wskazówek, które powinny być wykorzystane w prawie wspólnotowym²⁴.

W doktrynie²⁵ wskazuje się, że do takich dokumentów należy przede wszystkim Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (tzw. Europejska Konwencja Praw Człowieka) sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r.²⁶ wraz z protokołami dodatkowymi²⁷, Powszechna Deklaracja Praw Człowieka proklamowana 10.12.1948 r. i Pakty Praw Człowieka z 1966 r.²⁸ oraz Europejska Karta Socjalna (Społeczna) sporządzona w Turynie 18.10.1961 r.²⁹

¹⁹ ETS, sprawa C-6/64 *Flaminio Costa v. E.N.E.L.* [1964] ECR 585 – w tym orzeczeniu ETS powołał się po raz pierwszy na zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego.

²⁰ [1970] ECR 1125, pkt 3.

²¹ [1974] ECR 491.

²² Ibidem, pkt 13.

²³ We francuskiej wersji językowej użyto wyrażenia „*instruments internationaux*” – dokumenty międzynarodowe, jednakże w wersji angielskiej mowa jest o „*international treaties*” – umowach międzynarodowych.

²⁴ [1974] ECR 491, pkt 13.

²⁵ C. Mik, *Ochrona praw człowieka w europejskim prawie wspólnotowym* [w:] *Szkola Praw Człowieka. Teksty wykładów*, z. 3, Warszawa 1998, s. 115; C. Mik, *Europejskie...*, s. 447.

²⁶ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 – Dz.U. z 1993 r., Nr 61 poz. 284 z późn. uzup. i zm.

²⁷ Protokół nr 1 i 4 – Dz.U. z 1995 r., Nr 36, poz. 175 z późn. zm; Protokół nr 6 – Dz.U. z 2001 r., Nr 23, poz. 266; Protokół nr 7 – Dz.U. z 2003 r., Nr 42, poz. 364; Protokół nr 9 – Dz.U. z 1995 r., Nr 36, poz. 177.

²⁸ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19.12.1966 r., Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 169;

Na szczególną rolę Europejskiej Konwencji Praw Człowieka ETS zwrócił uwagę m.in. w orzeczeniu w sprawie ERT³⁰, wskazując, że zapewnia on poszanowanie praw podstawowych, które wywodzą się w szczególności z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka³¹ (EKPC). Europejska Konwencja Praw Człowieka powoływana jest w wielu orzeczeniach ETS³². Na przykład w sprawie *Rutili*³³ dotyczącej wprowadzenia przez Państwo Członkowskie środków ograniczających wolność przepływu osób (władze francuskie zakazały robotnikowi włoskiemu, który znany był z organizowania strajków opuszczania określonego okręgu) ETS przywołał konkretne przepisy Konwencji gwarantujące: prawo do swobodnego poruszania się (art. 2 Protokołu nr 4 do EKPC), oraz prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8 EKPC), wolność myśli, sumienia i wyznania (art. 9 EKPC), wolność wyrażania opinii (art. 10 EKPC), wolność zgromadzania się i stowarzyszania się (art. 11 EKPC). W sprawie *Johnston*³⁴ rozważając kwestię naruszenia prawa do sądu ETS przywołał art. 6 EKPC (prawo do rzetelnego procesu sądowego) i art. 13 EKPC (prawo do skutecznego środka odwoławczego) podkreślając, że zasady, na których opiera się EKPC muszą być wzięte pod uwagę w prawie wspólnotowym. Natomiast w sprawie *Grant*³⁵, ETS wziął pod uwagę nie tylko przepis EKPC – art. 8, ale także rozważył orzecznictwo Europejskiego Trybu-

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 16.12.1966 r., Dz.U. z 1977 r., Nr 38 poz. 167; Protokół Fakultatywny do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych uchwalony w Nowym Jorku dnia 16.12.1966 r., Dz.U. z 1994 r., Nr 23, poz. 80.

²⁹ Dz.U. z 1999 r., Nr 8 poz. 67.

³⁰ ETS, sprawa C-260/89 *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE i Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou v. Dimotiki Etairia Pliroforissis i Sotirios Kouvelas i Nicolaos Avdellas i inni (ERT)* [1991] ECR I-2925.

³¹ Ibidem, pkt 42.

³² Np. art. 10 EKPC w orzeczeniu ETS w sprawie C-260/89 *ERT* [1991] ECR I-2925; art. 8, 9, 10, 11 EKPC w orzeczeniu ETS w sprawie C-36/75 *Roland Rutili v. Ministre de l'intérieur* [1975] ECR 1219; art. 8 EKPC w orzeczeniu ETS w sprawie C-136/79 *National Panasonic (UK) Limited v. Komisja* [1980] ECR 2033; art. 6 EKPC w orzeczeniu ETS w sprawie C-374/87 *Orkem v. Komisja* [1989] ECR 3283; art. 7 EKPC w orzeczeniu ETS w sprawach połączonych C-74/95 i 129/95 *postępowanie karne przeciwko X* [1996] ECR I-6609; art. 10 EKPC w orzeczeniu ETS w sprawie C-368/95 *Vereinigete Familienpress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v. Heinrich Bauer Verlag* [1997] ECR I-3689; art. 6 i 13 EKPC w orzeczeniu ETS w sprawie C-222/84 *Marguerite Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* [1986] ECR 1651.

³³ [1975] ECR 1219.

³⁴ [1986] ECR 1651.

³⁵ ETS, sprawa C-294/96 *Lisa Jacqueline Grant v. South-West Trains Ltd.* [1998] ECR I-621.

nału Praw Człowieka (ETPC) dotyczące dyskryminacji z powodu preferencji seksualnych.

Uwzględnianie postanowień EKPC w swojej działalności deklarują też instytucje wspólnotowe. 5.4.1977 r. Parlament Europejski, Rada i Komisja uchwały „Wspólne Oświadczenie” wskazując na „pierwszorzędne znaczenie, jakie przypisują ochronie praw podstawowych, wywodzących się w szczególności z konstytucji państw członkowskich i z Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności” oraz deklarując, że będą „wykonując swoje uprawnienia i dążąc do realizacji celów Wspólnot Europejskich, prawa te respektować dziś i w przyszłości”³⁶.

O poszanowaniu praw podstawowych mowa jest także w Deklaracji Podstawowych Praw i Wolności³⁷ uchwalonej przez Parlament Europejski w 1989 r. Ponadto, odwołanie do praw człowieka w szczególności zaś odniesienia do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka zawarte są w art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (TEU)³⁸, preambule Jednolitego Aktu Europejskiego, a w art. 177 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską – do praw człowieka i podstawowych wolności.

W Preambule Jednolitego Aktu Europejskiego³⁹ wyrażona została wola Państw Członkowskich, by wspólnie działać na rzecz rozwoju demokracji na podstawie praw podstawowych, a zwłaszcza wolności, równości i sprawiedliwości społecznej, uznanych w konstytucjach i ustawach Państw Członkowskich, w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz w Europejskiej Karcie Socjalnej (Społecznej). Należy zaznaczyć, że tekst preambuły stanowi jedynie deklarację polityczną woli Państw Członkowskich i nie można z niej wywodzić zobowiązań.

W art. 6 [F] ust. 1 i 2 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi się: „1. Unia zbudowana jest na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz rządów prawa, które są wspólne dla państw członkowskich. 2. Unia szanuje prawa podstawowe gwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 r. i wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich w charakterze zasad ogólnych prawa wspólnotowego.”

³⁶ Wspólne oświadczenie Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji z 5.4.1977 r. – O. J. 1977, C 103.

³⁷ Deklaracja Podstawowych Praw i Wolności – O. J. 1989, C 120.

³⁸ Traktat o Unii Europejskiej – tj.: O. J. 2002, C 325.

³⁹ Jednolity Akt Europejski – O. J. 1987, L 169.

Art. 7 TUE i art. 309 TWE przewidują możliwość wykonania przez Radę politycznego nadzoru – podjęcia środków wobec naruszenia przez Państwo Członkowskie (a nawet w przypadku istnienia jedynie zagrożenia, że naruszenie nastąpi), jak ujął to K. Lenaerts⁴⁰: „(...) zasad, na których opiera się Unia, w tym zasady poszanowania praw podstawowych”⁴¹. Ponadto, zgodność działań podejmowanych przez instytucje wspólnotowe z postanowieniami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na mocy art. 46 TEU w związku z art. 6 ust. 2 TEU podlega kontroli Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości⁴².

W ustępie 2 art. 177 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską stanowi się: „Polityka Wspólnoty (...) przyczynia się do osiągnięcia ogólnego celu rozwoju oraz wzmocnienia demokracji i rządów prawa, jak również celu poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności.” Art. 179 TWE odwołuje się do art. 251 TWE w ramach którego Rada może uchwalić środki niezbędne dla osiągnięcia celów określonych w art. 177 TWE.

W związku z tym, że ochrona praw podstawowych wykonywana jest przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości i Sąd Pierwszej Instancji (SPI) zakres ochrony gwarantowany prawom podstawowym zależy od zakresu jurysdykcji tych organów. Tak więc, ażeby skarga o naruszenie praw podstawowych została uznana przez ETS lub SPI za dopuszczalną, w sprawie musi występować element wspólnotowy. Ma to miejsce, gdy np. naruszenie prawa podstawowego nastąpiło wskutek określonego zachowania instytucji Wspólnoty⁴³ lub gdy naruszenie dokonane zostało przez Państwo Członkowskie działające w ramach prawa wspólnotowego⁴⁴.

W sprawie *Cinéthèque*⁴⁵, ETS podkreślił, że nie posiada jurysdykcji do rozstrzygania czy środek zastosowany przez Państwo w ramach prawa krajowego narusza prawa wynikające z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka jeśli środek ten leży w zakresie kompetencji ustawodawcy krajowego⁴⁶. W wielu innych sprawach m.in. w spra-

⁴⁰ Sędzia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości od 7.10.2003 r., sędzia Sądu Pierwszej Instancji od 25.9.1989 r. do 6.10.2003 r.

⁴¹ K. Lenaerts, *Fundamental rights in the European Union*, „European Law Review” 2000, nr 6, s. 586.

⁴² Ibidem, s. 578.

⁴³ K. Lenaerts, P. Van Nuffel, op.cit., pkt 14-057.

⁴⁴ Ibidem, pkt 14-058.

⁴⁵ ETS, połączone sprawy C-60/84 i C-61/84 *Cinéthèque SA v. Fédération Nationale des Cinémas Français* [1985] ECR 2605.

⁴⁶ Ibidem, pkt 26.

wach *Demirel*⁴⁷, *Society for the Protection of Unborn Children Ireland*⁴⁸, *Kremzow*⁴⁹ oraz *Annibaldi*⁵⁰ ETS wskazał, że nie posiada jurysdykcji do orzekania o zgodności z prawami podstawowymi środków zastosowanych przez Państwa Członkowskie jeżeli nie leżą one w zakresie prawa wspólnotowego.

K. Lenaerts i P. Van Nuffel⁵¹ wskazują że, Państwa Członkowskie działają w zakresie prawa wspólnotowego, gdy stosują bezpośrednio przepisy TWE⁵², a także w przypadku implementacji do krajowych porządków prawnych aktów wspólnotowych⁵³ oraz w zakresie wykonywania przez Państwa Członkowskie aktów wspólnotowych bezpośrednio stosowalnych⁵⁴.

Instytucje wspólnotowe zobowiązane są wydawać akty prawne zgodne z prawami podstawowymi⁵⁵, a Państwa Członkowskie zobowiązane są je stosować z poszanowaniem praw podstawowych⁵⁶.

W zakresie prawa wspólnotowego znajdują się przepisy prawa krajowego, które utrudniają wykonywanie wolności podstawowych, nawet jeśli Państwo Członkowskie wprowadzając takie przepisy uzasadniało je jednym z celów wymienionych w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską, dla których realizacji Państwa Członkowskie mogą ograniczyć wolności podstawowe. Przepisy takie podlegają kontroli ETS ze względu na poszanowanie ogólnych zasad prawa wspólnotowego, a w szczególności praw podstawowych⁵⁷. Kontrolę zgodności z zasadą poszanowania praw podstawowych środków ograniczających wolność świadczenia usług ETS przeprowadził w sprawie *ERT*⁵⁸,

⁴⁷ ETS, sprawa C-12/86 *Meryem Demirel v. Stadt Schwäbisch Gmünd* [1987] ECR 3719, pkt 28.

⁴⁸ ETS, sprawa C-159/90 *Society for the Protection of Unborn Children Ireland v. Stephen Grogan i inni* [1991] ECR I-4685, pkt 31.

⁴⁹ ETS, sprawa C-299/95 *Friedrich Kremzow v. Austria* [1997] ECR I-2629, pkt 15.

⁵⁰ ETS, sprawa C-309/96 *Daniele Annibaldi v. Sindaco del Comune di Guidonia i Presidente Regione Lazio* [1997] ECR I-7493, pkt 13.

⁵¹ K. Lenaerts, P. Van Nuffel, op.cit., pkt 14-058.

⁵² Tak np. ETS, sprawa C-222/86 *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) v. Georges Heylensi inni* [1987] ECR 4097, pkt 14-16.

⁵³ Tak np. ETS, sprawa C-222/84 *Johnston* [1986] ECR 1651, pkt 13-21.

⁵⁴ Tak np. ETS, sprawa C-5/88 *Hubert Wachauf v. Niemcy* [1989] ECR 2609, pkt 16-22.

⁵⁵ ETS, sprawa C-404/92P *X. v. Komisja* [1994] ECR I-4737, pkt 17.

⁵⁶ [1989] ECR 2609, pkt 19.

⁵⁷ ETS, sprawa C-260/89 *ERT* [1991] ECR I-2925, pkt 42-43; K. Lenaerts, P. Van Nuffel, op.cit., pkt 14-059.

⁵⁸ [1991] ECR I-2925, pkt 42-45.

a w sprawie *Familiapress*⁵⁹ – środków ograniczających wolność przepływu dóbr. W sprawach tych ETS orzekł, że należy zbadać, czy środki wprowadzone przez Państwa Członkowskie nie naruszają praw podstawowych.

K. Lenaerts i P. Van Nuffel wskazują, że jeśli w powyższym przypadku takie przepisy krajowe naruszają wolność podstawową to nie będą mogły być uznane za usprawiedliwione i stanowić będą zakazane utrudnienie wolności przepływu dóbr, osób i usług⁶⁰. Należy też podkreślić, że ograniczeniem w dochodzeniu poszanowania praw podstawowych jest fakt iż jednostka nie może wystąpić przeciwko aktowi prawa wspólnotowego ani krajowego wyłącznie na podstawie tego, że narusza on prawa podstawowe. Kwestia ta może mieć jedynie charakter towarzyszący skardze o naruszenie wspólnotowego prawa stanowionego lub umownego⁶¹. Ogromną rolę w kwestii ustalania standardu ochrony praw podstawowych odegrały ponadto orzeczenia w sprawach rozpatrywanych na skutek tzw. odesłania prejudycjalnego (art. 234 TWE) kierowanego do ETS przez sądy krajowe Państw Członkowskich⁶². W takich przypadkach ETS dokonując wykładni prawa wspólnotowego może rozstrzygać o zgodności prawa wtórnego z zasadami ogólnymi prawa⁶³. Do grupy orzeczeń wydanych w trybie art. 234 TWE należą również te najbardziej znaczące dla ochrony praw podstawowych we Wspólnocie m.in. orzeczenie w sprawie *Stauder*⁶⁴, orzeczenie w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft*⁶⁵, orzeczenie w sprawie *Rutili*⁶⁶, orzeczenie w sprawie *Cinéthèque*⁶⁷ a także orzeczenia bezpośrednio dotyczące ochrony prawa własności m.in. orzeczenie w sprawie *Hauer*⁶⁸, orzeczenie w sprawie *Wachauf*⁶⁹.

Koncepcja praw podstawowych we Wspólnocie Europejskiej rozwinęła się w wyniku działalności orzeczniczej ETS. Zgodnie z regułą wyrażoną ostatecznie w orzeczeniu w sprawie *Nold*⁷⁰ i powoływaną przez organy sądownicze Wspólnoty w późniejszych orzeczeniach, zapewnia

⁵⁹ [1997] ECR I-3689, pkt 7.

⁶⁰ K. Lenaerts, P. Van Nuffel, op.cit., pkt 14-059.

⁶¹ C. Mik, *Europejskie...*, s. 449.

⁶² J. Helios, op.cit., s. 194.

⁶³ C. Mik, *Europejskie...*, s. 449.

⁶⁴ [1969] ECR 419.

⁶⁵ [1970] ECR 1125.

⁶⁶ [1975] ECR 1219.

⁶⁷ [1985] ECR 2605.

⁶⁸ ETS, sprawa C-44/79 *Liselotte Hauer v. Land Rheinland-Pfalz* [1979] ECR 3727.

⁶⁹ [1989] ECR 2609.

⁷⁰ [1974] ECR 491, pkt 13.

jąc ochronę prawom podstawowym czerpią one inspirację z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim oraz kierują się wskazówkami, których dostarczają dokumenty międzynarodowe, przy których tworzeniu współpracowały Państwa Członkowskie lub których są sygnatariuszami.

2. KONCEPCJA OCHRONY PRAWA WŁASNOŚCI W EUROPEJSKIEJ KONWENCJI PRAW CZŁOWIEKA

Prawo własności jest jednym z praw człowieka objętych ochroną Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i jej protokołów dodatkowych. System stworzony w ramach EKPC ma charakter autonomiczny. Prawa gwarantowane przez Konwencję, w tym prawo własności, mają swoiste znaczenie i zakres ochrony – pojęcia użyte w przepisach, jak pojęcie własności, mają znaczenie autonomiczne⁷¹.

W związku z powyższym ogromne znaczenie dla ochrony praw ma wykładnia przepisów konwencyjnych dokonywana w toku ich stosowania przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Dokonując wykładni pojęć występujących w przepisach konwencyjnych Trybunał bierze pod uwagę prawo i praktykę krajową⁷². Co więcej, zgodnie z doktryną powściągliwości sędziowskiej Trybunał uznał „(...) pierwszeństwo organów krajowych w interpretacji i stosowaniu prawa krajowego”, ograniczając w ten sposób zakres swojej kontroli⁷³. Państwa-strony mają jednakże obowiązek kształtować swój porządek konstytucyjny zgodnie z EKPC⁷⁴. Zarówno przepisy prawne jak i praktyka ich stosowania winny zabezpieczać przestrzeganie praw i wolności gwarantowanych w EKPC⁷⁵. Europejski Trybunał Praw Człowieka kontroluje poszanowanie praw i wolności, w tym prawa własności badając celowość, legalność i proporcjonalność ingerencji państwa oraz istnienie „bezpośred-

⁷¹ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Gasus Dosier und Försertechnik GmbH v. Holandii* z 23.2.1995 r., skarga nr 15375/89, A.306-B, pkt 53; C. Mik, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, PiP 1993, nr 5, s. 27; M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Kraków 2000, s. 348.

⁷² C. Mik, *Charakter, struktura i zakres zobowiązań z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, PiP 1992, nr 4, s. 15.

⁷³ C. Mik, *Prawo własności...*, s. 33.

⁷⁴ C. Mik, *Charakter...*, s. 7

⁷⁵ Ibidem.

niego i dostatecznego związku przyczynowego” pomiędzy zachowaniem państwa a naruszeniem prawa⁷⁶. Prawodawstwo krajowe jest analizowane przez Trybunał w trakcie orzekania, w celu ustalenia czy środki zastosowane przez państwo miały oparcie w prawie krajowym, czy też zostały narzucone w sposób arbitralny⁷⁷.

Gwarancja ochrony prawa własności wynika nie z zapisów samej EKPC, ale z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, przyjętego 20.3.1952 r. a więc jeszcze przed wejściem EKPC w życie. Stanowi on: „Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez prawo oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takiego prawa, 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.”

ETPC w orzeczeniu w sprawie *Sporrong i Lonnröth*⁷⁸. wyjaśnił, że artykuł 1 zawiera trzy zasady. Pierwsza, (wyrażona w ustępie pierwszym, w zdaniu pierwszym) ma charakter ogólny i ustanawia zasadę spokojnego korzystania z własności (z mienia). Druga zasada (wyrażona w ustępie pierwszym, w zdaniu drugim) odnosi się do pozbawienia własności poddając je określonym warunkom. Trzecia zasada (wyrażona w drugim ustępie artykułu 1) dopuszcza, by państwa kontrolowały korzystanie z własności zgodnie z interesem powszechnym, ustanawiając przepisy, które uznają za konieczne dla osiągnięcia tego celu.

W orzeczeniu w sprawie *James*⁷⁹, ETPC wskazał ponadto, że trzy zasady zawarte w artykule 1 są ze sobą powiązane i w tym sensie nie stanowią odrębnych zasad. Zasady druga i trzecia dotyczą określonych przypadków ingerencji w prawo do spokojnego korzystania z własności i należy je interpretować w świetle pierwszej zasady, jako że ma ona charakter ogólny.

⁷⁶ C. Mik, *Prawo własności...*, s. 32–33.

⁷⁷ Ibidem, s. 33.

⁷⁸ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Sporrong i Lonnröth v. Szwecja* z 23.9.1982 r., skarga nr 7151/75, 7152/75, A.52, pkt 61.

⁷⁹ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *James i inni v. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii* z 22.2.1986 r., skarga nr 8793/79, A.98, pkt 37; por. także orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Holy Monasteries v. Grecja* z 9.12.1994 r., skargi nr 13092/87, 13984/88, A.301-A, pkt 56.

Warto podkreślić, że pomimo gwarancji ochrony prawa własności w art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC, konstrukcja tego przepisu w porównaniu do przepisów art. 8–11 EKPC oraz art. 2 Protokołu nr 4 do EKPC nasuwa wniosek, że ochrona ta jest mniej rygorystyczna. Przepis art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC zawiera postanowienia, które przewidują dopuszczalność w pewnych okolicznościach ingerencji w prawo własności. Możliwość ingerencji przewidziana jest również w przepisach art. 8–11 EKPC oraz art. 2 Protokołu nr 4 do EKPC. Jednakże, w przypadku prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8 EKPC), wolności myśli, sumienia i wyznania (art. 9 EKPC), wolności wyrażania opinii (art. 10 EKPC), wolności zgromadzania się i stowarzyszania się (art. 11 EKPC), prawa do swobodnego poruszania się (art. 2 Protokołu nr 4 do EKPC) dopuszczalne są jedynie ograniczenia „konieczne w społeczeństwie demokratycznym”. Natomiast w odniesieniu do ograniczeń prawa własności takiego zastrzeżenia nie uczyniono.

W doktrynie wskazuje się, że ta różnica jest konsekwencją szczególnego charakteru prawa własności i jego społecznej funkcji, która może wymagać ingerencji państwa. D. Gomien⁸⁰ i I. Nakielska⁸¹ zauważają, że treść art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC oraz orzecznictwo ETPC pozostawiają państwu szerszy margines swobody przy ingerencji w prawo własności niż w pozostałe wymienione prawa człowieka.

3. ZAGADNIENIA TERMINOLOGICZNE

Analiza orzecznictwa ETS w odniesieniu do prawa własności pozwala zauważyć, że Trybunał nie posługuje się jednolitą nomenklaturą. Raz mówi o „rights of ownership”⁸², raz o „right to property”⁸³, a kiedy indziej o „property rights”⁸⁴. Jednakże we wszystkich tych

⁸⁰ D. Gomien, *Vademecum Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 1996, s. 107.

⁸¹ I. Nakielska, *Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Gdańsk 2002, s. 165.

⁸² [1974] ECR 491, pkt 14.

⁸³ ETS, sprawie C-44/79 *Hauer* [1979] ECR 3727, pkt 4, 13, 16, 17, 20, 21, 23, 29–30, 32.; sprawa C-265/87 *Hermann Schröder HS Kraftfutter GmbH & Co. KG v. Hauptzollamt Gronau* [1989] ECR 2237, pkt 3, 15; połączone sprawy C-41/79, 121/79, 796/79 *Vittorio Testa, Salvino Maggio and Carmine Vitale v. Bundesanstalt für Arbeit* [1980] ECR 1979, pkt 17–18, 22.

⁸⁴ ETS, połączone sprawy C-172/83 i C-226/83 *Hoogovens Groep BV v. Komisja* [1985] ECR 2831, pkt 22, 29; sprawa C-265/87 *Schröder*, pkt 17.

przypadkach, pomimo różnej terminologii, chodzi o prawo podstawowe jakim jest prawo własności. Wniosek taki można wyprowadzić w oparciu o kontekst użycia powyższych sformułowań, który wskazuje, że pomimo posłużenia się różnymi wyrażeniami dane stwierdzenie dotyczy prawa własności. Ponadto, we francuskiej wersji językowej we wszystkich wskazanych powyżej przypadkach używane jest jedno wyrażenie, tj. „droit de propriété”, oznaczające prawo własności.

Nie wydaje się, aby ETS przywiązywał wagę do rygorystycznego trzymania się jednolitej nomenklatury. Co prawda w orzeczeniu *Nold* z 1974 r. ETS mówił o „rights of ownership”, ale już w orzeczeniu *Hauer* z 1979 r. występuje „right to property”. W obu orzeczeniach w wersji francuskiej użyto zaś takiego samego wyrażenia „droit de propriété”.

W późniejszych orzeczeniach dominuje zwrot „right to property”, a tylko czasami ETS mówi o „property rights”. Przy czym, oba te wyrażenia, nawet użyte w tym samym orzeczeniu, jak np. w sprawie *Schräder*, odnoszą się do prawa własności.

Najczęściej ETS, a także SPI, posługują się wyrażeniem „right to property”. Wyrażenie to występuje zarówno w orzeczeniach z końca lat siedemdziesiątych np. w sprawie *Hauer* z 1979 r.⁸⁵, jak i w latach osiemdziesiątych np. w sprawach *Testa* z 1980 r.⁸⁶, *Metallurgiki Halyps* z 1982 r.⁸⁷, *Schräder* z 1989 r.⁸⁸, oraz w latach dziewięćdziesiątych np. w sprawach *Kühn* z 1992 r.⁸⁹, *Niemcy v. Rada* z 1994 r.⁹⁰, *Dubois et Fils* z 1998 r. (orzeczenie SPI)⁹¹, *Annibaldi* z 1997 r.⁹², a także w orzeczeniach z ostatnich lat np. w sprawach *Phizer* z 2002 r. (orzeczenie SPI)⁹³ oraz *Booker* z 2003 r.⁹⁴

⁸⁵ [1979] ECR 3727, pkt 4, 13, 16, 17, 20, 21, 23, 29–30, 32.

⁸⁶ [1980] ECR 1979, pkt 17–18, 22.

⁸⁷ Orzeczenie ETS w sprawie C-258/81 *Metallurgiki Halyps v. Komisja* [1982] ECR 4261, pkt 5, 13.

⁸⁸ [1989] ECR 2237, pkt 3, 15.

⁸⁹ ETS, sprawa C-177/90 *Ralf-Herbert Kühn v. Landwirtschaftskammer Weser-Ems* [1992] ECR I-35, pkt 16–17.

⁹⁰ ETS, sprawa C-280/93 *Niemcy v. Rada* [1994] I-4973, pkt 64, 77–79, 98.

⁹¹ Sąd Pierwszej Instancji, sprawa T-113/96 *Edouard Dubois et Fils SA v. Rada* [1998] ECR II-125, pkt 57.

⁹² [1997] ECR I-7493, pkt 9.

⁹³ Sąd Pierwszej Instancji, sprawa T-13/99 *Pfizer Animal Health SA v. Rada* [2002] ECR II- 3305, pkt 107, 406, 407, 451, 454, 463.

⁹⁴ ETS, połączone sprawy C-20/00 i C-64/00 *Booker Aquaculture Ltd., prowadzący działalność pod firmą Marine Harvest McConnell i Hydro Seafood GSP Ltd. v. The Scottish Ministers*, pkt 1, 39, 43, 45–47, 49, 50, 54, 56, 64, 67, 69–70, 79, 86, 90, 92–95, <http://curia.eu.int/en/content/juris/index.htm>

Należy przy tym zaznaczyć, że „right to property” oznacza prawo własności rozumiane jako prawo podstawowe. Nie należy przypisywać mu znaczenia „prawa do własności”, które to wyrażenie w niniejszym artykule używane jest w wąskim znaczeniu równości szans w dostępie do własności.

Kwestia niejednolitej terminologii występuje również w odniesieniu do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC w zdaniu pierwszym gwarantuje prawo do poszanowania „mienia”. Jednakże w zdaniu drugim stanowi się, że „nikt nie może być pozbawiony swojej własności”. Różnice terminologiczne występują również w angielskiej⁹⁵ i francuskiej⁹⁶ wersji językowej tego przepisu.

I. Nakielska⁹⁷ wskazuje, że użycie dwóch różnych terminów dla określenia jednej instytucji prawnej nie zawiera w sobie sprzeczności. Służy natomiast podkreśleniu, że w znaczeniu konwencyjnym pojęcie własności jest rozumiane bardzo szeroko, wykraczając poza ściśle rzeczowy (cywilistyczny) zakres i odpowiada bardziej znaczeniu przyjmowanemu w konstytucjach niektórych państw. I. Nakielska zauważa także, że z analizy prac przygotowawczych przepisu art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC wynika, iż pomimo posłużenia się różnymi terminami, odnoszono się do prawa własności, a uczestniczący w pracach nie widzieli sprzeczności w takim postępowaniu, wiążąc pojęcie mienia („possessions”) z prawem własności („right of property”, „right to property”, „ownership”). Można więc powiedzieć, że pojęcie mienia zawiera się w ramach pojęcia własności. Zakres pojęcia własności w świetle EKPC oraz prawa wspólnotowego zostanie dokładniej omówiony w dalszej części artykułu.

Wątpliwości w kwestii rozumienia zasady poszanowania mienia wyjaśnił Europejski Trybunał Praw Człowieka w orzeczeniu w sprawie *Marckx*, stwierdzając że „przez uznanie, iż każdy ma prawo do spokojnego korzystania ze swego mienia art. 1 gwarantuje w istocie prawo własności”⁹⁸. Pewne problemy terminologiczne mogą również być związane z użyciem różnych terminów w artykule 1 Protokołu nr 1 do EKPC tj. terminami interesu publicznego i interesu powszechnego, szczególnie wobec linii orzeczniczej ETPC, który nie czyni w zasadzie różnic w odniesieniu do wykładni znaczeniowej tych pojęć⁹⁹. Do kwestii

⁹⁵ W zdaniu pierwszym użyto terminu „possessions”, a w zdaniu drugim „property”.

⁹⁶ W zdaniu pierwszym użyto terminu „biens”, a w zdaniu drugim „propriété”.

⁹⁷ I. Nakielska, op.cit., s. 15.

⁹⁸ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Marckx v. Belgia* z 13.06.1979 r., skarga nr 6833/74, A.31, pkt 63.

⁹⁹ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka *James...*, op.cit., pkt 43.

tej powrócę omawiając warunki dopuszczalności ingerencji w prawo własności.

Należy także zwrócić uwagę na zróżnicowanie w użyciu zwrotów „prawo własności” i „prawo do własności” w doktrynie. Na przykład I. Nakielska rozpatrując problemy związane z regulacją własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka posługuje się wyrażeniem „prawo do własności”¹⁰⁰, J. Menkes omawiając źródła praw podstawowych we Wspólnocie Europejskiej i podkreślając rolę orzeczenia ETS w sprawie *Hauer* używa terminu „prawo do własności”¹⁰¹, natomiast C. Mik, rozważając aspekt materialno-prawny stosunków pomiędzy systemem prawa wspólnotowego a systemem Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, mówi o „prawie własności”¹⁰². C. Mik, pisząc o ochronie „prawa własności” w prawie Wspólnoty Europejskiej, różni pomiędzy ochroną „prawa własności” (nabytej) a ochroną „prawa do własności”, w znaczeniu równości szans w dostępie do własności¹⁰³. Również I. Lach rozpatrując problematykę ochrony własności w prawie wspólnotowym oraz w ramach EKPC używa terminu „prawo własności”, z tym, że nawet pisząc o ochronie dostępu do własności posługuje się ona wyrażeniem „prawo własności”¹⁰⁴.

W niniejszym artykule pisząc o ochronie własności jako prawie podstawowym we wspólnotowym porządku prawnym oraz o ochronie własności w ramach Europejskiej Konwencji Praw Człowieka używam terminu „prawo własności”. Natomiast, aby podkreślić różnicę pomiędzy własnością nabytą a prawem do równego dostępu do własności, to ostatnie prawo nazywam „prawem do własności”.

4. PRAWO WŁASNOŚCI W ORZECZNICTWIE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

Standard ochrony prawa własności we Wspólnocie Europejskiej kształtował się, tak jak w przypadku innych praw podstawowych, w toku

¹⁰⁰ I. Nakielska, op.cit.

¹⁰¹ J. Menkes, op.cit.

¹⁰² C. Mik, *Koncepcja normatywna europejskiego prawa praw człowieka*, Toruń 1994.

¹⁰³ C. Mik, *Ochrona prawa własności w prawie europejskim* [w:] T. Jasudowicz, C. Mik (red.), *O prawach człowieka w podwójną rocznicę paktów. Księga pamiątkowa w hołdzie profesor Annie Michalskiej*, Toruń 1996, s. 231.

¹⁰⁴ I. Lach, *Europejskie aspekty prawa własności* [w:] C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999.

¹⁰⁵ [1974] ECR 491.

działalności orzeczniczej ETS. W kolejnych orzeczeniach ETS wskazywał na różne aspekty tej ochrony, w tym na źródła z których czerpie zapewniając ochronę temu prawu, na jego naturę i możliwość jego ograniczenia oraz na warunki dopuszczalności wprowadzania ograniczeń. Z tego względu należy wskazać na orzeczenia o fundamentalnym znaczeniu dla kształtowania się standardu ochrony prawa własności. Są to przede wszystkim orzeczenia ETS w sprawach *Nold*¹⁰⁶, *Hauer*¹⁰⁶ i *Wachauf*¹⁰⁷.

W sprawie *Nold*¹⁰⁸ skarżący wnosił o unieważnienie decyzji Komisji zatwierdzającej nowe zasady prowadzenia działalności gospodarczej przez Ruhrkohle AG, a w pierwszym rzędzie o zawieszenie jej wykonalności w stosunku do strony skarżącej. Zgodnie z zaskarżoną decyzją Ruhrkohle AG – agencja sprzedaży węgla w okręgu Ruhry – została upoważniona do zawierania umów dostawy węgla na warunkach, które według twierdzeń skarżącego uniemożliwiały mu kontynuowanie jego działalności jako hurtownika węgla, nabywającego ten surowiec bezpośrednio od Ruhrkohle AG. Zdaniem skarżącego wymogi co do długości okresu trwania umowy oraz minimalnej ilości zakupu węgla, która przekraczała jego możliwości zbytu uniemożliwiały mu zakup węgla bez pośredników, co zagroziło opłacalności i rozwojowi jego przedsiębiorstwa, a nawet dalszemu istnieniu tego przedsiębiorstwa¹⁰⁹. Według strony skarżącej decyzja Komisji naruszyła prawo pokrewne do prawa własności¹¹⁰ oraz prawo do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej (zawodowej)¹¹¹ chronione w Niemczech w ramach gwarancji praw podstawowych i przez konstytucje Państw Członkowskich oraz przez dokumenty międzynarodowe, w szczególności przez Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4.11.1950 r. wraz z Protokołem z 20.3.1952 r.¹¹² (tj. Protokołem nr 1, który w art. 1 gwarantuje ochronę prawa własności). ETS oddalił skargę stwierdzając, że niedogodności opisane przez skarżącego są skutkiem nie tyle zaskarżonej decyzji, co zmiany warunków ekonomicznych, do których skarżący winien się przystosować¹¹³. W odniesieniu

¹⁰⁶ [1979] ECR 3727.

¹⁰⁷ [1989] ECR 2609.

¹⁰⁸ [1974] ECR 491.

¹⁰⁹ Ibidem, pkt 12.

¹¹⁰ W języku angielskim: „right akin to a proprietary right”, w języku francuskim: „un droit assimilable au droit de propriété”.

¹¹¹ W języku angielskim: „business activity”, w języku francuskim: „activités professionnelles”.

¹¹² ETS, sprawa C-4/73, pkt 12.

¹¹³ Ibidem, pkt 15.

do poszczególnych przedsiębiorców gwarancje ww. praw nie mogą służyć ochronie jedynie interesów gospodarczych lub spodziewanych korzyści określonego przedsiębiorcy, gdyż są obarczone ryzykiem charakterystycznym dla działalności gospodarczej¹¹⁴. Omawiany wyrok zawierał z punktu widzenia ustalania standardu ochrony praw podstawowych, w tym prawa własności¹¹⁵ bardzo ważne stwierdzenia. Europejski Trybunał Sprawiedliwości podkreślając, że prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa wspólnotowego, których przestrzeganie on zapewnia, wskazał źródła, z których w tym celu czerpie inspirację i wskazówki: wspólne tradycje konstytucyjne Państw Członkowskich oraz dokumenty międzynarodowe mające służyć ochronie praw człowieka, przy których tworzeniu Państwa Członkowskie współpracowały lub których są sygnatariuszami¹¹⁶. Należy podkreślić, że czerpanie z powyżej wskazanych źródeł może w pewnych okolicznościach napotkać przeszkody. Nie one będą brane pod uwagę, gdy inspirację można czerpać z samego prawa wspólnotowego. Przeszkodę stanowić będzie również brak odpowiedniego orzecznictwa konkretyzującego normy międzynarodowe oraz gdy ETS ustali, że wskazówki czerpane z tych dokumentów są różne od interesu wspólnotowego¹¹⁷. ETS zauważył także, że prawo własności oraz prawo do swobodnego wyboru i praktykowania zawodu i prowadzenia działalności gospodarczej gwarantowane w konstytucjach Państw Członkowskich winny być rozpatrywane przy uwzględnieniu społecznej funkcji własności i z tego względu, jeśli wymaga tego interes publiczny, mogą być ograniczone. Również w ramach wspólnotowego porządku prawnego te prawa winny być w razie potrzeby ograniczone jeśli jest to uzasadnione ogólnymi (powszechnymi) celami Wspólnoty, pod warunkiem jednak, że istota tych praw pozostanie nienaruszona¹¹⁸. W orzeczeniu *Nold*, ETS określił ramy dla standardu ochrony prawa własności jako prawa podstawowego wskazując źródła, z których korzysta podczas rozstrzygania spraw dotyczących prawa własności oraz zakres udzielanej ochrony. Wskazując na dokumenty międzynarodowe mające służyć ochronie praw człowieka ETS nie wymienił bezpośrednio Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4.11.1950 r. (EKPC), a tym bardziej nie wskazał na art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC. Te akty prawne zostały powołane przez skarżącego.

¹¹⁴ Ibidem, pkt 14.

¹¹⁵ ETS posługuje się określeniem „rights of ownership”.

¹¹⁶ [1974] ECR 491, pkt 13.

¹¹⁷ C. Mik, *Ochrona...*, s. 115.

¹¹⁸ [1974] ECR, pkt 14.

W świetle późniejszego orzecznictwa, nie ulega jednak wątpliwości, że czerpiąc ze wskazówek co do standardu ochrony prawa własności jako prawa podstawowego zawartych w dokumentach międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka ETS szczególne znaczenie przypisuje Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹¹⁹.

Bezpośrednio na art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC ETS powołał się w orzeczeniu w sprawie *Hauer*¹²⁰. ETS wskazał, że prawo własności jest gwarantowane w porządku prawnym Wspólnoty zgodnie z ideami wspólnymi dla konstytucji Państw Członkowskich, odzwierciedlonymi także w Protokole nr 1 do EKPC¹²¹. W tej sprawie skarżąca – Lisellote Hauer – twierdziła, że przysługujące jej prawo własności¹²² zostało naruszone w związku z wprowadzonym przez wspólnotowy akt prawny (rozporządzenie) zakazu rozpoczynania nowych upraw winorośli, podczas gdy wystarczyłby mniej dotkliwy środek np. uzależnienie wprowadzenia ograniczeń od jakości upraw. ETS uznał jednak, że w świetle postanowień wspólnych dla konstytucji Państw Członkowskich, konsekwentnej praktyki prawodawczej oraz art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC fakt, że akt instytucji Wspólnoty narzuca ograniczenia w zakresie nowych plantacji winorośli nie stanowi co do zasady naruszenia prawa własności.

Bezpośrednie powołanie się przez ETS w sprawie *Hauer* na art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC i wręcz jego zacytowanie¹²³ stanowi nowy element w orzecznictwie ETS dotyczącym prawa własności. Wskazuje on na rolę EKPC w kształtowaniu wspólnotowego standardu ochrony prawa własności jako prawa podstawowego. Rola ta jest ograniczona. Z orzeczenia *Hauer* wynika, że postanowienia art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC nie regulują w sposób wyczerpujący chronionego we Wspólnocie prawa własności¹²⁴. W celu ustalenia wspólnotowego standardu ochrony prawa własności ETS oprócz analizy art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC zbadał również konstytucje Państw Członkowskich¹²⁵.

W orzeczeniu w sprawie *Hauer*, ETS powtórzył wyrażone już w orzeczeniu *Nold* stwierdzenia dotyczące źródeł inspiracji oraz wskazówek, z których korzysta zapewniając ochronę prawom podstawowym,

¹¹⁹ Zostało to wyraźnie podkreślone m.in. w orzeczeniu ETS w połączonych sprawach C-20/00 i C-64/00 *Booker*, pkt 65, <http://curia.eu.int/en/content/juris/index.htm>

¹²⁰ [1979] ECR 3727, pkt 17.

¹²¹ Ibidem.

¹²² W tej sprawie używane jest określenie „right to property”.

¹²³ ETS, sprawa C-44/79 *Hauer* [1979] ECR 3727, pkt 18.

¹²⁴ Ibidem, pkt 19.

¹²⁵ Ibidem, pkt 18.

do których zalicza się prawo własności, oraz uwagi dotyczące ograniczeń tego prawa ze względu na ogólny (powszechny) interes Wspólnoty¹²⁶. W wyniku analizy konstytucji Państw Członkowskich Europejski Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że konstytucje te dopuszczają ograniczenia prawa własności¹²⁷. Ograniczenia tego prawa są pod pewnymi warunkami dopuszczane także przez art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC. ETS podkreślił, że jakkolwiek również w prawie wspólnotowym ograniczenia prawa własności są dopuszczalne, to nie powinny w świetle ich celu stanowić ingerencji w prawa właściciela o charakterze nieproporcjonalnym i nie do zniesienia uderzając w istotę tych praw¹²⁸. ETS wskazał ponadto, że stanowisko wyrażone w sprawie Nold dotyczące źródeł inspiracji i wskazówek, z których korzysta zapewniając ochronę prawom podstawowym zostało zaakceptowane we Wspólnej Deklaracji Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji z 5.4.1977 r.¹²⁹ – w Deklaracji odwołano się do orzecznictwa ETS oraz do praw gwarantowanych przez konstytucje Państw Członkowskich i przez Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4.11.1950 r.¹³⁰

Orzeczeniem o szczególnym znaczeniu w procesie kształtowania się standardu ochrony prawa własności we Wspólnocie Europejskiej jest orzeczenie ETS sprawie *Wachauf*¹³¹. Sprawa ta dotyczyła zarzutu naruszenia prawa własności, które przejawiało się w postaci praw dzierżawcy farmy mlecznej. Po wygaśnięciu dzierżawy został on pozbawiony prawa do odszkodowania należącego mu się na podstawie aktu prawa wspólnotowego (rozporządzenia) z tytułu definitywnego zakończenia produkcji mleka. Ażeby uzyskać odszkodowanie należało przedstawić zgodę właściciela gospodarstwa na zaprzestanie produkcji, a ten zgodę wycofał. Dzierżawca został pozbawiony odszkodowania pomimo, że wszystkie urządzenia oraz zwierzęta niezbędne do produkcji mleka stanowiły jego własność, a więc oczywistym było, że tylko od jego decyzji zależy zakończenie lub kontynuacja produkcji mleka¹³². ETS stwierdził, że pozbawienie skarżącego korzyści ze swojej pracy oraz z poczynionych przez niego inwestycji na farmie mlecznej, której był dzierżawcą, byłoby sprzeczne z wymaganiami ochrony praw podstawowych we Wspólnocie¹³³. ETS podkreślił, że Państwa Członkow-

¹²⁶ Ibidem, pkt 15.

¹²⁷ Ibidem, pkt 18.

¹²⁸ Ibidem, pkt 23.

¹²⁹ Wspólne oświadczenie..., op.cit.

¹³⁰ ETS, sprawa C-44/79 *Hauer* [1979] ECR 3727, pkt 15.

¹³¹ [1989] ECR 2609.

¹³² Ibidem, pkt 2–3.

¹³³ Ibidem, pkt 19.

skie implementując przepisy prawa wspólnotowego są zobowiązane czynić to zgodnie z wymogami ochrony praw podstawowych. Państwo Członkowskie w ramach przyznanego mu marginesu swobody działania powinno zadbać, by akty prawa wspólnotowego były stosowane w sposób zgodny z wymaganiami ochrony praw podstawowych¹³⁴. Zobowiązanie Państw Członkowskich do poszanowania praw podstawowych przy implementacji prawa wspólnotowego nadaje orzeczeniu w sprawie *Wachauf* szczególne znaczenie, gdyż stanowi postęp w rozwoju wspólnotowego standardu ochrony praw podstawowych, w tym prawa własności¹³⁵. Należy zwrócić uwagę, że pomimo gwarantowania ochrony prawa własności, ETS podkreśla, iż prawo to nie jest absolutne i podlega ograniczeniom. Stanowisko to, wyrażane począwszy od sprawy *Nold* było w kolejnych orzeczeniach przytaczane i zaopatrywane w wyjaśnienia.

Tak było m.in. w sprawie *Schräder*, w której spółka Hermann Schräder HS Kraftfutter GmbH & Co. KG twierdziła, że pobór nałożonej przez rozporządzenie nr 2040/86 z 30.6.1986 r. opłaty w sektorze zbożowym był nielegalny, gdyż przepisy nakładające opłatę były nieważne oraz że pobór tej opłaty naruszał prawa podstawowe skarżącej, w szczególności zaś prawo własności i prawo do wykonywania zawodu i prowadzenia działalności gospodarczej¹³⁶. ETS przytaczając swoje wcześniejsze stwierdzenia dotyczące źródeł, z których czerpie inspirację i wskazówki chroniąc prawa podstawowe podkreślił ponownie, że prawa te nie są prerogatywami o nieskrępowanym charakterze i możliwe jest ich ograniczenie¹³⁷.

Również w orzeczeniu w sprawie *Niemcy v. Rada* z 5.10.1994 r.¹³⁸ dotyczącej importu bananów, ETS wskazując, że prawo własności oraz prawo do wykonywania zawodu i prowadzenia działalności gospodarczej winny być chronione, gdyż należą do ogólnych zasad prawa wspólnotowego, podkreślił, że nie są to prawa absolutne i podlegają ograniczeniom, gdyż muszą być rozpatrywane poprzez ich funkcję społeczną, w szczególności w kontekście wspólnej organizacji rynku. Ograniczenia muszą być uzasadnione ogólnym (powszechnym) interesem Wspólnoty i ze względu na ich cel nie powinny stanowić ingerencji w prawa właściciela o charakterze nieproporcjonalnym i nie do zniesienia, która uderzałaby w istotę tych praw.

¹³⁴ Ibidem.

¹³⁵ F. G. Jacobs, *Human Rights in the European Union: the role of the Court of Justice*, „European Law Review” 2001, nr 4, s. 333–334.

¹³⁶ [1989] ECR 2237, pkt 3.

¹³⁷ Ibidem, pkt 14–15.

¹³⁸ [1994] I-4973, pkt 78.

Przytoczone stwierdzenia ETS powtórzył w sprawie *Metronome Musik*¹³⁹, w której rozważał zgodność z prawem wspólnotowym przepisu dyrektywy Rady 92/100/EEC z 19.11.1992 r. dotyczącej prawa najmu i dzierżawy i niektórych praw pokrewnych do prawa autorskiego w zakresie własności intelektualnej¹⁴⁰. Przepis ten ustanawiał wyłączne prawo dzierżawy utworów chronionych prawem autorskim¹⁴¹. ETS orzekł, iż takie uprawnienie nie jest sprzeczne z prawem wspólnotowym, a w szczególności z zasadą wygaśnięcia uprawnień, która ma zastosowanie w Państwie Członkowskim, gdy utwór zostanie legalnie wprowadzony do obrotu w innym Państwie Członkowskim przez uprawnionego lub za jego zgodą. Zakres i cel tych zasad jest inny. W odpowiedzi na zarzut, że „wyłączne prawo dzierżawy” narusza prawo własności chronione we Wspólnocie jako prawo podstawowe oraz wolność wykonywania zawodu, gdyż uderza w prawa przedsiębiorców zajmujących się dzierżawą, ETS podkreślił, że choć prawo własności i wolność wykonywania zawodu są chronione to należy rozpatrywać je poprzez ich funkcję społeczną. Nie są to prawa absolutne i mogą zostać ograniczone ze względu na ogólny interes Wspólnoty jeśli ograniczenia nie stanowią ingerencji nieproporcjonalnej ze względu na jej cel, takiej która byłaby nie do zniesienia i naruszała istotę gwarantowanego prawa. Cel rozważanej dyrektywy – harmonizacja ochrony prawnej udzielanej we Wspólnocie w odniesieniu do dzierżawy i najmu oraz praw pokrewnych do prawa autorskiego – leży w interesie ogólnym Wspólnoty, na co wskazuje treść artykułu 36 [obecnie 30] TWE.

Wyjaśnienia dotyczące dopuszczalnych ograniczeń prawa własności ETS zawarł także w orzeczeniu *Metallurgiki Halyps*¹⁴². ETS biorąc pod uwagę wymagania rynkowe stwierdził, że środki podjęte przez Wspólnotę w celu neutralizacji niekorzystnych zmian ekonomicznych w danym sektorze gospodarki (tj. ograniczenia produkcji stali), których skutkiem ubocznym mogło być pogorszenie zyskowności lub nawet upadłość niektórych przedsiębiorców nie stanowią naruszenia prawa

¹³⁹ ETS, sprawa C-200/96 *Metronome Musik GmbH v. Music Point Hokamp GmbH* [1998] ECR I-1953.

¹⁴⁰ Council Directive 92/100/EEC of 19 November 1992 on rental right and lending right and on certain rights related to copyright in the field of intellectual property, O. J. 1992, L 346.

¹⁴¹ Dyrektywa zobowiązywała Państwa Członkowskie do zapewnienia uprawnionym podmiotom (wskazanym w Dyrektywie) prawa do zezwolenia albo zakazania dzierżawy lub najmu oryginałów i kopii utworów chronionych prawem autorskim – wprowadzała tzw. „wyłączne prawo dzierżawy”.

¹⁴² [1982] ECR 4261.

własności. Przedsiębiorcy nie mogą żądać uchylecia wobec nich środków, które nałożone zostały na wszystkich przedsiębiorców danego sektora gospodarki¹⁴³.

Jednym z przykładów może być również, orzeczenie w sprawie *Hoogovens Groep BV v. Komisja*¹⁴⁴. W tej sprawie skarżący żądał unieważnienia decyzji Komisji, które wymagały proporcjonalnej redukcji produkcji stali w celu legitymizacji pomocy państwa i które według niego naruszały m.in. zasady równego traktowania i proporcjonalności, gdyż Komisja nie podała metody obliczenia proporcjonalnej redukcji, a zdaniem skarżącego wymagana dla kraju jego siedziby (Holandii) redukcja była zbyt duża. Postępując w ten sposób Komisja, zdaniem skarżącego, naruszyła jego prawo własności¹⁴⁵, które jest chronione w art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC¹⁴⁶. ETS ustosunkowując się do twierdzenia skarżącego o naruszeniu jego prawa własności, stwierdził, że restrykcje wprowadzono ze względów ekonomicznych i prawo własności nie zostało naruszone.

Wynikający z powyższych orzeczeń standard ochrony prawa własności gwarantuje, że prawo to jest chronione we Wspólnocie Europejskiej jako prawo podstawowe, zasada ogólna prawa. Zapewniając ochronę organy sądowicze czerpią inspirację ze wspólnych tradycji konstytucyjnych Państw Członkowskich oraz wskazówki z dokumentów międzynarodowych, dotyczących praw człowieka, przy których tworzeniu współpracowały Państwa Członkowskie lub których są sygnatariuszami, w tym przede wszystkim z art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC.

Podobnie jak w systemie EKPC, we Wspólnocie Europejskiej prawo własności nie jest absolutne i pod pewnymi warunkami ingerencja w to prawo jest dopuszczalna. Prawo własności może być we Wspólnocie ograniczone ze względu na swoją szczególną rolę społeczną, gdy wymaga tego powszechny interes Wspólnoty. Instytucje wspólnotowe oraz Państwa Członkowskie mają margines swobody ustanawiając środki stanowiące ingerencję w prawo własności. Jednakże, ingerencja ta nie może być ekscesywna (nie do zniesienia) i nie może naruszać istoty tego prawa. W przypadku ingerencji w prawo własności ETS, podobnie jak ETPC, poddaje ocenie jej celowość, proporcjonalność i legalność¹⁴⁷.

¹⁴³ Ibidem, pkt 13.

¹⁴⁴ [1985] ECR 2831.

¹⁴⁵ Prawo własności określane jest w orzeczeniu *Hoogovens*, ibidem, jako „property rights”.

¹⁴⁶ Ibidem, pkt 22.

¹⁴⁷ C. Mik, *Ochrona...*, s. 229.

Należy też pamiętać, że organy sądownicze Wspólnoty zapewniają ochronę prawu własności w zakresie swojej jurysdykcji, tj. wtedy gdy sprawie występuje element wspólnotowy.

Stanowisko w sprawie wspólnotowego standardu ochrony prawa własności wypracowane przez ETS w orzeczeniach w sprawach *Nold*¹⁴⁸, *Hauer*¹⁴⁹ i *Wachauf*¹⁵⁰ ugruntowało się w orzecznictwie ETS oraz Sądu Pierwszej Instancji. Znalazło ono potwierdzenie w kolejnych orzeczeniach, w których nierzadko bezpośrednio powoływano się na wcześniejsze sprawy.

Na przykład w sprawie *Schröder*¹⁵¹ ETS powołał się na orzeczenie w sprawie *Hauer*¹⁵². W orzeczeniu w sprawie *Niemcy v. Rada* z 5.10.1994 r.¹⁵³ ETS opierał się na wcześniejszych sprawach, m.in. sprawie *Schröder*¹⁵⁴ i sprawie *Wachauf*¹⁵⁵. W sprawie *Hoogovens Groep BV v. Komisja*¹⁵⁶ ETS nie rozważał wnikliwie zagadnienia standardu ochrony prawa własności, ale odwołał się do argumentacji podanej w innym orzeczeniu – w sprawie *Metallurgiki Halyps*¹⁵⁷. Również w sprawie *Phizer*¹⁵⁸, która rozpatrywana była przed Sądem Pierwszej Instancji, ustunkowując się do skargi Phizera, który twierdził, że cofnięcie autoryzacji określonego dodatku do pasz spowodowało naruszenie jego prawa własności chronionego w art. 1 Protokołu 1 do EKPC¹⁵⁹, Sąd nie powołał się bezpośrednio na art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC, a tylko przywołał m.in. orzeczenie *Hauer*, w którym art. 1 Protokołu nr 1 był wymieniony¹⁶⁰.

5. STRUKTURA OCHRONNA PRAWA WŁASNOŚCI

W swoim orzecznictwie dotyczącym ochrony praw podstawowych Europejski Trybunał Sprawiedliwości i Sąd Pierwszej Instancji powo-

¹⁴⁸ [1974] ECR 491.

¹⁴⁹ [1979] ECR 3727.

¹⁵⁰ [1989] ECR 2609.

¹⁵¹ [1989] ECR 2237.

¹⁵² [1979] ECR 3727.

¹⁵³ [1994] I-4973, pkt 78.

¹⁵⁴ [1989] ECR 2237.

¹⁵⁵ [1989] ECR 2609.

¹⁵⁶ [1985] ECR 2831.

¹⁵⁷ *Ibidem*, pkt 29 – ETS odwołuje się do orzeczenia *Metallurgiki Halyps* [1982] ECR 4261.

¹⁵⁸ [2002] ECR II- 3305.

¹⁵⁹ *Ibidem*, pkt 454.

¹⁶⁰ *Ibidem*, pkt 457 – należy jednak zaznaczyć, że cytując z orzeczenia *Hauer* Sąd pominął fragment odnoszący się do art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC.

hują przepisy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹⁶¹, a czasem wręcz przywołują wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Dotyczy to ochrony różnych praw podstawowych. Na przykład w sprawie *SCK i FNK v. Komisja*¹⁶² Sąd Pierwszej Instancji rozpatrując czy postępowanie administracyjne toczyło się zbyt długo powołał się na następujące orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: orzeczenie w sprawie *Erkner i Hofauer v. Austria*¹⁶³, orzeczenie w sprawie *Milasi v. Włochy*¹⁶⁴, orzeczenie w sprawach połączonych *Schouten i Meldrum v. Holandia*¹⁶⁵, które dotyczą art. 6 EKPC (prawa do rzetelnego procesu sądowego). W orzeczeniu w sprawie *Baustahlgewebe GmbH v. Komisja*¹⁶⁶ ETS rozważając kwestię zbyt długiego trwania postępowania powołuje m.in. orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, takie jak: orzeczenie w sprawach połączonych *Kemmache v. Francja*¹⁶⁷, orzeczenie w sprawie *Phocas v. Francja*¹⁶⁸, orzeczenie w sprawie *Garyfallou AEBE v. Grecja*¹⁶⁹.

Również w orzeczeniach w sprawach dotyczących prawa własności ETS uwzględnia gwarancje wynikające z EKPC, tj. art. 1 Protokołu nr 1

¹⁶¹ Np. art. 10 EKPC w orzeczeniu ETS w sprawie C-260/89 *ERT* [1991] ECR I-2925; art. 8, 9, 10, 11 EKPC w orzeczeniu ETS w sprawie C-36/75 *Rutili* [1975] ECR 1219; art. 8 EKPC w orzeczeniu ETS w sprawie C-136/79 *National Panasonic* [1980] ECR 2033; art. 6 EKPC w orzeczeniu ETS w sprawie C-374/87 *Orkem* [1989] ECR 3283; art. 7 EKPC w orzeczeniu ETS w sprawach połączonych C-74/95 i 129/95 *postępowanie karne przeciwko X* [1996] ECR I-6609; art. 10 EKPC w orzeczeniu ETS w sprawie C-368/95 *Familiapress* [1997] ECR I-3689; art. 6 i 13 EKPC w orzeczeniu ETS w sprawie C-222/84 *Johnston* [1986] ECR 1651.

¹⁶² Sąd Pierwszej Instancji, połączone sprawy T-213/95 i T-18/96 *Stichting Certificatie Kraanverhuurbedrijf (SCK) and Federatie van Nederlandse Kraanbedrijven (FNK) v. Komisja* [1997] ECR II-1739, pkt 57.

¹⁶³ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Erkner i Hofauer v. Austria* z 23.4.1987 r., skarga nr 9616/81, A.117, pkt 66.

¹⁶⁴ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Milasi v. Włochy* z 25.6.1987 r., skarga nr 10527/83, A.119, pkt 15.

¹⁶⁵ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w połączonych sprawach *Schouten i Meldrum v. Holandia* z 22.11.1994 r., skargi nr 19005/91, 19006/91, A.304, pkt 63.

¹⁶⁶ ETS, sprawa C-185/95 *Baustahlgewebe GmbH v. Komisja* [1998] ECR I-8417, pkt 29.

¹⁶⁷ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach połączonych *Kemmache v. Francja* z 27.11.1991 r., skargi nr 12325/86, 14992/89, A.218, pkt 60.

¹⁶⁸ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Phocas v. Francja* z 23.4.1996 r., skarga nr 17869/91, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-II, pkt 71.

¹⁶⁹ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Garyfallou AEBE v. Grecja* z 27.9.1997 r., skarga nr 18996/91, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-V, pkt 39.

do EKPC¹⁷⁰, ale nie bezwzględnie i nie zawsze wskazuje na Konwencję bezpośrednio. Jak wyjaśniono powyżej, ETS z reguły odwołuje się do zasad wyrażonych w swoich wcześniejszych orzeczeniach. Można jednak przesłedzić te odwołania, by w końcu dojść do tego, które odwołuje się bezpośrednio do EKPC¹⁷¹. Czasem zaś do Konwencji odwołuje się tylko strona w sprawie – np. w orzeczeniu w sprawie *Nold*¹⁷² tylko skarżący bezpośrednio odwołuje się do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4.11.1950 r. oraz do Protokołu z 20.3.1952 r.

Jednakże, nawiązanie do standardu ochrony udzielanej w ramach systemu EKPC następuje nie tylko przez bezpośrednie przywołanie przepisów Konwencji, ale również przez wypracowaną w orzecznictwie ETS strukturę ochronną prawa własności. Struktura ta jest w pewnym stopniu zbliżona w systemie EKPC i w systemie prawnym Wspólnoty¹⁷³. Składają się na nią: zasada poszanowania własności przejawiająca się w gwarancji spokojnego korzystania z własności i ochronie uzasadnionego oczekiwania korzystania z własności oraz możliwość pozbawienia lub regulacji korzystania z własności przy zachowaniu pewnych wymogów. C. Mik¹⁷⁴ wskazuje, że podobieństwo struktury ochronnej uświadamia, że system konwencyjny wywarł wpływ na ukształtowanie się standardu ochrony prawa własności we Wspólnocie, ale podkreśla zarazem, że wpływ ten nie jest automatyczny i bezwzględny. Skutkiem tego szczegółowe rozwiązania w obu systemach, nasączone specyfiką stosunków charakterystycznych dla tych systemów, nie są identyczne.

5.2. SPOKOJNE KORZYSTANIE Z WŁASNOŚCI

W obydwu systemach w ramach standardu ochrony prawa własności ochronie podlega prawo do spokojnego korzystania z własności.

¹⁷⁰ ETS, sprawa C-44/79 *Hauer* [1979] ECR 3727, pkt 17–18; orzeczenie ETS w połączonych sprawach C-20/00 i C-64/00 *Booker*, <http://curia.eu.int/en/content/juris/index.htm>.

¹⁷¹ Np. w orzeczeniu w sprawie C-280/93 *Niemcy v. Rada* [1994] I-4973, w punkcie 78 ETS odwołuje się do orzeczenia ETS, sprawa C-265/87 *Schröder* [1989] ECR 2237, które z kolei w punkcie 14 odwołuje się do orzeczenia w sprawie C-44/79 *Hauer* [1979] ECR 3727, które w punktach 17–18 bezpośrednio odwołuje się do art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC. Należy zwrócić uwagę, że w orzeczeniu *Schröder* ETS nie cytuje fragmentu orzeczenia *Hauer*, w którym powołano art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC, ale ogólniejszy fragment o źródłach inspiracji i wskazówkach wykorzystywanych przez ETS przy ochronie praw podstawowych.

¹⁷² [1974] ECR 491, pkt 12.

¹⁷³ C. Mik, *Ochrona...*, s. 229.

¹⁷⁴ *Ibidem*, s. 233.

Art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC stanowi, iż „każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia”, z czego Europejski Trybunał Praw Człowieka wywiódł, w orzeczeniu w sprawie *Marckx*, że: „przez uznanie, iż każdy ma prawo do spokojnego korzystania ze swego mienia art. 1 gwarantuje w istocie prawo własności”¹⁷⁵.

Z orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Sporrong i Lonnröth* wynika, że poszanowanie mienia oznacza możliwość spokojnego jego posiadania, korzystania z niego, pobierania z niego pożytków oraz prawo rozporządzania nim¹⁷⁶.

We wspólnotowym porządku prawnym poszanowanie własności poprzez umożliwienie spokojnego korzystania z niej również podlega ochronie.

W orzeczeniu w sprawie *Hauer* ETS zacytował art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC oraz podkreślił, że prawo wspólnotowe gwarantuje prawo do spokojnego korzystania z własności, choć przewiduje również możliwość ograniczenia praw właściciela¹⁷⁷.

Kwestia spokojnego korzystania z własności jest poruszona również w orzeczeniu *Bosphorus* dotyczącym sprawy zajęcia, na skutek decyzji Ministra Transportu, Energii i Komunikacji Irlandii, samolotu dzierżawionego przez tureckie linie lotnicze *Bosphorus* od jugosłowiańskich linii lotniczych *JAT*. Decyzja o zajęciu została podjęta na podstawie aktu prawnego Wspólnoty – rozporządzenia nakładającego na Państwa Członkowskie obowiązek zajęcia m.in. samolotów, których własność w przeważającej większości (również poprzez posiadanie pakietu kontrolnego) przysługiwała osobie lub przedsiębiorstwu działającemu z terenu Republiki Federalnej Jugosławii¹⁷⁸.

Linie *Bosphorus* twierdziły, że zajęcie dzierżawionego przez nie samolotu stanowiło naruszenie praw podstawowych, w szczególności prawa do spokojnego korzystania z własności¹⁷⁹. Jednakże ETS przywołując wcześniejsze orzecznictwo (sprawę C-44/79 *Hauer*¹⁸⁰, sprawę C-5/88 *Wachauf*¹⁸¹ oraz sprawę C-280/93 *Niemcy v. Rada*¹⁸²) zwrócił uwagę, że po-

¹⁷⁵ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Marckx*..., op.cit., pkt 63.

¹⁷⁶ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Sporrong i Lonnröth*..., op.cit., pkt 62.

¹⁷⁷ [1979] ECR 3727, pkt 19.

¹⁷⁸ ETS, sprawa C-84/95 *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v. Minister for Transport, Energy and Communications i inni* [1996] ECR I-3953, pkt 2–5.

¹⁷⁹ Ibidem, pkt 19.

¹⁸⁰ [1974] ECR 491.

¹⁸¹ [1989] ECR 2609.

¹⁸² [1994] I-4973.

wołane przez Boshporus prawa podstawowe nie są absolutne i mogą być ograniczone ze względu na ogólny (powszechny) interes Wspólnoty¹⁸³.

Zakres pojęcia spokojnego korzystania z własności nie jest ostry. Kolejne orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz ETS wskazują coraz to nowe jego przykłady. Ponadto, nieostrość tego pojęcia związana jest z niestabilnym definitywnie zakresem pojęcia własności w obu systemach prawnych.

Nie ulega wątpliwości, że w obu systemach pojęcie własności ma znacznie szerszy zakres niż ten właściwy dla polskiego prawa rzeczowego, bardziej zbliżony do pojęcia mienia z art. 44 polskiego kodeksu cywilnego, obejmującego własność i inne prawa majątkowe.

Zarówno w systemie EKPC jak i w systemie prawa Wspólnoty Europejskiej w ramach ochrony prawa własności chronione jest m.in. uzasadnione oczekiwanie spokojnego korzystania z prawa¹⁸⁴, stosunki obligacyjne takie jak dzierżawa czy najem¹⁸⁵ oraz interesy ekonomiczne związane m.in. z dobrą reputacją przedsiębiorcy¹⁸⁶. W obu systemach ochroną objęte są w określonych przypadkach świadczenia socjalne¹⁸⁷ oraz własność intelektualna¹⁸⁸. Katalog ten nie jest zamknięty i każdy kolejny przypadek realizacji zasady ochrony prawa własności może go wzbogacić.

Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał w orzeczeniu w sprawie *Gasus Dosier*, że pojęcie mienia użyte w art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC ma znaczenie autonomiczne¹⁸⁹. Konsekwencją jest ela-

¹⁸³ [1996] ECR I-3953, pkt 21.

¹⁸⁴ ETS, sprawa C-5/89 *Komisja v. Niemcy* [1990] ECR I-3437; orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Pudas v. Szwecja* z 27.10.1987 r., skarga nr 10426/83, A.125; orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Fredin v. Szwecja* z 18.2.1991 r., skarga nr 12033/86, A.192.

¹⁸⁵ ETS, sprawa C-5/88 *Wachauf* [1989] ECR 2609; orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Spadea i Scalabrino v. Włochy* z 28.9.1995 r., skarga nr 12868/87, A. 315-B; orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Scollo v. Włochy* z 28.9.1995 r., skarga nr 19133/91, A. 315-C.

¹⁸⁶ ETS, sprawa C-306/93 *SMW Winzersekt GmbH v. Land Rheinland-Pfalz* [1994] ECR I-5555; orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Tre Traktörer AB v. Szwecja* z 7.7.1989 r., skarga nr 10873/84, A. 159.

¹⁸⁷ ETS, połączone sprawy C-41/79, 121/79 i 796/79 *Testa i in.* [1980] ECR 1979; orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Gaygusuz v. Austria* z 16.9.1996 r., skarga nr 17371/90, RJD 1996-IV.

¹⁸⁸ ETS, sprawa C-200/96 *Metronome Musik* [1998] ECR I-1953; sprawa C-350/92 *Hiszpania v. Rada* [1995] ECR I-1985; decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka w sprawie *Smith Kline i French Laboratories Ltd. v. Holandia*, z 4.10.1990 r., skarga nr 12633/87, DR 66/70.

¹⁸⁹ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Gasus Dosier...*, op.cit., pkt 53.

styczność tego pojęcia. Interpretując art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC Europejski Trybunał Praw Człowieka zwraca uwagę na prawo zainteresowanego państwa, jak również prawo innych państw, które przystąpiły do EKPC i posiłkuje się ogólnymi zasadami prawa uznawanymi w tych państwach¹⁹⁰. I. Nakielska¹⁹¹ zauważa, że przy rozstrzyganiu spraw ETPC bierze pod uwagę prawo krajowe, chyba że stwierdzi, iż nie jest ono zgodne z EKPC. W przypadku niezgodności Trybunał kieruje się jedynie art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC. Pogląd taki wyrażony jest przez ETPC w orzeczeniu w sprawie *Pressos Compania Naviera S.A.*¹⁹²

W prawie wspólnotowym ETS czerpie inspirację dotyczącą zakresu prawa podstawowego, jakim jest prawo własności, z konstytucyjnych porządków prawnych Państw Członkowskich oraz kieruje się wskazówkami zawartymi w postanowieniach dokumentów międzynarodowych chroniących prawa człowieka. Standard ochrony prawa własności jako prawa podstawowego nie wynika we Wspólnocie Europejskiej z postanowień jakiegoś jednego aktu prawa pierwotnego albo wtórnego. Prawo własności jest prawem podstawowym, zasadą ogólną prawa wspólnotowego¹⁹³.

Należy zwrócić uwagę, że w systemie EKPC chronione jest prawo własności a nie prawo do własności. W sprawie *Marckx* ETPC wyjaśnił, że prawo do poszanowania swojego mienia znajduje zastosowanie tylko w stosunku do istniejącego mienia i nie gwarantuje prawa do nabycia mienia w drodze dziedziczenia nie na podstawie testamentu lub dobrowolnego rozporządzenia mieniem¹⁹⁴. Europejska Komisja Praw Człowieka podkreśliła w sprawie *Linde*¹⁹⁵, że prawo własności nie rozciąga się na prawo do nabycia własności. W przedmiotowej sprawie odmowa udzielenia zezwolenia na zakup automatów do gry nie stanowiła naruszenia prawa własności, gdyż własność nie została jeszcze nabyta¹⁹⁶. W decyzji w sprawie *Agneessens* Komisja stwierdziła, że „osoba zarzucająca zamach na prawo własności powinna wykazać istnienie

¹⁹⁰ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Gold- und Silberscheideanstalt AG (Agosi) v. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii* z 24.10.1986 r., skarga nr 9118/80, A.108, pkt 53.

¹⁹¹ I. Nakielska, op.cit., s. 72.

¹⁹² Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Pressos Compania Naviera S.A. i inni v. Belgia* z 28.10.1995 r., skarga 17849/91, A. 332, pkt 31.

¹⁹³ C. Mik, *Europejskie...*, s. 486.

¹⁹⁴ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Marckx...*, op.cit., pkt 50.

¹⁹⁵ Decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka w sprawie *Linde v. Szwecja* z 9.05.1986, skarga nr 11628/85, D.R. 47/270.

¹⁹⁶ *Ibidem*.

tego prawa¹⁹⁷. Podobnie stwierdzała Europejska Komisja Praw Człowieka oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka w decyzjach związanych z obywatelami polskimi (powołując się przy tym na istniejącą linię orzeczniczą). Skargi kierowane przez obywateli polskich dotyczyły m.in. roszczeń związanych z wywłaszczonymi nieruchomościami¹⁹⁸ i majątkiem pozostawionym na obszarach znajdujących się obecnie poza granicami Polski¹⁹⁹, praw do świadczeń kombatanckich²⁰⁰ i świadczeń emerytalnych²⁰¹.

Jednakże, jak zaznacza I. Nakielska, brak tytułu prawnego lub jego nieważność nie zawsze prowadzi do stwierdzenia braku istnienia prawa własności²⁰². W sprawie *Panikian*²⁰³ Europejska Komisja Praw Człowieka stwierdziła, że pomimo unieważnienia tytułu prawnego do mieszkania nie można uznać, że po stronie skarżących nie istniało prawo własności. Szczególna sytuacja skarżących polegała na tym, że przez 35 lat byli oni w świetle prawa traktowani jak właściciele. Choć, jak zauważa I. Nakielska, przy rozpatrywaniu kwestii udzielenia ochrony w pierwszej kolejności badane jest prawo krajowe, to zdarza się, tak jak w powyższym przykładzie, że istnienie prawa własności zostanie ustalone wbrew prawu krajowemu²⁰⁴.

We Wspólnocie Europejskiej w ramach praw podstawowych ochronie podlega istniejące prawo własności²⁰⁵. W ramach wolności podstawowych („freedoms”) gwarantowane jest prawo do własności, „traktowane jako element autonomicznej wolności gospodarczej”²⁰⁶. Ochronie podlega przede wszystkim równość szans w dostępie do własności²⁰⁷.

¹⁹⁷ Decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka w sprawie *Agneessens v. Belgia* z 12.10.1988 r., skarga nr 12164/86, D.R. 58/63.

¹⁹⁸ Np. decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Kitel v. Polska* z 17.01.1997 r., skarga nr 28561/95, LEX nr 41000; decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Szyszkiewicz v. Polska* z 9.12.1999 r., skarga nr 33576/96, LEX nr 41119.

¹⁹⁹ Np. decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Radziwiłłowicz v. Polska* z 14.10.1996 r., skarga nr 28559/95, LEX nr 40988.

²⁰⁰ Np. decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *J. S. i inni v. Polska* z 23.03.2000 r., skarga nr 33945/96, LEX nr 41137.

²⁰¹ Np. decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka w sprawie *Paruszevska v. Polska* z 16.04.1998 r., skarga nr 33770/96, LEX nr 41068.

²⁰² I. Nakielska, op.cit., s. 100.

²⁰³ Decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka w sprawie *Panikian v. Bułgaria*, z 10.07.1997 r., skarga nr 29583/96, D.R. A-90, s. 109.

²⁰⁴ I. Nakielska, op.cit., s. 108.

²⁰⁵ C. Mik, *Ochrona...*, s. 231; I. Lach, op.cit., s. 290.

²⁰⁶ C. Mik, *Ochrona...*, s. 233.

²⁰⁷ Ibidem, s. 231.

Standard ochrony wyznaczany jest przez akty prawa wspólnotowego i jest szczególnie widoczny przy realizacji wolności przepływu osób i usług²⁰⁸.

Rozporządzenie Rady nr 1612/68 z 15.10.1968 r. o swobodzie przemieszczania się pracowników najemnych w ramach Wspólnoty²⁰⁹ zapewnia zachowanie równych praw i korzyści w dziedzinie zamieszkania, w tym prawa dostępu do własności mieszkania²¹⁰. A. Graś wskazuje, że z art. 9 rozporządzenia wynika, że pracownicy, którzy posiadają obywatelstwo Państwa Członkowskiego i są zatrudnieni na terytorium innego Państwa Członkowskiego, korzystają, w odniesieniu do mieszkania, z wszelkich praw i udogodnień, jakie przysługują pracownikom krajowym, włącznie z prawem własności²¹¹. Aby zapobiec dyskryminacji pracowników z innego Państwa Członkowskiego niezbędne jest zagwarantowanie im takich samych praw, jak pracownikom z danego Państwa Członkowskiego, w tym nie tylko prawa do posiadania potrzebnego mieszkania, ale też prawa nabycia mieszkania na własność oraz zakupu i budowy domu. W tym zakresie pracownik najemny z innego Państwa Członkowskiego winien być traktowany na równi z obywatelami danego Państwa.

Jak podkreśla się w doktrynie również przedsiębiorcy w ramach wolności przedsiębiorczości i świadczący usługi w ramach wolności przepływu usług mogą nabywać nieruchomości i korzystać z nieruchomości niezbędnych im do prowadzenia działalności gospodarczej²¹². Z orzeczenia ETS w sprawie C-63/86 *Komisja v. Włochy*²¹³ wynika, że sprzeczna z prawem wspólnotowym jest dyskryminacja ze względu na narodowość wynikająca z krajowych lub regionalnych przepisów prawnych, która stanowi przeszkodę dla prowadzenia działalności gospodarczej w ramach wolności przedsiębiorczości. Przedsiębiorca z innego Państwa Członkowskiego winien być traktowany na równi z obywatelami danego Państwa. Europejski Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że w programach ogólnych przyjętych przez Radę 18.12.1961 r. zawarte są wskazówki dotyczące implementacji do krajowych porządków prawnych przepisów traktatowych dotyczących wolności przedsię-

²⁰⁸ Ibidem, s. 230; I. Lach, op.cit., s. 295.

²⁰⁹ Regulation 1612/68 of the Council of 15 October 1968 on freedom of movement for workers within the Community, O.J. 1968, L 257.

²¹⁰ C. Mik, *Ochrona...*, s. 230.

²¹¹ A. Graś, *Własność nieruchomości w prawie Unii Europejskiej*, „Przegląd Zachodni” 2001, nr 2, s. 81.

²¹² Ibidem, 82–83; C. Mik, *Ochrona...*, s. 230.

²¹³ ETS, sprawa C-63/86 *Komisja v. Włochy* [1988] ECR 29.

biorczości i wolności przepływu usług. Zasada traktowania narodowego ma zastosowanie nie tylko do samej działalności podmiotu z innego Państwa Członkowskiego wykonywanej w ramach realizacji wolności podstawowych, ale również w odniesieniu do środków pomocnych do prowadzenia tej działalności. Środkami takimi są na przykład prawo kupna, korzystania i przeniesienia własności nieruchomości i własności osobistej oraz prawo zaciągania pożyczek (w celach mieszkaniowych), w tym zwłaszcza dostępu do różnych rodzajów kredytu. Osoby pochodzące z innego Państwa Członkowskiego prowadzące działalność na własny rachunek na zasadzie samozatrudnienia winny być traktowane na równi z obywatelami danego Państwa Członkowskiego w zakresie dostępu do mieszkania (domu). Nie można wykluczyć bowiem sytuacji, w której przedsiębiorca działający na zasadzie samozatrudnienia z siedzibą w jednym Państwie Członkowskim będzie potrzebował stałego miejsca zamieszkania w innym Państwie Członkowskim w związku z prowadzoną działalnością. Zasada traktowania narodowego stosuje się zarówno do samozatrudnionych jak i świadczących usługi. Jakkolwiek ograniczenie dostępu do mieszkania (domu), jak również w dostępie do środków przynoszących ulgę w obciążeniu finansowym zostaną uznane za przeszkodę w prowadzeniu działalności w ramach wolności podstawowych²¹⁴. W związku z powyższym w sprawie C-63/86 *Komisja przeciwko Włochom* ETS uznał za niedopuszczalną dyskryminację obywateli innego Państwa Członkowskiego prowadzących działalność gospodarczą we Włoszech w sferze udzielania preferencyjnych kredytów na zakup potrzebnego im mieszkania²¹⁵.

W sprawie C-305/87 *Komisja v. Grecja*, ETS stwierdził, że nie do pogodzenia z prawem wspólnotowym jest obowiązywanie w Grecji przepisów prawnych, które dyskryminują obywateli innych Państw Członkowskich w zakresie nabywania własności nieruchomości położonych w strefach nadgranicznych Grecji (obejmują one około 55% terytorium kraju) oraz korzystania z praw z nimi związanych²¹⁶. W powyższej sprawie ETS stwierdził, że w odniesieniu do pracowników dostęp do mieszkania łącznie z prawem własności zagwarantowany w art. 9 Rozporządzenia nr 1612/68 jest pochodną wolności przepływu osób i z tego powodu objęty jest zakazem dyskryminacji z art. 48 [obecnie 39] TWE. W odniesieniu do wolności przedsiębiorczości zakaz dyskryminacji z uwagi na narodowość (obywatelstwo) z art. 52 [obecnie 43] TWE do-

²¹⁴ Ibidem, pkt 14–19.

²¹⁵ Ibidem, pkt 20.

²¹⁶ ETS, sprawa C-305/87 *Komisja v. Grecja* [1989] ECR 1461, pkt 27–29.

tyczy nie tylko szczególnych uregulowań dotyczących wykonywania zawodu (prowadzenia działalności), ale również uregulowań dotyczących różnych środków, które są pomocne w wykonywaniu tego zawodu (prowadzenia działalności), skutkiem czego zakaz dyskryminacji odnosi się również do nabywania oraz korzystania z nieruchomości.

W odniesieniu do wolności świadczenia usług, dostęp do własności nieruchomości i korzystania z nieruchomości gwarantuje art. 49 TWE w takim zakresie, w przypadku nieruchomości, w których lub z których jest świadczona usługa, w jakim wymagane jest to dla zapewnienia by wolność świadczenia usług mogła być wykonywana efektywnie i nie podlegała dyskryminującym ograniczeniom²¹⁷. Obok regulacji traktatowych, na poparcie swoich sądów, ETS przywołał postanowienia Ogólnego Programu dla zniesienia ograniczeń wolności przedsiębiorczości z 18.12.1961 r.²¹⁸ oraz Ogólnego Programu dla zniesienia ograniczeń wolności świadczenia usług z 18.12.1961 r.²¹⁹, które w odniesieniu do odpowiednich wolności przewidują prawo do nabywania, korzystania i rozporządzania własnością nieruchomości oraz innymi prawami związanymi z nieruchomościami. Należy jednak zaznaczyć, że Państwa Członkowskie mogą wprowadzić ograniczenia wolności podstawowych w pewnych dopuszczonych przez Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską przypadkach – dotyczą one ochrony porządku publicznego, zdrowia publicznego, bezpieczeństwa publicznego (art. 39 ust. 3 TWE, art. 46 ust. 1 TWE, art. 55 TWE)²²⁰.

Zarówno w systemie EKPC, jak i we Wspólnocie Europejskiej prawo własności jest unormowane jako prawo człowieka – prawo podstawowe. W ramach tej postaci normatywnej można zauważyć wpływ EKPC na pojęcie własności ukształtowane w systemie wspólnotowym. Rola EKPC w kształtowaniu standardu ochrony prawa do spokojnego korzystania z własności przejawia się bezpośrednio w tym, że ETS wykonując funkcję ochronną wobec prawa własności korzysta z art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC²²¹. Jednakże zakres gwarancji tego prawa kształtowany jest we Wspólnocie również przez wspólne trady-

²¹⁷ Ibidem, pkt 16–27.

²¹⁸ The General programme for the abolition of restrictions on freedom of establishment of 18.12.1961, O.J. 1961, English Special Edition, Second Series IX, s. 7; ETS, sprawa C-305/87 *Komisja v. Grecja* [1989] ECR 1461, pkt 22.

²¹⁹ The General programme for the abolition of restrictions on freedom to provide services of 18 December 1961, O.J. 1961, English Special Edition, Second Series IX, s. 3; ETS, sprawa C-305/87 *Komisja v. Grecja* [1989] ECR 1461, pkt 25.

²²⁰ C. Mik, *Ochrona...*, s. 231.

²²¹ ETS, sprawa C-44/79 *Hauer* [1979] ECR 3727, pkt 19.

cje konstytucyjne Państw Członkowskich. Wyraźny wpływ na standard ochrony wywiera pierwotny charakter gospodarczy Wspólnoty, choć należy zauważyć, że jest on mniej akcentowany przez ETS w miarę politycznego i kulturalnego rozwoju Wspólnoty²²².

We Wspólnocie Europejskiej ochronie podlega ponadto prawo do własności, jako element autonomicznej wolności gospodarczej, w której to postaci normatywnej nie jest chronione w systemie EKPC.

Chociaż zakres pojęcia własności we Wspólnocie, podobnie jak w systemie EKPC, jest szeroki i elastyczny pozwalając na objęcie nim nowych przejawów własności, to należy zaznaczyć, że rola EKPC w kształtowaniu tego pojęcia była traktowana przez ETS powierzchownie. Nawet w sprawie *Hauer*, w której ETS zacytował art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC oraz podkreślił, że gwarantuje on prawo do spokojnego korzystania z własności, nie padło stwierdzenie, że Wspólnota gwarantuje prawo do spokojnego korzystania z własności dlatego, że jest ono zagwarantowane w Protokole nr 1 do EKPC oraz w takim zakresie jak w Protokole nr 1 do EKPC. Znaczenie Protokołu nr 1 do EKPC można wywnioskować, z tego, że ETS wskazał, że Konwencja odzwierciedla zasady, na jakich chroniona jest własność w prawie wspólnotowym²²³.

W okresie, w którym wydano orzeczenie w sprawie *Hauer* i do połowy lat osiemdziesiątych, gdy kształtowały się podstawy standardu ochrony prawa własności, w tym zasada spokojnego korzystania z własności, EKPC miała mniejsze znaczenie dla kształtowania się tego standardu, niż wspólne tradycje konstytucyjne Państw Członkowskich, a orzeczenia EKPC nie były przez ETS powoływane²²⁴. Wyraźnie widać to zresztą w orzeczeniu w sprawie *Hauer*, w którym ETS poświęcił znacznie więcej uwagi ustawodawstwu Państw Członkowskich niż

²²² Jak podkreślają P. Craig i G. de Búrca, op.cit., s. 299, początkowo skargi o naruszenie praw podstawowych były odrzucane, jako że prawa te nie były wskazane bezpośrednio w Traktatach i skarżący wywodzili je z systemów prawnych Państw Członkowskich – por. m.in. orzeczenia w sprawach C-1/58 *Stork* [1959] ECR 17; C-36/59, 37/59, 38/59 i 40/59 *Geitling*, op.cit. Stanowisko to uległo zmianie już w sprawie C-29/69 *Stauder* [1969] ECR 419, zaś w sprawie C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* [1970] ECR 1125, w pkt 4 ETS stwierdził, że poszanowanie praw podstawowych jest zasadą prawną Wspólnoty i kiedy ochrona tych praw wynika ze wspólnych tradycji konstytucyjnych Państw Członkowskich musi być zapewniona przy realizacji celów wspólnotowych.

²²³ ETS, sprawa C-44/79 *Hauer* [1979] ECR 3727, pkt 17–19.

²²⁴ C. Mik, *Rola Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w procesie integracji europejskiej* [w:] *Czynić sprawiedliwość w miłości. Księga pamiątkowa od Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego dla Jego Eminencji Józefa Kardynała Glempa w dwudziestą rocznicę posługi prymasowskiej* (zebrał i opracował ks. W. Chrostowski), Warszawa 2001, s. 292.

EKPC, stwierdzając, że dla rozstrzygnięcia sprawy nie wystarczy analiza art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC²²⁵.

5.2. UZASADNIONE OCZEKIWANIE

Kwestię objęcia ochroną przez EKPC uzasadnionego oczekiwania²²⁶, że osoba uprawniona będzie mogła ze swojego prawa spokojnie korzystać Europejski Trybunał Praw Człowieka rozpatrywał w wielu orzeczeniach. Przede wszystkim należy wymienić tu orzeczenie w sprawie *Tre Traktörer AB*²²⁷, orzeczenie w sprawie *Pudas*²²⁸, orzeczenie w sprawie *Fredin*²²⁹, orzeczenie w sprawie *Powell i Rayner*²³⁰.

W sprawie *Tre Traktörer AB*²³¹ Europejski Trybunał Praw Człowieka zaprezentował pogląd, że przedsiębiorca prowadzący restaurację miał uzasadnione oczekiwanie, że będzie mógł korzystać z zezwolenia (licencji) na sprzedaż alkoholu jeśli nie naruszy warunków określonych w zezwoleniu lub przepisów prawa, co mogłoby skutkować jego cofnięciem. W tej sprawie ochronie podlegały interesy ekonomiczne²³² przedsiębiorcy, które Trybunał uznał za mienie w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC. Ekspektatywa spokojnego korzystania z mienia została naruszona poprzez cofnięcie zezwolenia na sprzedaż alkoholu które stanowiło jeden z podstawowych warunków prowadzenia przedsiębiorstwa (restauracji). Cofnięcie zezwolenia uderzało w podstawowe interesy przedsiębiorstwa²³³ oraz obniżało wartość restauracji.

Również w sprawie *Pudas*²³⁴ Europejski Trybunał Praw Człowieka zgadzając się ze stanowiskiem Europejskiej Komisji Praw Człowieka

²²⁵ [1979] ECR 3727, pkt 19.

²²⁶ W języku angielskim: „*legitimate expectation*”, w języku francuskim: „*espérance légitime*”.

²²⁷ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Tre Traktörer...*, op.cit.

²²⁸ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Puda...*, op.cit.

²²⁹ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Fredin...*, op.cit.

²³⁰ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Powell i Rayner v. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii* z 21.2 1991 r., skarga nr 9310/81, A. 172.

²³¹ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Tre Traktörer...*, op.cit.

²³² W języku angielskim: „*economic interests*”, w języku francuskim: „*les intérêts économiques*”.

²³³ W języku francuskim: „*le fonds de commerce*”, w języku angielskim: „*goodwill*” (*goodwill* obejmuje klientelę, dobrą reputację, wyrobione kontakty przedsiębiorcy).

²³⁴ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Pudas...*, op.cit.

wieka stwierdził, że zezwolenie (licencja) na świadczenie usług transportowych przyznaje przedsiębiorcy prawo do świadczenia takich usług i jeśli zachowa on warunki określone w zezwoleniu oraz jeśli będzie to zgodne z przepisami prawa krajowego to przedsiębiorcy, przysługuje uzasadnione oczekiwanie, że będzie mógł świadczyć usługi, a zezwolenie nie zostanie arbitralnie cofnięte.

W sprawie *Fredin*²³⁵ skarżący twierdzili, że cofnięcie zezwolenia na wydobywanie żwiru na terenie ich nieruchomości, co było uzasadnione względami ochrony środowiska, naruszyło ich prawo własności, gdyż przysługiwało im uzasadnione oczekiwanie, że z tego prawa będą mogli spokojnie korzystać. Europejski Trybunał Praw Człowieka przyznał, że „(...) cofnięcie zezwolenia naruszyło prawo skarżącego do spokojnego korzystania z własności, obejmującego interesy gospodarcze (ekonomiczne) związane z korzystaniem ze żwirowni”²³⁶. Jednakże uzasadnione oczekiwanie nie zostało według Trybunału naruszone, gdyż w ogóle skarżącym nie przysługiwało. Skarżący rozpoczęli swoje interesy po nowelizacji prawa, która jasno przewidywała możliwość cofnięcia zezwoleń po upływie 10 lat. Musieli więc być świadomi, że istnieje możliwość utraty zezwolenia. Ponadto, nie ulega wątpliwości, że Państwo nie dało im żadnych podstaw do oczekiwania, że zezwolenie nie zostanie cofnięte. Tak więc inwestując, skarżący mogli polegać tylko na istnieniu wynikającego z ustawy obowiązku władz do wzięcia pod uwagę ich słusznym interesów przy wydawaniu decyzji co do zezwolenia. Jednakże ich interesy zderzyły się z interesami ochrony środowiska, które wymagały zamknięcia żwirowni. Obowiązek Państwa, aby wziąć pod uwagę interesy skarżących, według Trybunału, nie dawał im w chwili dokonywania inwestycji w związku z korzystaniem ze żwirowni podstaw do jakichkolwiek uzasadnionych oczekiwań, że będą mogli eksploatować żwirownię przez długi czas²³⁷.

W sprawie *Powell i Rayner*²³⁸ skarżący podnosili, że zbyt duży hałas z pobliskiego lotniska uniemożliwiał im spokojne korzystanie z własności co naruszało art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC. Trybunał oddalił w tym zakresie ich skargę, gdyż uznał, iż Wielka Brytania korzystając z marginesu swobody pozostawionego jej jako państwu w ramach wyboru środków potrzebnych do ochrony przed nadmiernym hałasem zastosowała środki odpowiednie, a rozbudowa i działanie lotni-

²³⁵ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Fredin...*, op.cit.

²³⁶ Ibidem, pkt 40.

²³⁷ Ibidem, pkt 53 i 54.

²³⁸ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Powell i Rayner...*, op.cit.

ska leżały w interesie powszechnym. W zaistniałej sytuacji nie została zachwiana równowaga pomiędzy interesami jednostki i społeczności jako całości.

Jak wynika z powyższego, w ramach ochrony prawa własności w systemie EKPC gwarantuje się poszanowanie uzasadnionego oczekiwania, aczkolwiek interesy jednostki rozpatrywane są z uwzględnieniem interesu ogólnego np. interesu społeczności czy też ochrony środowiska. Ze względu na ten interes oraz pod warunkiem zachowania zasad celowości, legalności (np. licencja nie może być arbitralnie cofnięta) oraz proporcjonalności, ingerencja w prawo własności powodująca pozbawienie jednostki ochrony uzasadnionego oczekiwania jest dopuszczalna. W szczególności, w takich warunkach ETPC uznaje, że uzasadnione oczekiwanie nie powstało.

Ochrona uzasadnionego oczekiwania jest gwarantowana również w porządku prawnym Wspólnoty i również w tym porządku prawnym przyjmuje się za dopuszczalne odmówienie ochrony uzasadnionego oczekiwania w sytuacjach, w których ingerencja w prawo jest uzasadniona. Zasada ochrony uzasadnionego oczekiwania jest pochodną zasady pewności prawa, która wymaga, by przepisy prawne były jasne i dokładne, a jej celem jest zapewnienie, by sytuacje i zdarzenia prawne rządzone prawem wspólnotowym były przewidywalne²³⁹.

Ochrony uzasadnionego oczekiwania spokojnego korzystania z prawa żądają często przedsiębiorcy, którzy otrzymali pomoc od państwa w sposób sprzeczny z prawem wspólnotowym i którzy zostali zobowiązani do jej zwrotu. W orzeczeniu w sprawie C-5/89 *Komisja v. Niemcy*²⁴⁰, ETS stwierdził, że w przypadku przyznania pomocy niezgodnie z wymaganą we Wspólnocie procedurą przedsiębiorca nie posiada uzasadnionego oczekiwania, że pomoc przyznana została zgodnie z prawem. Ponadto, gdyby przedsiębiorca zachował należytą staranność to miał możliwość upewnienia się, czy procedura została zachowana²⁴¹. Tylko nadzwyczajne okoliczności mogłyby stanowić podstawę dla usprawiedliwienia twierdzeń przedsiębiorcy, że zgodnie z prawem zakładał, że pomoc jest legalna²⁴². Nielegalna pomoc podlega zwrotowi²⁴³.

²³⁹ ETS, sprawa C-63/93 *Fintan Duff, Liam Finlay, Thomas Julian, James Lyons, Catherine Moloney, Michael McCarthy, Patrick McCarthy, James O'Regan, Patrick O'Donovan v. Minister for Agriculture and Food and Attorney General* [1996] ECR I-569, pkt 20.

²⁴⁰ [1990] ECR I-3437, pkt 13.

²⁴¹ *Ibidem*, pkt 14.

²⁴² *Ibidem*, pkt 16.

²⁴³ *Ibidem*, pkt 15.

Powyższą postawę ETS przyjął również w innych orzeczeniach dotyczących nielegalnie przyznanej pomocy państwa jak np. w orzeczeniu w sprawie C-169/95 *Hiszpania v. Komisja*²⁴⁴.

W sprawie C-280/93 *Niemcy v. Rada* zarzut wobec Rady dotyczył m.in. naruszenia prawa własności w związku z utratą przez przedsiębiorców zajmujących się handlem bananami pozycji na rynku, co było skutkiem wydanego przez nią rozporządzenia. ETS zauważył jednak, że przedsiębiorca w sytuacji, która może zostać zmieniona poprzez działania instytucji Wspólnoty podjęte w ramach ich kompetencji, nie może twierdzić, że posiada prawo lub uzasadnione oczekiwanie, tego że sytuacja nie zostanie zmieniona²⁴⁵. Udział w rynku jest tylko chwilową pozycją na tym rynku, narażoną na ryzyko zmiany sytuacji ekonomicznej i w związku z tym żaden przedsiębiorca nie może twierdzić, że posiada prawo własności do danego udziału w rynku²⁴⁶.

W połączonych sprawach T-469/93, T-473/93, T-474/93, T-477/93 *Thomas O'Dwyer, Thomas Keane, Thomas Cronin i James Reidy v. Rada*²⁴⁷, zarzut przeciwko Radzie związany był tym, że obniżyła ona wzorcową wysokość (*reference quantities*) produkcji mleka (działając w zakresie swoich kompetencji) nie przyznając jednak prawa do odszkodowania indywidualnym producentom, pomimo że wcześniejsze obniżki wzorcowej wysokości produkcji były związane z odszkodowaniem (nie wszystkie). Sąd Pierwszej Instancji stwierdził, że ograniczenia wprowadzono ze względu na ogólny (powszechny) interes Wspólnoty w celu stabilizacji sektora produktów mlecznych. Takie ograniczenie jest, zdaniem Sądu, uzasadnione i nie stanowi naruszenia prawa własności, zaś przedsiębiorca nie może oczekiwać, że ograniczenie limitu produkcji mleka nie nastąpi albo że będzie związane z odszkodowaniem.

ETS stwierdził, że podmioty nie mogą oczekiwać, że sytuacja, która może ulec zmianie wskutek skorzystania ze swoich kompetencji przez instytucje wspólnotowe będzie utrzymana. Odnosi się to w szczególności do zakresu wspólnej organizacji rynków rolnych, do której celów należą ciągłe zmiany niezbędne do jej dostosowania do sytuacji gospodarczej. W tym kontekście zakres zasady uzasadnionego oczekiwania nie może zostać rozciągnięty do tego stopnia, aby uniemożliwić

²⁴⁴ ETS, sprawa C-169/95 *Hiszpania v. Komisja* [1997] ECR I-135, pkt 51.

²⁴⁵ [1994] I-4973, pkt 80.

²⁴⁶ *Ibidem*, pkt 79.

²⁴⁷ Sąd Pierwszej Instancji, połączone sprawy T-469/93, T-473/93, T-474/93, T-477/93 *Thomas O'Dwyer, Thomas Keane, Thomas Cronin i James Reidy v. Rada* [1995] ECR II-2071.

zastosowanie nowych przepisów do przyszłych skutków zdarzeń, które powstały pod rządami starych przepisów. Dokonywanie zmian wielkości wzorcowych w zakresie rynku mleka i produktów mlecznych leży w zakresie marginesu swobody działania Rady i żaden podmiot prowadzący działalność gospodarczą nie posiada uzasadnionego oczekiwania, że Rada nie dokona takich zmian²⁴⁸.

ETS zauważył, że w związku z tym producenci mleka nie mają uzasadnionego oczekiwania, że w zamian za ograniczenia ich indywidualnych wielkości wzorcowych otrzymają odszkodowanie²⁴⁹. Podkreślił też, że w orzecznictwie konsekwentnie przestrzegana jest zasada, że jeśli zapobiegliwy i działający z należytą starannością przedsiębiorca mógł przewidzieć przyjęcie przez Wspólnotę środka, który mógłby mieć wpływ na jego interesy, nie może on podnosić, że jego uzasadnione oczekiwanie zostało naruszone w przypadku, gdy rzeczywiście taki środek zostanie zastosowany²⁵⁰. ETS stwierdził, że z samej istoty uzasadnionego oczekiwania wynika, że aby stanowiło ono podstawę dla roszczeń, musi wywodzić się z działań lub zaniechań, które miały miejsce przed zastosowaniem środka, któremu zarzuca się naruszenie uzasadnionego oczekiwania²⁵¹. W rozpatrywanej sprawie, ETS stwierdził, że skarżącym nie przysługiwało uzasadnione oczekiwanie²⁵².

W orzecznictwie podkreśla się, że na zasadzie ochrony uzasadnionego oczekiwania mógłby polegać podmiot prowadzący działalność gospodarczą, któremu instytucja wspólnotowa dała uzasadnione nadzieje²⁵³, czy też niewątpliwe podstawy²⁵⁴. Takie podstawy istniałyby w przypadku udzielenia mu szczegółowych zapewnień²⁵⁵. Tak więc, zasada ochrony uzasadnionego oczekiwania może być przywołana przeciwko przepisom prawa wspólnotowego, jedynie w takim zakresie, w jakim Wspólnota sama wcześniej stworzyła sytuację, która mogła stanowić podstawę dla uzasadnionego oczekiwania²⁵⁶.

²⁴⁸ Ibidem, pkt 48–49.

²⁴⁹ Ibidem, pkt 50.

²⁵⁰ Ibidem, pkt 53.

²⁵¹ Ibidem, pkt 57.

²⁵² Ibidem, pkt 56.

²⁵³ Ibidem, pkt 48.

²⁵⁴ Sąd Pierwszej Instancji, połączone sprawy T-481/93 i T-484/93 *Exporteurs in Levende Varkens i inni v. Komisja* [1995] ECR II-2941, pkt 148; sprawa T-113/96 *Dubois et Fils* [1998] ECR II-125, pkt 68.

²⁵⁵ Ibidem, pkt 68; sprawa T-571/93 *Lefebvre i inni v. Komisja* [1995] ECR II-2379, pkt 72.

²⁵⁶ ETS, sprawa C-177/90 *Kühn* [1992] ECR I-35, pkt. 14.

Również w sprawie *Kühn i Fintan Duff* ETS stwierdził, że w zakresie wspólnej organizacji rynków, której cel wymaga nieustannego dostosowywania by sprostać zmianom sytuacji gospodarczej, przedsiębiorcy nie mają uzasadnionego oczekiwania, że nie będą do nich zastosowane ograniczenia wynikające z przepisów ustanowionych w przyszłości dotyczących rynku lub polityki strukturalnej²⁵⁷.

W ramach standardu ochrony uzasadnionego oczekiwania we Wspólnocie Europejskiej i w ramach systemu EKPC zarówno ETS, jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka wydając orzeczenia realizują zasadę ochrony uzasadnionego oczekiwania i podobnie ustosunkowują się do jego istnienia np. uznając, że prawo, z którego właściciel chce korzystać musi istnieć oraz że prawo to nie powstaje, w odniesieniu do sytuacji, która może ulec zmianie z przyczyn ekonomicznych. Podobnie też uznają, że zasada ochrony uzasadnionego oczekiwania nie zostaje naruszona w przypadku ograniczeń wprowadzonych w interesie powszechnym, np. ochrony środowiska lub stabilizacji danego sektora gospodarki. Uzasadnione oczekiwanie korzystania z własności jest więc chronione zarówno w systemie EKPC, jak i we Wspólnocie Europejskiej. Jednakże wpływu Konwencji na standard wspólnotowy można się jedynie domyślać opierając się m.in. na występowaniu elementów zbliżonych w standardzie ochrony zapewnianym przez oba systemy. Europejski Trybunał Sprawiedliwości unika bezpośrednich odwołań do EKPC, a tym bardziej do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

5.3. DOPUSZCZALNOŚĆ INGERENCJI W PRAWO WŁASNOŚCI

Prawo własności nie jest prawem absolutnym i w określonych okolicznościach jego wykonywanie może zostać ograniczone. Własność może nawet zostać odebrana zgodnie z prawem. Ta zasada jest jasno wyrażona w art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC i realizowana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Również ETS w swoim orzecznictwie przywołuje tę zasadę i wskazuje, że prawo własności może w określonych warunkach podlegać ograniczeniom.

Zgodnie ze zdaniem drugim art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC pozabawienie własności jest uzasadnione jeśli dokonane jest w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez prawo oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Europejski Trybunał

²⁵⁷ Ibidem, pkt 13; [1996] ECR I-569, pkt 20.

Praw Człowieka dokonując kontroli przypadków pozbawienia własności ustala czy powyższe warunki zostały zachowane. Tak postąpił np. w sprawie *Lithgow* dotyczącej pozbawienia własności w wyniku nacjonalizacji²⁵⁸.

W powyższych orzeczeniach Europejski Trybunał Praw Człowieka zaznaczył, że pomiędzy interesem publicznym a ochroną praw jednostki musi istnieć równowaga oraz że między zastosowanymi środkami a celem musi być zachowana odpowiednia proporcja. Trybunał wyjaśnił, że przepis art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC mówiący, że pozbawienie własności musi być dokonane na warunkach przewidzianych przez prawo oznacza konieczność istnienia wystarczająco precyzyjnych przepisów i ich dostępność w odpowiednim zakresie²⁵⁹.

Potrzeba podjęcia określonych środków w interesie publicznym może być różnie oceniana w demokratycznym społeczeństwie. Władze państwowe bezpośrednio znają potrzeby i możliwości danego społeczeństwa. Dlatego też, w ocenie ETPC, lepiej niż sędzia międzynarodowy mogą ocenić jakie środki należy zastosować. W związku z tym, w zakresie doboru odpowiednich środków, ETPC przyznaje państwu szeroki margines uznania. Ażeby odmówić Państwu zasadności podjętych działań, należałoby wykazać oczywisty brak racjonalnej podstawy tych działań²⁶⁰.

W drugim akapicie art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC przewiduje możliwość ingerencji w prawo własności poprzez wprowadzenie regulacji sposobu korzystania z własności. Wprowadzenie przez Państwo regulacji korzystania z własności powinno być celowe – dokonane w interesie powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków lub innych należności i kar pieniężnych oraz zgodne z prawem.

Margines pozostawiony Państwu w zakresie wyboru środków dla ochrony interesu powszechnego, jak również w zakresie uznania czy skutki ich zastosowania są usprawiedliwione ze względu na interes powszechny jest szeroki²⁶¹.

Istnieje konieczność zachowania słusznej równowagi między wymogami interesu powszechnego a wymogiem ochrony praw jednostki²⁶².

²⁵⁸ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Lithgow i inni v. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii* z 8.7.1986 r., skargi nr 9006/80, 9262/81, 9263/81, 9265/81, 9266/81, 9313/81, 9405/81, A.102.

²⁵⁹ Ibidem, pkt 110.

²⁶⁰ Ibidem, pkt 122.

²⁶¹ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Agosi...*, op.cit., pkt 52.

²⁶² Ibidem, pkt 120; orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Air Canada v. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii*, z 26.4.1995 r., skarga

Oznacza to, że zastosowane środki muszą być proporcjonalne do celu ingerencji w prawo własności²⁶³. Na jednostkę nie można nakładać ciężaru nadmiernego²⁶⁴.

Europejski Trybunał Praw Człowieka kontrolując ingerencję w prawo własności ustala czy zastosowany środek był celowy, legalny oraz proporcjonalny, ale też przede wszystkim ustala czy naruszenie prawa własności było skutkiem zaskarżonego postępowania Państwa – czy wystąpił między nimi bezpośredni i dostateczny związek przyczynowy²⁶⁵. Niezależnie od tego, czy Europejski Trybunał Praw Człowieka bada ewentualne naruszenie prawa własności w świetle reguły dotyczącej pozbawienia własności czy też w świetle reguły dotyczącej regulacji korzystania z własności, czyni to z uwzględnieniem zasady gwarantującej prawo do spokojnego korzystania z własności²⁶⁶.

Należy podkreślić, że Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, iż pomimo, że w pierwszym ustępie art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC dotyczącym pozbawienia własności odniesiono się do „interesu publicznego”, a w ustępie drugim dotyczącym regulacji korzystania z własności odniesiono się do „interesu powszechnego” to, choć zgodnie z powszechnie uznanymi zasadami interpretacji traktatów pojęcia te powinny mieć różne znaczenie, to w rzeczywistości nie ma pomiędzy nimi fundamentalnych różnic. Trybunał zaznaczył jednakże, że jest możliwe, iż w danym przypadku koncepcje te nieco będą się od siebie różniły²⁶⁷.

Na różnicę pomiędzy tymi pojęciami zwracali uwagę skarżący w sprawie *James*. W ich przekonaniu różnica polega na tym, że EKPC przyznaje państwu większą swobodę przy regulacji korzystania z własności niż przy pozbawieniu własności²⁶⁸. Oznaczałoby to, że zakres pojęcia „interesu powszechnego” byłby szerszy niż „interesu publiczne-

nr 18465/91, A.316-A, pkt 36; orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Sporrong i Lönnroth...*, op.cit., pkt 69.

²⁶³ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Air Canada...*, op.cit., pkt 36; orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Agosi...*, op.cit., pkt 52.

²⁶⁴ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Sporrong i Lönnroth...*, op.cit., pkt 73.

²⁶⁵ C. Mik, *Prawo własności...*, s. 32.

²⁶⁶ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Air Canada...*, op.cit., pkt 29 i 30; orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Agosi...*, op.cit., pkt 48; orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Lithgow...*, op.cit., pkt 106.

²⁶⁷ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *James...*, op.cit., pkt 43.

²⁶⁸ *Ibidem*.

go”. Należy jednak zauważyć, że w swoich orzeczeniach Europejski Trybunał Praw Człowieka w praktyce traktuje oba pojęcia, tak jakby ich zakresy były tożsame.

Wspólnotowy standard ochrony w ramach dozwolonych ingerencji w prawo własności ma wiele wspólnego ze standardem zapewnianym przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. ETS wywiódł w sprawie *Nold*²⁶⁹, że również we wspólnotowym porządku prawnym prawo własności winno podlegać w razie potrzeby określonym ograniczeniom uzasadnionym ogólnymi (powszechnymi) celami, do których Wspólnota dąży pod warunkiem, że istota tego prawa pozostanie nienaruszona. Proces badania przez ETS nieusprawiedliwionego naruszenia prawa własności jest widoczny w orzeczeniu w sprawie *Hauer*. ETS zacytował w nim art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC i wskazał, że przepis ten przewiduje dwie możliwości ingerencji w prawo własności: pozbawienie prawa lub regulację korzystania z prawa. ETS podkreślił, że zakres ingerencji w prawo jest ograniczony – jest ona legalna tylko w zakresie, w jakim Państwo uzna ją za niezbędne do ochrony interesu powszechnego²⁷⁰. Wobec powyższego wpływ EKPC na wspólnotowy standard ochrony prawa własności wydaje się oczywisty. Wpływ ten uwidacznia się również w tym, że ETS, podobnie jak Europejski Trybunał Praw Człowieka, stosuje test proporcjonalności, celowości i legalności podczas badania, czy ingerencja w prawo własności była usprawiedliwiona.

Jednakże w samym orzeczeniu w sprawie *Hauer*, ETS w celu ustalenia standardu ochrony prawa własności poddał analizie również konstytucje Państw Członkowskich²⁷¹. Na podstawie takiej analizy ETS stwierdził, że ograniczenie wykonywania prawa własności tj. zakaz nowych upraw winorośli, jest legalny. Tradycje konstytucyjne Państw Członkowskich dopuszczają by ustawodawca regulował korzystanie z własności prywatnej zgodnie z interesem powszechnym²⁷². Jest to więc zasada wspólna dla konstytucji Państw Członkowskich. Należy podkreślić, że konstytucje dopuszczały regulację korzystania z własności na takiej samej podstawie co art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC – regulacja korzystania z własności była dopuszczalna w przypadku gdy wymagał tego interes powszechny. Po wykazaniu, że standard ochrony prawa własności dopuszcza jego ograniczenia, ETS przystąpił do badania czy zastosowane środki nie stanowią ingerencji w prawa wła-

²⁶⁹ [1974] ECR 491, pkt 14.

²⁷⁰ [1979] ECR 3727, pkt 19.

²⁷¹ Ibidem, pkt 20.

²⁷² Ibidem.

ściela o charakterze nieproporcjonalnym i nie do zniesienia²⁷³. W tym celu niezbędne było ustalenie przez ETS celu ograniczeń oraz ustalenie czy istnieje związek przyczynowy pomiędzy zastosowanymi środkami a celem, który miał być przez Wspólnotę osiągnięty²⁷⁴. Pomimo że ETS rozpoczął rozważania od analizy art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC i stosował takie same kryteria oceny dopuszczalności ingerencji w prawo własności, jak Europejski Trybunał Praw Człowieka, to nie powoływał się na jego orzecznictwo i ostatecznie uznał, że niezbędne jest również przebadanie wspólnych tradycji konstytucyjnych Państw Członkowskich.

ETS czerpie wskazówki w zakresie wspólnotowego standardu ochrony prawa własności z EKPC, ale rola EKPC jest ograniczona. Choć Konwencja stanowi preferowany dokument międzynarodowy, z którego ETS czerpie wskazówki²⁷⁵, to standard ochrony w ramach systemu EKPC jest tylko punktem wyjściowym dla standardu wspólnotowego, na który wpływ mają też wspólne tradycje konstytucyjne Państw Członkowskich i który jest przez ETS rozpatrywany z punktu widzenia celów Wspólnoty Europejskiej. Nie należy zapominać, że EKPC jest nastawiona na ochronę praw człowieka, a Wspólnota została utworzona ze względu na cele polityki gospodarczej i dopiero później rozwinęła standard ochrony praw podstawowych.

Dbłość o realizację celów polityki gospodarczej Wspólnoty jest widoczna na przykład w sprawie *Wachauf*, w której ETS wyjaśnił, że konsekwencją rozpatrywania praw podstawowych poprzez ich funkcję społeczną może być ograniczenie ich wykonywania, w szczególności w kontekście wspólnej organizacji rynku. Dodał jednakże, że ograniczenia ze względu na cel ich wprowadzenia, nie mogą stanowić ingerencji o charakterze nieproporcjonalnym i nie do zniesienia, naruszającym istotę praw podstawowych²⁷⁶.

Choć od lat dziewięćdziesiątych Konwencja jest coraz częściej powoływana w sprawach dotyczących ochrony praw podstawowych²⁷⁷, to należy zauważyć, że nawet w najnowszych orzeczeniach²⁷⁸ dotyczących prawa własności, ETS stosuje formułę wypracowaną we wcześniejszym orzecznictwie – EKPC przywoływana jest jako źródło do-

²⁷³ Ibidem, pkt 23.

²⁷⁴ Ibidem.

²⁷⁵ C. Mik, *Rola...*, s. 292.

²⁷⁶ ETS, sprawa C-5/88 *Wachauf* [1989] ECR 2609, pkt 18.

²⁷⁷ C. Mik, *Rola...*, s. 293.

²⁷⁸ Np. ETS, połączone sprawy C-20/00 i C-64/00 *Booker*, <http://curia.eu.int/en/content/juris/index.htm>

starczające wskazówek dla ochrony prawa własności we Wspólnocie, występujące obok inspiracji ze wspólnych tradycji konstytucyjnych Państw Członkowskich. Konwencja jest traktowana bardzo powierchownie. Rozpatrując możliwość ograniczenia prawa własności ETS nie powołuje już bezpośrednio ani EKPC ani tym bardziej orzeczeń ETPC.

5.4. ODSZKODOWANIE

J. McBride podkreśla, że ingerencja w prawo własności poprzez odebranie własności lub regulację korzystania z własności zostanie uznana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka za niedopuszczalną jeśli jest z istoty niezgodna z prawem, niezgodna z przepisami sprawiedliwego postępowania lub zasadami, które regulują takie postępowanie oraz w przypadku odebrania własności, gdy nie będzie związana z wypłatą odszkodowania²⁷⁹.

Prawo do odszkodowania nie zostało bezpośrednio zapisane w art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC, ale Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie *Lithgow*²⁸⁰ i w sprawie *James*²⁸¹ stwierdził, że otrzymanie odszkodowania wynika z art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC. Gdyby zasada odszkodowania nie wynikała z art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC ochrona prawa własności byłaby iluzoryczna i nieskuteczna.

Wypłata odszkodowania stanowi jeden ze wskaźników pozwalających ETPC ocenić, czy ingerencja w prawo własności nie zachwiała równowagi pomiędzy interesem publicznym a prawami jednostki, w szczególności czy na jednostkę nie nałożono nieproporcjonalnego ciężaru²⁸², tzn. czy pomiędzy celem a podjętymi środkami istnieje rozsądna proporcja²⁸³. Fawcett podkreśla, że w świetle art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC odszkodowanie w przypadku pozbawienia własności jest wy-

²⁷⁹ J. McBride, *The Right to Property*, „European Law Review, Human Rights Survey 1996”, s. HRC/50.

²⁸⁰ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Lithgow*..., op.cit., pkt 12.

²⁸¹ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *James*..., op.cit., pkt 54.

²⁸² Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Sporrong i Lonnróth*..., op.cit., pkt 69-73; orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Lithgow*..., op.cit., pkt 120; orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *James*..., op.cit., pkt 54.

²⁸³ M. A. Nowicki, *Kamienie milowe. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 1996, s. 418.

nikiem wyważenia interesu publicznego oraz interesu jednostki, której odebrano własność, ale nie stanowi niepodważalnego prawa²⁸⁴.

Nie w każdych okolicznościach jednostce przysługuje pełne odszkodowanie²⁸⁵. Jednakże zupełne pozbawienie odszkodowania może być usprawiedliwione tylko w bardzo szczególnych sytuacjach²⁸⁶. Zazwyczaj pozbawienie własności bez wypłaty odszkodowania w wysokości pozostającej w rozsądnym stosunku do wartości odebranej własności zostanie uznane przez ETPC za nieproporcjonalną ingerencję w prawo własności²⁸⁷ (równowaga pomiędzy interesem publicznym a interesem jednostki zostałaby zachwiana).

Państwo posiada szeroki margines oceny w kwestii wysokości odszkodowania – ze względu na uprawnione cele interesu publicznego np. w celu przeprowadzenia reformy gospodarczej albo w celu osiągnięcia większego stopnia sprawiedliwości społecznej – państwo może ograniczyć wysokość odszkodowania²⁸⁸.

Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał, że zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego powołanymi w art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC w przypadku pozbawienia własności należy się odpowiednie i skuteczne odszkodowanie, wypłacone szybko²⁸⁹. C. Mik zwraca jednak uwagę, że nie jest to jedyna możliwa formuła odszkodowawcza istniejąca w prawie międzynarodowym. Istnieje również formuła, zgodnie z którą odszkodowanie powinno odpowiadać pełnej wysokości szkody²⁹⁰.

Podkreślenia wymaga fakt, stosowania przez Europejski Trybunał Praw Człowieka ogólnych zasad prawa międzynarodowego jedynie do cudzoziemców. W sprawie *Lithgow*²⁹¹, w odpowiedzi na twierdzenia skarżących, którzy domagali się odszkodowania zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego, Europejski Trybunał Praw Człowieka wyjaśnił, że powołane w art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC ogólne

²⁸⁴ J. E. S. Fawcett, *The application of the European Convention on Human Rights*, Oxford 1987, s. 410.

²⁸⁵ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *James...*, op.cit., pkt 54.

²⁸⁶ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Lithgow...*, op.cit., pkt 120.

²⁸⁷ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *James...*, op.cit., pkt 54.

²⁸⁸ Ibidem.

²⁸⁹ Ibidem, pkt 58.

²⁹⁰ C. Mik, *Prawo własności...*, s. 31.

²⁹¹ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Lithgow...*, op.cit., pkt 111–119.

zasady obowiązujące w prawie międzynarodowym mają zastosowanie tylko w stosunku do cudzoziemców. Przy czym, nie stanowi to naruszenia art. 14 EKPC zakazującego dyskryminacji, gdyż zróżnicowanie traktowania uzasadnione jest obiektywnymi i rozsądnymi przyczynami²⁹². Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał, że mogą istnieć np. uzasadnione powody, dla których obywatel będzie musiał ponieść większy ciężar niż cudzoziemiec²⁹³. Pogląd ten został wyrażony już przez Europejską Komisję Praw Człowieka w decyzji z 1960 r. w sprawie *Gudmundsson*²⁹⁴ oraz przez Trybunał w orzeczeniu w sprawie *James*²⁹⁵ i stanowi wyraz poglądów ETPC w sprawie zakresu zastosowania ogólnych zasad prawa międzynarodowego, o których mowa w art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC.

Również w doktrynie niektórzy postulują ograniczenie stosowania w systemie EKPC, ze względu na obywatelstwo poszkodowanego właściciela, reguł dotyczących odszkodowania zawartych w ogólnych zasadach prawa międzynarodowego²⁹⁶. Oznacza to, iż wywodzona z prawa międzynarodowego zasada słusznego odszkodowania za odebraną własność będzie stosowana w inny sposób w stosunku do obywatela i cudzoziemca, wprowadzając możliwość przyznania temu pierwszemu mniejszego odszkodowania. Dla poparcia tego poglądu Trybunał, a wcześniej Komisja, powoływały się na *travaux préparatoires*. Państwa miały wyrazić zamiar wyłączenia prawa do odszkodowania w stosunku do obywateli podczas tworzenia zapisów art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC. W trakcie prac nie wszystkie państwa zgodziły się na wyraźne zastrzeżenie prawa do odszkodowania w art. 1 Protokołu nr 1 (propozycję takiego przepisu wykreślono) i zadowolono się kompromisowym przepisem o zastosowaniu ogólnych zasad prawa międzynarodowego w przypadku pozbawienia własności, przy czym państwa miały wyrazić wolę wyłączenia stosowania tych zasad w stosunkach z własnymi obywatelami²⁹⁷.

²⁹² Ibidem, pkt 116.

²⁹³ Ibidem, pkt 116.

²⁹⁴ Na decyzję Europejskiej Komisji Praw Człowieka w sprawie *Gudmundsson v. Islandia* z 20.12.1960 r., skarga nr 511/59, YB 1960/3, wskazuje I. Nakielska op.cit., s. 179.

²⁹⁵ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *James...*, pkt 59–66.

²⁹⁶ M. A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1998, nr 71, s. 388; J. E. S. Fawcett, op.cit., s. 411.

²⁹⁷ M. A. Nowicki, *Europejska...*, s. 388; orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Lithgow...*, op.cit., pkt 117; orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *James...*, pkt 64.

W tym względzie należy jednak zauważyć, że art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC nie zawiera normy zastrzegającej zastosowanie ogólnych zasad prawa międzynarodowego wyłącznie do cudzoziemców. W związku z tym w doktrynie istotne znaczenie ma pogląd, iż nie jest słuszną wykładnią ograniczająca zastosowanie ogólnych zasad prawa międzynarodowego tylko do cudzoziemców²⁹⁸. Według C. Russo, odmienne traktowanie jest sprzeczne z wykładnią językową przepisu art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC, który wskazuje, że jego zakres dotyczy każdej osoby, z argumentacją systemową, z której wynika zakaz dyskryminacji, z wykładnią teleologiczną, gdyż dopuszcza odmienne traktowanie w zakresie praw człowieka oraz argumentacją historyczną, zgodnie z którą zaniechanie przez państwa wyraźnego zaznaczenia, że ogólne zasady prawa międzynarodowego mają mieć zastosowanie jedynie do cudzoziemców dokonane było z myślą o zrównaniu traktowania cudzoziemców i obywateli²⁹⁹.

Prawo do odszkodowania wynikające z art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC należy odróżnić od słusznego zadośćuczynienia, o którym mówi art. 41 EKPC, zgodnie z którym „jeśli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej protokołów, oraz jeśli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi potrzeba, słuszne zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie”. W ramach słusznego zadośćuczynienia Państwo przede wszystkim winno podjąć takie środki, aby w jak najpełniejszym stopniu usunąć skutki nielegalnego działania i by przywrócić sytuację, jaka najprawdopodobniej istniałaby gdyby nie podjęto nielegalnego działania³⁰⁰. Brak możliwości przywrócenia stanu poprzedniego spowoduje realizację obowiązku zapłaty odszkodowania pieniężnego³⁰¹. W taki sposób orzekł ETPC w sprawie *Papamichalopoulos*³⁰².

Jak podkreśla I. Nakielska³⁰³, wskazując na orzeczenie w sprawie *Stran Greek Refineries*³⁰⁴, z art. 41 EKPC nie wynika, że wysokość

²⁹⁸ C. Mik, *Prawo własności...*, s. 31; I. Nakielska, op.cit., s. 181.

²⁹⁹ Poglądy C. Russo powołuje C. Mik, *Prawo własności...*, s. 31.

³⁰⁰ J. McBride, op.cit. s. HRC/50.

³⁰¹ I. Nakielska, op.cit., s. 198.

³⁰² Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Papamichalopoulos i inni v. Grecja* z 31.10.1995 r., skarga nr 14556/89, A.260-B.

³⁰³ I. Nakielska, op.cit., s. 199.

³⁰⁴ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Stran Greek Refineries i Stratis Andreadis v. Grecja* z 9.12.1994 r., skarga nr 13427/87, A301-B, pkt 79.

odszkodowania pokryje szkodę w całości: słuszne zadośćuczynienie nie oznacza pełnego zadośćuczynienia. Należy podkreślić, że prawo do słusznego zadośćuczynienia przysługuje nie tylko w przypadku nie wypłacenia odszkodowania w wyniku odebrania własności, ale w przypadku każdego przejawu naruszenia prawa własności³⁰⁵.

Wspólnotowa koncepcja odszkodowania w przypadku ingerencji w prawo własności jest różna od koncepcji funkcjonującej w systemie EKPC. I. Lach³⁰⁶ zauważa, że żadna z ogólnych zasad prawa wspólnotowego, „a w szczególności zasada ochrony prawa własności, nie wymaga płacenia odszkodowań za naruszenie tego prawa”³⁰⁷. Powołuje się przy tym na orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-38/94 *Country Landowners Association*³⁰⁸. W tej sprawie Stowarzyszenie właścicieli nieruchomości rolnych podnosiło, że środki wprowadzone przez akty instytucji wspólnotowych polegające na przyznaniu uprawnień dzierżawcom nieruchomości rolnych na cele produkcji mięsa owiec, kóz i bydła, do przeniesienia uprawnień do premii niezależnie od kontynuowania działalności produkcyjnej, powoduje obniżenie ceny gruntu, a więc wyrządza im szkodę. Wskazując na naruszenie prawa własności – prawa podstawowego – uważali, że w takim przypadku Państwo powinno wypłacić im odszkodowanie.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że ani zaskarżone akty prawa wspólnotowego ani żadna ogólna zasada prawa wspólnotowego nie wymaga, by Państwa Członkowskie wprowadziły mechanizm wypłaty odszkodowań za stratę poniesioną przez właścicieli gruntów rolnych wskutek wprowadzenia systemu premii, jako uprawnień związanych z producentami mięsa owiec, kóz, mięsa wołowego i cielęcego, nawet jeśli uprawnienia te są przenoszone przez producentów, którzy nie są właścicielami gruntu, na którym prowadzą swoją działalność³⁰⁹.

W podobnym tonie Europejski Trybunał Sprawiedliwości wypowiedział się w orzeczeniu w sprawie *Fintan Duff i inni*³¹⁰ oraz Sąd Pierwszej Instancji w połączonych sprawach *O'Dwyer i inni*³¹¹. W sprawie *Fintan Duff i inni* – rolnicy – producenci mleka, którzy przyjęli

³⁰⁵ I. Nakielska, op.cit., s. 198.

³⁰⁶ I. Lach, op.cit., s. 294–295.

³⁰⁷ Ibidem, s. 294.

³⁰⁸ ETS, sprawa C-38/94 *The Queen v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food ex parte Country Landowners Association* [1995] ECR I-3875, pkt 14.

³⁰⁹ Ibidem, pkt 21.

³¹⁰ [1996] ECR I-569.

³¹¹ [1995] ECR II-2071.

plany rozwoju produkcji wnioskowali o przyznanie im przez Państwo specjalnego zwolnienia od opłaty za nadprodukcję mleka. Wykazywali oni, że wielkość produkcji zwolnionej z opłaty, która została im przyznana odpowiadała wielkości ich produkcji przed przyjęciem przez nich planów rozwoju. Producenci twierdzili, że z prawa wspólnotowego – rozporządzenia nr 857/84 – wynika ich uprawnienie do otrzymania dodatkowego zwolnienia. Wskazywali, że plany rozwoju zostały zaakceptowane przez odpowiedni organ państwowy i że w związku z nimi rolnicy poczynili już wydatki, a nie przyznanie im dodatkowego zwolnienia spowoduje, iż będą zmuszeni nie rozwijać produkcji i poniosą straty³¹². ETS wskazał jednakże, że z powołanego przez skarżących rozporządzenia nr 857/84 nie można wywodzić uprawnienia do dodatkowego zwolnienia nadwyżek produkcji z opłaty. Na podstawie przepisów tego rozporządzenia Państwo Członkowskie nie jest bowiem zobowiązane do udzielenia specjalnych zwolnień z opłat za nadprodukcję mleka dla producentów, którzy przyjęli plany rozwoju³¹³. Sąd stwierdził ponadto, że takiego wymogu nie można wywodzić również z ogólnych zasad prawa, takich jak ochrona uzasadnionego oczekiwania, zakaz dyskryminacji, zasada proporcjonalności i pewności prawa, ani z praw podstawowych, takich jak prawo własności i wolność prowadzenia działalności gospodarczej i wykonywania zawodu³¹⁴.

W sprawie *O'Dwyer* irlandzcy producenci mleka twierdzili m.in., że obniżenie limitu produkcji mleka wyłączonego z opłaty (obniżenie wielkości wzorcowych) bez wypłaty odszkodowania, które było wypłacane przy wcześniejszych obniżkach limitu, spowodowało naruszenie ich prawa własności, wolności prowadzenia działalności gospodarczej i wykonywania zawodu, zasadę proporcjonalności i niedyskryminacji. Skarżący twierdzili, że stanowi to pozbawienie własności bez odszkodowania i powołując się na opinię rzecznika generalnego Jacobsa w sprawie *Wachauf*³¹⁵ podnosili, że wielkości wzorcowe stanowią aktywa i posiadają rzeczywistą wartość ekonomiczną. Według skarżących trwałe pozbawienie tych aktywów bez wypłaty odszkodowania stanowi ingerencję w prawo własności o charakterze nie do zniesienia i zagraża przedsiębiorstwom skarżących³¹⁶.

Sąd Pierwszej Instancji stwierdził, że żadna z wyżej wymienionych okoliczności nie miała miejsca. Przede wszystkim przypomniał,

³¹² [1996] ECR I-569, pkt 3–4.

³¹³ Ibidem, pkt 9, 10, 14, 17.

³¹⁴ Ibidem, pkt 34.

³¹⁵ [1989] ECR 2609, s. 2622.

³¹⁶ [1995] ECR II-2071, pkt 92.

powołując się na wcześniejsze orzecznictwo ETS m.in. w sprawie *Wachauf*³¹⁷ i *Schröder*³¹⁸, że chociaż prawo własności i wolność prowadzenia działalności gospodarczej oraz wykonywania zawodu stanowią ogólne zasady prawa wspólnotowego, to zasady te nie mają charakteru absolutnego i muszą być rozpatrywane w związku z ich funkcją społeczną. W konsekwencji mogą one zostać ograniczone, w szczególności w kontekście wspólnej organizacji rynku, przy założeniu, że ograniczenia rzeczywiście odpowiadają celom leżącym w ogólnym interesie Wspólnoty i nie stanowią w ich świetle ingerencji o charakterze nieproporcjonalnym i nie do zniesienia, naruszającej istotę tych gwarantowanych praw³¹⁹.

Ponadto, prawo własności chronione we wspólnotowym porządku prawnym nie obejmuje uprawnień do rozporządzania w celu zarobkowym przywilejem, takim jak wielkości wzorcowe (*reference quantities*) wyznaczone w kontekście wspólnej organizacji rynku, który nie wywodzi się ani z aktywów ani z zawodowej działalności zainteresowanego podmiotu³²⁰. Sąd wskazał, że obniżenie wielkości wzorcowych bez wypłaty odszkodowania odpowiadało celom leżącym w interesie ogólnym w ramach wspólnej organizacji rynku mleka i produktów mlecznych, w szczególności celowi ustabilizowania rynku i obniżenia nadwyżek strukturalnych³²¹. Ani obniżenie wielkości wzorcowych ani brak odszkodowania nie stanowią, jako takie, naruszenia prawa własności ani prawa do prowadzenia działalności gospodarczej lub wykonywania zawodu³²².

W sprawie *O'Dwyer* ETS dobitnie pokreślił, że brak odszkodowania przy ingerencji w prawo własności nie narusza tego prawa, jeśli jest to zgodne z interesem powszechnym. Brak odszkodowania nie może też być uznany za środek niewspółmierny jeśli nie jest rażąco nieodpowiedni do osiągnięcia celu, jakim w sprawie *O'Dwyer* było ustabilizowanie rynku produktów mlecznych³²³.

W sprawie *Bostock*³²⁴, skarżący podnosił, że dzierżawcy farmy mlecznej należy się odszkodowanie od właściciela w związku z rozwiąza-

³¹⁷ [1989] ECR 2609.

³¹⁸ [1989] ECR 2237.

³¹⁹ [1995] ECR II-2071, pkt 98.

³²⁰ Ibidem, pkt 99.

³²¹ Ibidem, pkt 100.

³²² Ibidem, pkt 101.

³²³ Ibidem.

³²⁴ ETS, sprawa C-2/92 *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Dennis Clifford Bostock* [1992] ECR I-955.

niem umowy dzierżawy i przeniesieniem na właściciela praw do wielkości wzorcowych (*reference quantities*) produkcji mleka. Europejski Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, jednakże, że z ogólnych zasad prawnych Wspólnoty nie można wywieść ani takiego obowiązku ani uprawnienia i Państwo Członkowskie nie jest zobowiązane do ustanowienia schematu odszkodowawczego. ETS ponownie podkreślił, że prawo własności chronione we wspólnotowym porządku prawnym nie obejmuje uprawnień do rozporządzania w celu zarobkowym przywilejem, takim jak wielkości wzorcowe wyznaczone w kontekście wspólnej organizacji rynku, który nie wywodzi się ani z aktywów ani z zawodowej działalności zainteresowanego podmiotu³²⁵.

W połączonych sprawach *Booker*³²⁶ hodowcy ryb podnosili, że brak odszkodowania, w sytuacji gdy zgodnie z prawem wspólnotowym zobowiązani byli do uboju chorych roczników ryb hodowlanych, które jeszcze nie osiągnęły wielkości odpowiedniej do sprzedaży oraz natychmiastowej sprzedaży ryb o odpowiedniej wielkości, które nie wykazywały klinicznych objawów choroby, co nie pozwoliło im osiągnąć odpowiedniej ceny, naruszyło ich prawo własności. W postępowaniu na podstawie art. 234 TWE, sąd krajowy skierował do ETS zapytanie m.in. o to, czy w powyższej sytuacji ogólne zasady prawa wspólnotowego odnoszące się do ochrony praw podstawowych, w szczególności prawa własności, nakładają na Państwo Członkowskie zobowiązanie do ustanowienia środków zapewniających wypłatę odszkodowania, a w przypadku istnienia takiego obowiązku, jakie kryteria interpretacji powinien przyjąć sąd krajowy by ustalić czy przyjęte środki są zgodne z prawami podstawowymi, zwłaszcza z prawem własności, które gwarantuje ETS i które wywodzą się w szczególności z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka³²⁷.

Uzasadniając żądanie odszkodowania, skarżący hodowcy powoływali się na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka m.in. w sprawach *Sporrong i Lönnroth* oraz *James*³²⁸. Według skarżących istnienie i zakres prawa do odszkodowania stanowią ważne elementy składające się na równowagę pomiędzy ogólnym (powszechnym) interesem a prawami indywidualnymi gwarantując, że ochrona przeciwko wywłaszczeniu i pozbawieniu możliwości korzystania z własności wynikająca z art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC nie jest pozorna i zu-

³²⁵ Ibidem, pkt 19.

³²⁶ ETS, połączone sprawy C-20/00 i C-64/00 *Booker*, <http://curia.eu.int/en/content/juris/index.htm>

³²⁷ Ibidem, pkt 39.

³²⁸ Ibidem, pkt 47.

pełnie nieefektywna³²⁹. Hodowcy uważali, że zastosowane środki były nieproporcjonalne i stanowiły ingerencję nie do zniesienia naruszając istotę prawa własności³³⁰.

ETS powołując się na wcześniejsze orzeczenia przypominał zasady, które stanowią kryteria wedle których ocenia on zgodność reżimu prawnego w danej sprawie z wymaganiami ochrony prawa podstawowego – prawa własności³³¹. Choć Trybunał podkreślił zasadę wyrażoną w sprawie *Hauer*³³² – że prawo własności jest jednym z praw podstawowych i podlega ochronie³³³, to wskazał także na zasady dopuszczające ograniczenia praw podstawowych³³⁴, jako że nie są one absolutne i muszą być rozważane w związku z ich funkcją społeczną. Ograniczenia są dopuszczalne w szczególności w kontekście wspólnej organizacji rynku, przy założeniu, że rzeczywiście odpowiadają celom leżącym w ogólnym interesie Wspólnoty i nie stanowią w świetle tych celów ingerencji o charakterze nieproporcjonalnym i nie do zniesienia, naruszającej istotę tych gwarantowanych praw³³⁵. Oceniając prawo do odszkodowania w świetle powyższych zasad, ETS stwierdził, że choć w niektórych sprawach Wspólnota działając w ramach przyznanego jej marginesu swobody może uznać, że przyznanie właścicielom farm, których zwierzęta zostały ubite, odszkodowania czy to częściowego czy pełnego (jak np. w sprawie C-315/93 *Flip i Verdegem*³³⁶) jest zasadne, to nie można z tego wnosić, że w prawie wspólnotowym istnieje ogólna zasada wymagająca wypłaty odszkodowania w każdych okolicznościach³³⁷.

Nie oznacza to jednak, że istnieje ogólna zasada, że w żadnym przypadku ingerencji w prawo własności wypłata odszkodowania nie

³²⁹ Ibidem, pkt 48.

³³⁰ Ibidem, pkt 49.

³³¹ Ibidem, pkt 69.

³³² [1979] ECR 3727.

³³³ ETS, połączone sprawy C-20/00 i C-64/00 *Booker*, pkt 67, <http://curia.eu.int/en/content/juris/index.htm>

³³⁴ Zasady te powoływane były przez ETS już we wcześniejszych orzeczeniach przede wszystkim w sprawie C-5/88 *Wachauf* [1989] ECR 2609, pkt 18, ale także w sprawie C-177/90 *Kühn* [1992] ECR I-35, pkt 16 oraz w sprawie C-22/94 *The Irish Farmers Association v. Minister for Agriculture, Food and Forestry, Ireland and Attorney General* [1997] ECR I-1809, s. 27.

³³⁵ ETS, połączone sprawy C-20/00 i C-64/00 *Booker*, pkt 68, <http://curia.eu.int/en/content/juris/index.htm>

³³⁶ ETS, sprawa C-315/93 *Flip CV i O. Verdegem NV v. Belgia* [1995] ECR I-913, pkt 26.

³³⁷ ETS, połączone sprawy C-20/00 i C-64/00 *Booker*, pkt 85, <http://curia.eu.int/en/content/juris/index.htm>

zostanie uznana za słuszną. W powołanej powyżej sprawie *Flip i Verdegem*³³⁸ ETS wskazał jako słuszną wypłatę odszkodowania przez Państwo Członkowskie w następstwie strat poniesionych przez rolników z powodu środków (wybiciu trzody) podjętych przeciwko pewnej chorobie trzody chlewnej. Wypłata odszkodowania była jednakże oparta nie na ogólnej zasadzie prawa wspólnotowego, ale na postanowieniach zawartych w decyzji Rady, tzn. odszkodowanie było przewidziane w akcie prawnym Wspólnoty. Z orzeczenia można wnosić, że wpływ na przyznanie odszkodowania mogą mieć również zasady polityki wspólnotowej³³⁹.

W sprawie *Flip i Verdegem* ETS odniósł do sprawy wypłaty odszkodowania przy naruszeniu prawa własności zasadę konieczności wystąpienia elementu wspólnotowego, by mógł on uznać swoją jurysdykcję³⁴⁰. Trybunał stwierdził, że w sytuacji naruszenia prawa własności (tj. wybicia trzody chlewnej) na podstawie aktu prawa krajowego i w razie braku odpowiednich postanowień w aktach wspólnotowych, kwestia odszkodowania pozostawałaby w gestii Państw Członkowskich³⁴¹.

W orzecznictwie ETS wyraźnie widoczna jest tendencja do rozpatrywania roszczeń odszkodowawczych w przypadku naruszenia prawa własności w oparciu o stan faktyczny i prawny charakterystyczny dla indywidualnego przypadku.

Inaczej niż w systemie EKPC, w systemie wspólnotowym nie istnieje ogólna zasada prawa stanowiąca, że w przypadku pozbawienia własności należy się odszkodowanie. Nie tylko brak pełnego odszkodowania, ale nawet brak jakiegokolwiek odszkodowania nie jest w razie braku postanowień prawa wtórnego traktowany przez ETS jako naruszenie prawa własności³⁴².

W świetle powyższego, na uwagę zasługuje wyrażony w doktrynie pogląd, że w prawie wspólnotowym występuje rozdzielenie ochrony

³³⁸ [1995] ECR I-913.

³³⁹ Ibidem, pkt 21 i 22.

³⁴⁰ Podobnie: ETS, sprawa C-309/96 *Annibaldi* [1997] ECR I-7493, pkt 23. W tej sprawie skarżący twierdził, że na skutek objęcia nieruchomości gruntowych, których był właścicielem obrębem parku narodowego na mocy krajowego aktu prawnego, został pozbawiony własności bez odszkodowania, ETS wskazując, że nie ma szczególnych zasad w prawie wspólnotowym dotyczących wyłączenia, a sytuacja objęta skargą nie wykazuje istnienia elementu wspólnotowego, stwierdził, że w związku z art. 222 (obecnie 295) TWE kwestia należy do wyłącznej kompetencji Państwa Członkowskiego.

³⁴¹ [1995] ECR I-913, pkt 30.

³⁴² Sądu Pierwszej Instancji, połączone sprawy T-469/93, T-473/93, T-474/93, T-477/93 *O'Dwyer* [1995] ECR II-2071.

prawa własności i prawa do odszkodowania za naruszenie prawa własności – to ostatnie nie podlega ochronie³⁴³.

Skoro prawo do odszkodowania w przypadku pozbawienia własności nie jest objęte ochroną gwarantowaną prawom podstawowym we Wspólnocie Europejskiej, to w tym zakresie zasady wypracowane w systemie EKPC nie odgrywają większej roli. Nie można jednak zapominać, że oddziaływanie EKPC na kształtowanie się pojmowania praw człowieka – praw podstawowych, jest na tyle silne, że strony dochodzące odszkodowania powołują się właśnie na EKPC w przekonaniu, że słuszny jest pogląd, że prawo do odszkodowania powinno być związane a nie rozdzielone z ochroną prawa własności.

Zarówno w systemie EKPC, jak i we Wspólnocie Europejskiej prawo własności jest objęte ochroną. Standard ochrony jest zbliżony, chociaż rola EKPC w kształtowaniu wspólnotowego systemu ochrony prawa własności jako prawa podstawowego często ogranicza się do ogólnej wzmianki o czerpaniu przez ETS wskazówek z EKPC oraz poszatanowaniu zasad wypracowanych w ramach ochrony konwencyjnej.

Realizacja ochrony prawa własności przez Europejski Trybunał Praw Człowieka i Europejski Trybunał Sprawiedliwości jest obciążona pierwotnym charakterem każdego z systemów prawnych – dla EKPC ochrony praw człowieka, a dla Wspólnoty pierwotnym charakterem gospodarczym. Nie ulega też wątpliwości, że choć ETS czerpie wskazówki ze standardu ochrony zapewnianego w systemie EKPC to jednak nie należy przeceniać roli tego ostatniego w tworzeniu standardu wspólnotowego. ETS wydaje się preferować ponad bezpośrednie odwoływanie się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, powoływanie się na standard ochrony wypracowany w swoich wcześniejszych orzeczeniach.

Pomimo że w orzecznictwie wspólnotowym podkreślane jest znaczenie EKPC oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w kształtowaniu standardu ochrony praw podstawowych, w tym prawa własności, to są to formuły bardzo ogólne i art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC nie stanowi całkowicie o wspólnotowym standardzie ochrony prawa własności. Zapewniając ochronę prawu podstawowemu, jakim jest prawo własności Europejski Trybunał Sprawiedliwości czerpie także ze wspólnych tradycji konstytucyjnych Państw Członkowskich i odwołuje się do aktów prawa wspólnotowego.

Standard ochrony prawa własności realizowany przez ETS w ramach ochrony praw podstawowych jest przepełniony charakterem

³⁴³ I. Lach, *op.cit.*, s. 295.

wspólnotowym. ETS bardzo silnie akcentuje odrębność standardu ochrony zapewnionego w ramach wspólnotowego porządku prawnego. Nawet w przypadku, gdy strony w postępowaniu przed ETS powołują się bezpośrednio na zasady wypracowane w ramach systemu EKPC, ETS formalnie przyznając, iż zasady te szanuje, modyfikuje je znacząco uzasadniając to ogólnym interesem Wspólnoty, celami jej polityki gospodarczej i wspólną organizacją rynku.

Margines swobody przyznawany przy ingerencji w prawo własności jest we Wspólnocie szerszy niż w systemie EKPC. Szczególnie potrzeba realizacji interesów polityki gospodarczej Wspólnoty jest powoływana dla uzasadnienia ingerencji w prawo własności swobodniej niż interes publiczny czy powszechny w systemie EKPC. Istnieją oczywiście pewne ogólne zasady, których ingerencja w prawo własności nie może naruszyć, jednakże ich interpretacja wydaje się również dość mocno uzależniona od okoliczności konkretnej sprawy i ich wpływu na interes Wspólnoty.

Rola EKPC w kształtowaniu standardu ochrony prawa własności jako prawa podstawowego we Wspólnocie wydaje się przejawiać w tym, że wspólnotowy system ochrony oparty został o zasady wypracowane w systemie konwencyjnym, które w styczności z praktyką wspólnotową zostały odpowiednio dostosowane przez ETS. Nie można zaprzeczyć przyjęciu w systemie wspólnotowym konieczności zachowania zasad proporcjonalności, celowości i legalności przy ingerencji w prawo własności, a także zachowania równowagi pomiędzy interesem ogółu a interesem jednostki, tak by istota prawa nie została naruszona. Jednakże nie można również zaprzeczyć, że w systemie wspólnotowym te zasady rozpatrywane są poprzez pryzmat interesu Wspólnoty, który ma decydujące znaczenie dla ich ostatecznej wykładni w konkretnej sprawie.

K. Lenaerts i P. Van Nuffel wskazują, że ETS wykazuje wzrastającą tendencję do dokonywania wykładni i rozstrzygania zagadnień prawa wspólnotowego w świetle postanowień EKPC oraz do coraz większego uwzględniania orzecznictwa ETPC³⁴⁴. Tendencję taką zauważa również C. Mik, który jednakże podkreśla, że choć w porównaniu z postawą ETS przyjmowaną w latach siedemdziesiątych i do połowy lat osiemdziesiątych, gdy Trybunał wyraźnie faworyzował wspólne tradycje konstytucyjne w porównaniu z EKPC, w latach dziewięćdziesiątych postawa Trybunału w odniesieniu do EKPC stała się bardziej przychylna, to nadal liczba przypadków, w których czerpano z orzecznictwa ETPC jest niewielka³⁴⁵.

³⁴⁴ K. Lenaerts, P. Van Nuffel, op.cit., pkt 14-056.

³⁴⁵ C. Mik, *Rola...*, s. 292-294.

Jeśli rzeczywiście Wspólnota Europejska ma szanować prawa podstawowe, gwarantowane w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka to według K. Lenaerts³⁴⁶ powinna wykorzystywać orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i to w takim stopniu, żeby w razie potrzeby ETS był gotowy zmienić swoją dotychczasową linię orzeczniczą, by uwzględnić odmienną interpretację danego problemu przez Europejski Trybunał Praw Człowieka.

W doktrynie wskazuje się, że groźnym sprzecznościami pomiędzy interpretacją wspólnotową i konwencyjną zapobiegłoby poddanie wyroków sądów wspólnotowych kontroli Europejskiego Trybunału Praw Człowieka³⁴⁷. Mogłoby to nastąpić albo poprzez przystąpienie Wspólnoty Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka³⁴⁸ albo poprzez ustanowienie możliwości kierowania przez sądy wspólnotowe zapytań prejudycjalnych w kwestiach interpretacyjnych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka³⁴⁹. W. Czapliński³⁵⁰ podkreśla, że spowodowałoby to podniesienie standardu ochrony praw podstawowych we Wspólnocie. Jednakże, ETS w opinii 2/94³⁵¹ wyraźnie odrzucił możliwość przystąpienia do EKPC bez zmiany Traktatów założycielskich³⁵².

6. KARTA PRAW PODSTAWOWYCH

Rozwiązaniem alternatywnym dla przystąpienia do EKPC (choć nie wykluczającym możliwości przystąpienia do EKPC) jest własny katalog praw podstawowych Unii³⁵³. Taki katalog zawiera Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP)³⁵⁴, proklamowana w Nicei w 2000 r. jednakże bez statusu wiążącego aktu prawnego³⁵⁵.

³⁴⁶ K. Lenaerts, op.cit., s. 581.

³⁴⁷ Takie stanowisko wyrażają m.in. M. A. Nowicki, *Nie można dopuścić do powstania elitarnego klubu*, „Rzeczpospolita” z 24.7.2000 r., nr 171; W. Czapliński, *Ochrona praw człowieka we Wspólnocie Europejskiej w świetle opinii 2/94 Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot z 28 marca 1996 roku*, [w:] J. Ciechanowicz (red.), *Wybrane zagadnienia prawa Unii Europejskiej*, Gdańskie Studia Prawnicze, t. II, Gdańsk 1998.

³⁴⁸ M. A. Nowicki, *Wokół...*, s. 444; W. Czapliński, op.cit., s. 11.

³⁴⁹ K. Lenaerts, P. Van Nuffel, op.cit., pkt 14-063; K. Lenaerts, op.cit., s. 580.

³⁵⁰ W. Czapliński, op.cit., s. 12.

³⁵¹ Opinia ETS nr 2/94 o przystąpieniu Wspólnoty do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, [1996] ECR I-1759.

³⁵² F. Emmert, M. Morawiecki, op.cit., s. 253; W. Czapliński, op.cit.

³⁵³ C. Mik, *Ochrona...*, s. 121, K. Lenaerts, P. Van Nuffel, op.cit., pkt 14-064.

³⁵⁴ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, O. J. 2000, C 364.

³⁵⁵ F. G. Jacobs, op.cit., s. 338.

Projekt konstytucji europejskiej³⁵⁶ przewiduje jednakże włączenie KPP jako integralnej części konstytucji. W tym świetle ważny jest fakt gwarantowania przez KPP ochrony prawa własności jako prawa podstawowego. F. G. Jacobs, który pełni funkcję rzecznika generalnego w ETS, podkreślił, że znaczenie Karty przejawia się choćby w tym, że wymienia ona prawa uznawane w Unii za podstawowe. Według F. G. Jacobsa KPP lepiej odzwierciedla aktualne poglądy w zakresie ochrony praw podstawowych, niż EKPC i jej protokoły, które z konieczności w mniejszym stopniu odpowiadają współczesnym potrzebom³⁵⁷.

Znaczenie KPP doceniał także M. A. Nowicki, pisząc jeszcze o jej projekcie, iż stanowi ona szansę wzmocnienia ochrony praw jednostki, która jest gwarantowana we Wspólnocie w coraz większym stopniu, przede wszystkim dzięki orzecznictwu ETS. M. A. Nowicki opowiadał się za nadaniem Karcie statusu prawnie wiążącego i to nawet w przypadku postulowanego przez niego przystąpienia przez Wspólnotę do EKPC³⁵⁸.

Karta gwarantuje ochronę praw podstawowych w niej wymienionych zgodnie z Europejską Konwencją Praw Człowieka oraz ze wspólnymi tradycjami konstytucyjnymi Państw Członkowskich. W odniesieniu do EKPC możliwe jest nawet rozszerzenie ochrony³⁵⁹. K. Lenaerts³⁶⁰ podnosi, że takie postanowienia KPP stwarzają pole dla rozszerzenia ochrony praw podstawowych poza gwarancje art. 6 ust. 2 TEU.

³⁵⁶ Projekt Konstytucji Europejskiej, O. J. 2003, C 169; projekt opublikowano na stronach internetowych Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, <http://www1.ukie.gov.pl/>

³⁵⁷ F. G. Jacobs, op.cit., s. 339.

³⁵⁸ M. A. Nowicki, *Nie można...*

³⁵⁹ Zgodnie z zapisem w art. II-52 ust. 3 i 4 w projekcie konstytucji opublikowanym na stronach internetowych Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej <http://www1.ukie.gov.pl/> „w zakresie, w jakim (...) Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw ustanowionych przez tę Konwencję”, z tym że ochrona może być zapewniona w szerszym zakresie, zaś „w zakresie, w jakim (...) Karta uznaje prawa podstawowe, wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych Państw Członkowskich, prawa te interpretuje się zgodnie z tymi tradycjami”. Ponadto w art. II-53 projektu konstytucji stanowi się, że „żadne z postanowień (...) Karty nie będzie interpretowane jako ograniczające lub naruszające prawa człowieka i podstawowe wolności uznane, we właściwych im obszarach zastosowania, przez prawo Unii i prawo międzynarodowe oraz umowy międzynarodowe, których Unia lub wszystkie Państwa Członkowskie są stronami, w tym przez Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz przez konstytucje Państw Członkowskich”.

³⁶⁰ K. Lenaerts, op.cit., s. 600.

W projekcie konstytucji europejskiej zobowiązano sądy Unii i Państw Członkowskich do interpretowania Karty z należyтым uwzględnieniem wyjaśnień sporządzonych pod kierunkiem Prezydium Konwentu, który opracował Kartę³⁶¹.

Jak podkreśla C. Mik³⁶², powołując się na wyjaśnienia Prezydium Konwentu, który opracował Kartę, w odniesieniu do prawa własności EKPC stanowiła główne źródło inspiracji normatywnej³⁶³. Znajduje to potwierdzenie w przepisach samej Karty, w której wskazuje się, że znaczenie i zakres praw podstawowych zawartych w Karcie, które odpowiadają prawom chronionym na mocy EKPC, jest takie samo jak w EKPC³⁶⁴. Postanowienie to, jak wynika z wyjaśnień Prezydium Konwentu dotyczy nie tylko samej Konwencji, ale także jej protokołów dodatkowych, orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (w celu uniknięcia rozbieżnych wykładni)³⁶⁵. Wyjątkiem od tej zasady jest przypadek, gdy Unia zapewnia szerszą ochronę niż EKPC, co jest dopuszczalne na podstawie art. 52 ust. 3 KPP³⁶⁶.

Europejska Konwencja Praw Człowieka stanowi więc wyznacznik minimalnej ochrony prawa własności³⁶⁷. Rolę tę podkreśla KPP zakazując interpretowania jej w sposób ograniczający lub negatywnie wpływający na prawa człowieka i podstawowe wolności, rozumiane stosownie do zakresu ich zastosowania w prawie Unii i prawie międzynarodowym oraz na mocy porozumień międzynarodowych, których stroną jest Unia, Wspólnota³⁶⁸ lub wszystkie Państwa Członkowskie, w tym EKPC, oraz na mocy konstytucji Państw Członkowskich³⁶⁹.

Maksymalne granice ochrony wyznacza m.in. art. 52 ust. 2 KPP³⁷⁰ (art. II-52 projektu konstytucji europejskiej). Stanowi on, że prawa

³⁶¹ Preambuła projektu konstytucji europejskiej, op.cit.

³⁶² C. Mik, *Rola...*, s. 305–306.

³⁶³ EKPC nie jest jednakże jedynym aktem międzynarodowym zawierającym wskazówki, co do zakresu ochrony praw podstawowych. W Preambule KPP oprócz EKPC wskazuje się na tradycje konstytucyjne i zobowiązania międzynarodowe wspólne dla Państw Członkowskich, Kart Socjalnych (Społecznych) przyjętych przez Unię i Radę Europy oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

³⁶⁴ Art. II-52 ust. 3 projektu konstytucji europejskiej, op.cit., art. 52 ust. 3 KPP, op.cit.

³⁶⁵ C. Mik, *Rola...*, s. 306.

³⁶⁶ Art. II-52 ust. 3 projektu konstytucji europejskiej.

³⁶⁷ Ibidem, s. 307.

³⁶⁸ Art. II-53 projektu konstytucji europejskiej nie wymienia już Wspólnoty.

³⁶⁹ Art. II-53 projektu konstytucji europejskiej; art. 53 KPP.

³⁷⁰ KPP.

chronione w Karcie, które wywodzą się z traktatów wspólnotowych lub Traktatu o Unii Europejskiej będą wykonywane na warunkach oraz w granicach określonych przez te Traktaty³⁷¹.

Karta odnosi się tylko do instytucji i organów Unii przy poszanowaniu zasady subsydiarności, a do Państw Członkowskich jedynie w zakresie w jakim wdrażają one prawo Unii³⁷². Warto przy tym zauważyć, że KPP nie zawiera postanowienia o jej zastosowaniu, gdy Państwa Członkowskie działają w ramach dopuszczalnych przez TWE możliwości odstąpienia od stosowania Traktatu w odniesieniu do wolności podstawowych. Natomiast z orzecznictwa ETS wynika, że w takim wypadku jest gwarantowana ochrona praw podstawowych. Choć można by uznać to za nieumyślne pominięcie, to F. G. Jacobs uważa, że w tym punkcie postanowienia KPP są jasne³⁷³.

W tym kontekście można zastanawiać się nad praktycznym znaczeniem poglądu, że w przypadku uzyskania przez Kartę mocy obowiązującej nie zastąpi ona wypracowanego *acquis* w zakresie ochrony praw podstawowych, ale jedynie spowoduje, że będzie ono bardziej zauważalne³⁷⁴. Należy podkreślić, że w odniesieniu do prawa własności standard ochrony gwarantowany przez KPP jest różny od dotychczas obowiązującego we Wspólnocie³⁷⁵. Przede wszystkim ustanawia zasadę odszkodowania w przypadku pozbawienia własności. Odszkodowanie winno być słuszne i wypłacone we właściwym terminie. Zasada ta ma szczególne znaczenie w świetle orzecznictwa ETS i SPI, które wielokrotnie podkreślały, że prawo do odszkodowania nie jest objęte gwarancją ochrony prawa własności we Wspólnocie Europejskiej.

W przypadku uzyskania przez Kartę Praw Podstawowych statusu aktu wiążącego te różnice grożą powstaniem sprzeczności pomiędzy wypracowanym przez ETS standardem ochrony udzielanej prawu własności a standardem przyjętym w Karcie Praw Podstawowych.

³⁷¹ Art. II-52 projektu konstytucji europejskiej zamiast do Traktatów odnosi się do odpowiednich części konstytucji.

³⁷² Art. II-51 projektu konstytucji europejskiej; art. 51 ust. 1 KPP.

³⁷³ F. G. Jacobs, *op.cit.*, s. 338–339.

³⁷⁴ K. Lenaerts, *op.cit.*, s. 600.

³⁷⁵ Art. II-17 projektu konstytucji europejskiej (art. 17 KPP): „1. Każda osoba ma prawo do władania, używania, dysponowania i przekazania w drodze spadku swego mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swego mienia, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z własności może podlegać regulacji, jeśli jest to konieczne ze względu na interes ogólny. 2. Własność intelektualna jest chroniona”.

Opracowanie Karty Praw Podstawowych stanowi niezaprzeczalnie osiągnięcie w zakresie ochrony praw podstawowych. Jednakże dopiero nadanie jej mocy obowiązującej pociągnie za sobą praktycznie widoczne konsekwencje dla wspólnotowego standardu ochrony tych praw.

Powstanie Karty, a tym bardziej chęć nadania jej mocy wiążącej uwidoczniła poprzez włączenie jej do projektu konstytucji europejskiej, świadczą o umocnieniu się stanowiska postulującego stworzenie własnego, unijnego katalogu praw podstawowych. Nadal istnieje jednak kwestia przystąpienia Unii do EKPC – czy „(...) EKPC będzie wywierała w dalszym ciągu jedynie pośredni wpływ na proces integracyjny, pełniąc w nim rolę źródła inspiracji orzeczniczej, a zwłaszcza funkcję ważnego, minimalnego standardu ochronnego ustalanego w ramach wykładni norm wspólnotowych oraz funkcję inspiratora legislacji unijnej”³⁷⁶, czy też Unia zrealizuje postulat przystąpienia do EKPC. W każdym razie, przyjęcie Karty Praw Podstawowych, a nawet nadanie jej mocy obowiązującej jako części konstytucji europejskiej nie zamyka definitywnie drogi do przystąpienia. Świadczy o tym postanowienie art. 7 ust. 2 projektu konstytucji, zgodnie z którym „Unia dąży do przystąpienia do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”.

³⁷⁶ C. Mik, *Rola...*, s. 309.