

# Wojciech Hermeliński

---

## Ochrona własności w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu

---

Palestra 49/5-6(557-558), 106-110

---

2004

Artykuł został 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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

# DRAWA CZŁOWIEKA



Wojciech Hermeliński

## Ochrona własności w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu<sup>1</sup>

Protokół Dodatkowy Nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka został ratyfikowany przez Polskę w dniu 10 października 1994, a więc ponad półtora roku po ratyfikacji Konwencji (19 stycznia 1993). Art. 1 tegoż protokołu, będący przedmiotem poniższych rozważań, brzmi następująco:

Art. 1 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.

Formułowanie powyższego przepisu nastręczało szczególne trudności i spory w czasie powstawania Konwencji. Propozycja oparta na treści art. 17 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka nie została przyjęta. Ostateczne sformułowanie art. 1 pozostawia państwu znaczną swobodę ingerowania w prawo własności. Brak jest nadto wyraźnego stwierdzenia o prawie do odszkodowania, które zastąpiono ogólnym odniesieniem do zasad prawa międzynarodowego.

Angielski tekst powyższego przepisu zdaje się sugerować poprzez użycie słowa „possessions” wąski zakres ochrony przedmiotu tego przepisu („Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions”), jednakowoż tego rodzaju obawy rozwiewa tekst francuski zawierający słowo „biens”, wskazujące na szerokie rozumienie zakre-

---

<sup>1</sup> Referat wygłoszony w dniu 22 maja 2004 w Szklarskiej Porębie podczas konferencji szkoleniowej zorganizowanej przez Okręgową Radę Adwokacką we Wrocławiu.

su ochrony. Powyższa kwestia została w zasadzie rozstrzygnięta przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu (zwanym dalej Trybunałem) w orzeczeniu *Marckx przeciwko Belgii* z 13 czerwca 1979, w którym Trybunał uznał, iż stwierdzenie, że każdy ma prawo do poszanowania swojego mienia, w istocie gwarantuje prawo własności („the right to dispose of one’s property constitutes a traditional and fundamental aspect of the right of property”). Podobnie Trybunał wypowiedział się w sprawie *Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii* oraz Europejska Komisja Praw Człowieka (zwana dalej Komisją) w sprawie *Wiggins przeciwko Wielkiej Brytanii*.

Pojęcie „mienia” zawarte w zdaniu pierwszym powyższego przepisu ma samoistne i szerokie znaczenie (*Beyeler przeciwko Włochom*). Do mienia zalicza się nie tylko prawo własności, ale także innego rodzaju prawa, w tym:

- akcje (*Bramelid & Malmstoem przeciwko Szwecji*)
- patenty (*Smith Kline and French Laboratories przeciwko Holandii*)
- prawa kontraktowe (*A, B and Company AS przeciwko Niemcom; Association of General Practicioners przeciwko Danii*)
- najem (*Mellacher przeciwko Austrii*)
- zasądzone wierzytelności (*Stran Greek Rafineries and Stratis Andreadis przeciwko Grecji*)
- klientela firmy (*Van Marle i inni przeciwko Holandii*)
- emerytury (*Mueller przeciwko Austrii*)
- licencje na działalność gospodarczą (*Tre Traktoerer Aktiebolag przeciwko Szwecji*)<sup>2</sup>.

Jednakowoż podkreślenia wymaga okoliczność, że prawo określone w Art. 1 dotyczy własności w ujęciu cywilnoprawnym, a nie w kategorii ekonomicznej i z tego względu nie można opierając się na powyższym przepisie wywodzić swego prawa np. do wyżywienia czy mieszkania (*Van der Musele przeciwko Belgii*).

Początkowo w zakresie przedmiotowym omawianego artykułu nie mieściła się ekspektywa, gdyż uważano, że jest ona zbyt mało konkretna (*Batelaan i Huiges przeciwko Holandii*). Potem jednak pogląd ten odmienił się, w szczególności od momentu wydania przez Trybunał orzeczenia w dniu 20 listopada 1995 w sprawie *Pressos Compania Naviera i inni przeciwko Belgii*. W sprawie tej 26 armatorów, stowarzyszeń ubezpieczeniowych oraz firm czarterowych wystąpiło do sądów belgijskich przeciwko państwowym oraz firmom prowadzącym usługi pilotażowe o odszkodowania związane z wypadkami w żegludze. Trybunał uznał, że mają tu zastosowanie przepisy o czynach niedozwolonych, na podstawie których roszczenie o odszkodowanie powstaje z chwilą powstania szkody. Roszczenie to stanowi majątek, a więc, zdaniem Trybunału, jest mieniem w rozumieniu pierwszego zdania art. 1. Skarżący mogli zatem w uzasadniony sposób twierdzić, że mieli „uprawnione oczekiwanie” i że ich roszczenia dotyczące wypadków w portach będą rozstrzygane zgodnie z przepisami o czynach niedozwolonych.

Dotychczasowe orzecznictwo organów strasburskich w sposób bardzo ostrożny podchodzi do spraw związanych z nacjonalizacją własności przed ratyfikacją Protokołu Nr 1 dokonaną w sposób zgodny z obowiązującym ówczesnie prawem. Ponieważ akt pozbawienia własności (wywłaszczenia, nacjonalizacji) jest aktem jednorazowym i nie stwarza

<sup>2</sup> Więcej zob.: A. Redelbach, *Europejska Konwencja Praw Człowieka w polskim wymiarze sprawiedliwości*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości w Poznaniu, 1997.

trwałej sytuacji pozbawienia prawa własności (tak m.in. Komisja w decyzji w sprawie Nr 7742/76 z 4 lipca 1978), Trybunał nie ma kompetencji *ratione temporis* do badania tych aktów pozbawienia własności, które miały miejsce przed dniem 10 października 1994, tj. datą ratyfikacji Protokołu Nr 1 (tak Komisja w sprawie *I. C. przeciwko Polsce*, decyzja z 17 stycznia 1997, skarga No 31440/96). Niektórzy skarżący w skargach wnoszonych do Trybunału stawiali zarzut nie tylko pozbawienia własności przed datą 10 października 1994, ale także zaistniałej po powyższej dacie odmowy uchylecia bądź unieważnienia decyzji pozbawiającej własności. Dotychczasowe orzecznictwo w tej mierze zakładało, że skarżący w takich sytuacjach winni udowodnić, iż ich prawo własności istniało (*Kitel przeciwko Polsce*, decyzja z 17 stycznia 1997, *Pelka przeciwko Polsce*, decyzja z 17 stycznia 1997). Należy bowiem podkreślić, iż w sprawach, w których decyzja administracyjna pozbawiająca własności jest prawomocna i nie została uchylona, przyjmuje się, iż prawo własności skarżącego przestało istnieć w chwili uprawomocnienia się decyzji. Domagając się uchylecia lub unieważnienia decyzji o nacjonalizacji, skarżący tym samym domaga się nabycia prawa własności, co w świetle Konwencji jest niemożliwe. Konwencja ani Protokół Nr 1 nie gwarantują żadnych uprawnień do nabycia mienia (tak np. w sprawach: *Brežny i Brežna przeciwko Słowacji*, decyzja z 4 marca 1996, *Kitel przeciwko Polsce*, zob. wyżej)<sup>3</sup>. Natomiast wydaje się uzasadniony pogląd, iż odmienna sytuacja będzie miała miejsce, gdy decyzja o nacjonalizacji lub wywłaszczeniu dotknięta była od początku wadą prawną polegającą na niezgodności takiej decyzji z obowiązującym w momencie jej wydania prawem. W takim wypadku skarżący (lub jego poprzednik) nie został skutecznie pozbawiony prawa własności i może zatem domagać się jego zwrotu, bowiem uprawdopodobnił istnienie „uzasadnionego oczekiwania” (*legitimate expectation*) realizacji prawa majątkowego (zob.: *Pine Valley Developments Ltd i inni przeciwko Irlandii*; *Almeida Garrett, Mascarenhas Falcao i inni przeciwko Portugalii*).

Pozbawienie własności niekoniecznie musi nastąpić poprzez nacjonalizację czy wywłaszczenie. W sprawie *James i inni przeciwko Wielkiej Brytanii* skarżący administrowali majątkiem spadkowym, który był wynajmowany dzierżawcom. Dzierżawcy skorzystali z przepisów ustawy, która dawała im prawo nabycia dzierżawionych nieruchomości za z góry ustaloną cenę. W skardze do Komisji skarżący zarzucili, że przymusowa sprzedaż nieruchomości w dodatku po niskiej, ustalonej cenie była naruszeniem Art. 1 Protokołu. Skarżący zostali pozbawieni własności za cenę niższą od rynkowej, a nabywcom transakcja przysporzyła nieuzasadnionej korzyści. Podobnie za naruszenie Art. 1 Protokołu uznane zostało w sprawie *Hakansson i Sturesson przeciwko Szwecji* żądanie władz odsprzedania przez skarżących gruntu, który kupili na przetargu, z uwagi na cofnięcie zgody na ich uprawę.

W sprawie *Sporrong i Lonnroth przeciwko Szwecji* nieruchomości obojga skarżących przeznaczone zostały przez radę miejską do wywłaszczenia. Ostatecznie do wywłaszczenia nie doszło, jednakowoż powyższe nieruchomości objęte były całkowitym zakazem budowy. Doszło do sytuacji, iż władze szwedzkie wprawdzie nie wywłaszczyły skarżących i w związku z tym nie pozbawiono ich mienia, jednakże przez prawie 25 lat możliwości sprzedaży nieruchomości były znacznie ograniczone bowiem ich potencjalni nabywcy wycofywali się po skontaktowaniu się z radą miejską. Trybunał ocenił taką sytuację, jako naruszenie

<sup>3</sup> Więcej zob.: M. Krzyżanowska-Mierzewska, *Orzecznictwo organów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w sprawach przeciwko Polsce dotyczących ochrony prawa do poszanowania mienia*.

Art. 1 Protokołu, stając na stanowisku, iż przy ocenie czy doszło do wywłaszczenia nie należy kierować się wyłącznie względami formalnymi, ale badać czy zakres ingerencji w korzystanie z prawa własności nie oznaczał faktycznego jego pozbawienia.

Podobnie w sprawie *Loizidou przeciwko Turcji* właścicielka gruntów położonych w północnej części Cypru, została pozbawiona możliwości dostępu do nich z uwagi na wkroczenie tam Turków. Trybunał uznał, iż skarżąca wprawdzie pozostała legalnym właścicielem gruntów, jednakże utraciła nad nimi kontrolę oraz możliwość korzystania z nich. Doszło zatem do ingerencji w jej prawa wynikające z art. 1 Protokołu Nr 1. Trybunał zwrócił w związku z tym uwagę, iż przeszkody faktyczne mogą prowadzić do naruszenia Konwencji, tak samo jak bariery prawne.

W sprawie *Papamichalopoulos i inni przeciwko Grecji* skarżący zarzucili w skardze do Trybunału, iż pozbawiono ich możliwości korzystania z należących do nich gruntów z uwagi na przekazanie ich na potrzeby Marynarki Wojennej. Pomimo potwierdzenia przez sąd prawa do gruntów, nie zostały one przez wojsko zwrócone a zaofiarowane grunty zamienne okazały się nieistniejące. Trybunał potwierdził naruszenie Art. 1 Protokołu Nr 1, bowiem zajęcie gruntów przez wojsko stanowiło ingerencję w prawo do postanowienia mienia w sytuacji, gdy skarżący nie zostali wywłaszczeni a prawo własności gruntów nigdy na wojsko nie przeszło.

Często przyczyną pozbawienia właścicieli nieruchomości prawa pełnego korzystania z własności są decyzje władz samorządowych związane z planami zagospodarowania terenu. W sprawie *Phocas przeciwko Francji* skarżący zarzucił niemożność dokonania przebudowy budynku z uwagi na mający wejść w życie plan zagospodarowania przestrzennego. Skarżący w takiej sytuacji kilkakrotnie zwracał się do władz o odkupienie budynku, jednakże nie doszło do uzgodnienia ceny między stronami. W sprawie było bezsporne, iż doszło do ingerencji w prawo własności skarżącego i Komisja jednogłośnie uznała, iż naruszony został Art. 1 Protokołu Nr 1. Trybunał, podobnie jak i Komisja uznał, iż zagrożenie wywłaszczeniem a nadto ograniczenia dotyczące możliwości budowy, wynajmu czy sprzedaży były przeszkodą w prowadzeniu działalności gospodarczej z użyciem przedmiotowego budynku. Jednocześnie Trybunał zwrócił uwagę na fakt, iż obowiązujące przepisy dawały skarżącemu możliwość przeciwdziałania takiej sytuacji, bowiem przysługiwał mu środek odwoławczy w postaci żądania wykupienia nieruchomości, a w braku porozumienia mógł wystąpić z wnioskiem do sędziego ds. wywłaszczeń o ustalenie ceny. Ponieważ z tego środka nie skorzystał i zaakceptował przyznane mu odszkodowanie, Trybunał stwierdził, iż nie nastąpiło naruszenie Art. 1 Protokołu Nr 1<sup>4</sup>.

Podobnie w sprawie *Belvedere Alberghiera S.R.L. przeciwko Włochom* skarżąca spółka zarzuciła władzom miejskim, iż przejęły one w trybie administracyjnym działkę umożliwiającą skarżącej bezpośredni dostęp do morza. Poprzez działkę tę władze w bardzo krótkim czasie przeprowadziły drogę i w związku z obowiązującym we Włoszech ustawodawstwem stały się jej właścicielem, natomiast skarżąca spółka mogła domagać się wyłącznie odszkodowania. Trybunał nie miał wątpliwości, iż nastąpiło pozbawienie mienia w rozumieniu Art. 1 Protokołu Nr 1.

Dodać należy, iż przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu zawisło w

<sup>4</sup> Zob. więcej: *Europejski Trybunał Praw Człowieka – orzecznictwo*, t. 2, w opracowaniu M. A. Nowickiego, Zakamycze, 2002, s. 1374.

ostatnim czasie kilka spraw z Polski, w których skarżący podnoszą, iż w wyniku niepewności spowodowanej mającymi wejść w życie w bliżej nieokreślonej przyszłości planami zagospodarowania przestrzennego, nie mogą w pełni korzystać z praw właściciela w stosunku do posiadanych nieruchomości (np. skarga w sprawie *Skibińska przeciwko Polsce, Buczkiewicz przeciwko Polsce*).

Pozbawienie własności, jak również uregulowanie korzystania z niej musi realizować uprawniony cel oraz być proporcjonalne<sup>5</sup>. Organy strasburskie w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślały, że zawsze należy stosować proporcję między stosowanymi środkami i celem, który zamierza się osiągnąć przez wywłaszczenie. W sprawie *Holy Monasteries przeciwko Grecji* osiem zakonów wystąpiło ze skargą zarzucając, iż wprowadzona przez Grecję ustawa w praktyce pozbawia je własności posiadanych od wieków nieruchomości klasztornych bez odszkodowania. Trybunał uznał, iż odebranie mienia bez zapłaty sumy odpowiadającej w rozsądny sposób jego wartości jest traktowane jako nieproporcjonalna ingerencja. Zupełny brak odszkodowania jest natomiast usprawiedliwiony tylko w wyjątkowych okolicznościach. Ostatecznie Trybunał doszedł do wniosku, iż władze państwowe pozbawiając skarżących własności, nie zachowały właściwej równowagi pomiędzy różnymi interesami, o których mowa w treści przepisu Art. 1 Protokołu Nr 1.

Zasadność wysokości przyznanych odszkodowań była także przedmiotem orzeczenia Trybunału w sprawie *Lithgow przeciwko Wielkiej Brytanii*.

Na zakończenie warto jeszcze wspomnieć o kategorii spraw dotyczących niezrealizowanych przez władze polskie rekompensat za tzw. mienie zabużańskie. Pierwsza z tych spraw wniesiona do Komisji zakończyła się niepowodzeniem dla skarżącej (*Piłatowska przeciwko Polsce*). Komisja orzekła, iż skarżąca nie może skutecznie wywodzić skargi, jako że jej roszczenie zostało już zaspokojone, bowiem skarżąca nabyła w drodze przetargu nieruchomość od skarbu państwa z zaliczeniem wartości mienia zabużańskiego na poczet ceny kupna nieruchomości.

Pierwszą sprawą rozpatrywaną przez Trybunał, która została uznana za dopuszczalną (*admissible*) jest sprawa *Broniowski przeciwko Polsce*. Problemem, jaki Trybunał będzie musiał rozstrzygnąć w tej i następnych tego rodzaju sprawach jest kwestia, czy tzw. umowy republikańskie, na podstawie których nastąpiła repatriacja ludności polskiej z ziem wschodnich należących przed 1939 rokiem do Państwa Polskiego są nadal wiążące i z nich, jako dotąd nie zrealizowanych, skarżący mogą wyprowadzać swoje uprawnienia w rozumieniu prawa cywilnego (wierzytelność) do rekompensat za pozostawione mienie, czy też – jak chcą władze – mienie pozostawione za Bugiem nie stanowi własności w rozumieniu Art. 1 Protokołu Nr 1 i nie istnieje żaden ogólny obowiązek odszkodowawczy wobec zabużan. Sprawa ta stanie się niebawem znowu aktualna, gdy Trybunał w składzie Wielkiej Izby wyda orzeczenie.

---

<sup>5</sup> Zob.: M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej*, Zakamycze 2000, s. 351.