

Agnieszka Grzesiok-Horosz

Kognicja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich dotyczących ochrony własności

Studia Politicae Universitatis Silesiensis 6, 143-162

2010

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Agnieszka Grzesiok-Horosz

Kognicja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich dotyczących ochrony własności

Abstract: Cognition of European Courts of Human Rights in the cases of Polish affairs concerning the protection of property

The popularity of the Human Rights Convention in Poland creates one of the highest number of judgments concerning Poland. The European Court of Human Rights was set up in Strasbourg to deal with alleged violations of the Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Protocol No 1 of the Convention was ratified by Poland on 10th October 1994, and its first article guarantees the right to the peaceful enjoyment of one's possessions. This article contains three distinct rules. The first rule is a general nature and enunciates the principle of the peaceful enjoyment of property; the second rule covers deprivation of possessions and subjects it to certain conditions. The third rule recognizes that the contracting States are entitled, amongst other things, to control the use of property in accordance with the general interest. The Court's case law has also often emphasised the fact that possessions within the meaning of Article 1 can signify existing ownership or claims that can be said to constitute a legitimate expectation of effective enjoyment of property rights.

This essay deals with matters connected with the past when properties of many people were arbitrarily seized or confiscated and left beyond the Bug River. Also owners of nationalised property, taken over with a view to agricultural land reform did not obtain equivalent compensation in Poland and that is the reason why former owners claim for compensation at the international forum.

Key words: The European Courts of Human Rights, a violation of the Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, property, possessions, compensation.

Uwagi wstępne

Polska zajmuje jedno z pierwszych, niechlubnych miejsc pod względem liczby skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Stanowią one przede wszystkim odzwierciedlenie ogólnych tendencji w orzecznictwie strasburskim dotyczącym ochrony praw człowieka, w tym prawa własności, i właśnie one będą stanowiły przedmiot prowadzonych rozważań.

W opracowaniu przedstawione zostaną zwłaszcza sprawy, które odnoszą się do specyficznych polskich warunków historyczno-politycznych. Zagadnieniem związanym z nierozstrzygniętą kwestią restytucji majątku znacjonalizowanego, wywłaszczonego bez podstaw prawnych, jak również pozostawionego poza obecnymi granicami Polski, są sprawy zawisłe przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, wytaczane przeciwko Polsce z powodu naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Zauważalna jest tendencja do poszukiwania obrony przed własnym państwem na forum międzynarodowym, poprzez skargi dotyczące naruszenia własności, złożone do Trybunału przez obywateli polskich, którzy w kraju bezskutecznie dochodzili swych roszczeń reprivatyzacyjnych¹.

Ilustracją spraw polskich będą poglądy doktryny oraz ogólne tendencje orzecznictwa strasburskiego, zwłaszcza w sprawach ochrony własności. Przedstawiony zostanie przedmiot ochrony konwencyjnej, jej zakres czasowy, następnie postępowanie w celu ustalenia naruszenia postanowień Konwencji i zadośćuczynienie z tego tytułu.

Warto przy okazji wskazać, iż bardzo często skarżący, oprócz naruszenia własności, podnoszą także naruszenie art. 6 Konwencji, gwarantującego prawo do rzetelnego postępowania przed sądami krajowymi, którego przedmiotem jest orzekanie o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym. Ta problematyka pozostanie jednak poza obszarem prowadzonych rozważań.

¹ Zob. L. Garlicki: *Transformacja ustrojowa a ochrona prawa własności (Aktualne tendencje w orzecznictwie ETPCz)*. W: *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzczińskiego*. Red. J. Góral. Warszawa 2007, s. 385 i nast.; J. Chlebny: *Ochrona własności w sprawach administracyjnych na podstawie EKPCz*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 9, s. 39 i nast.; M.A. Nowicki: *Wokół Konwencji Europejskiej*. Zakamycze 2002, s. 347 i nast.; J.P. Pawłowski: *Obowiązek odszkodowawczy w związku z naruszeniem art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*. „Rejent” 2007, nr 5, s. 99 i nast.; I. Nakielska: *Problematyka ochrony własności w skargach wnoszonych przeciwko Polsce na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*. „Radca Prawny” 2002, nr 2, s. 103 i nast.

Ochrona własności w świetle Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

Kompetencja *ratione temporis*

Podstawą normatywną ochrony praw człowieka są postanowienia Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, uchwalonej 4 listopada 1950 roku. Ochrona prawa do własności została wprowadzona Protokołem nr 1 z 20 marca 1952 roku, Polska zaś jest zobowiązana do przestrzegania postanowień Protokołu Konwencji od dnia jego ratyfikacji, tj. 10 października 1994 roku².

Zgodnie z zasadą *ratione temporis* państwo może być pociągnięte do odpowiedzialności za naruszenia, które miały miejsce po wyrażeniu zgody na związywanie się przepisami Konwencji. Właściwość Trybunału jest ograniczona do tych zdarzeń i faktów, które miały miejsce po wejściu w życie Konwencji czy w przypadku naruszeń własności — Protokołu nr 1. Trybunałowi strasburskiemu nie przysługuje bowiem kompetencja temporalna do rozpoznawania spraw dotyczących pozbawienia własności, jeżeli miało ono miejsce przed ratyfikacją Protokołu nr 1³.

Nie wyprzedzając toku dalszych rozważań, wspomnieć już w tym miejscu trzeba, iż zasadę *ratione temporis* Trybunał złamał po raz pierwszy, podejmując decyzję o dopuszczalności rozstrzygnięcia w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce*⁴. Co do zasady, takie jest stanowisko Trybunału wobec wszelkich wyłączeń, w tym dokonanych przez władze komunistyczne po II wojnie światowej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, które ratyfikowały Protokół nr 1. Na określenie właściwości czasowej spotkać można w literaturze następujący opis: „[...] gruba kreska, poza którą pozostają fakty i akty z przeszłości”⁵. W wielu sprawach dotyczących szeroko rozumianej reprivatyzacji stwierdzono niedopuszczalność skargi z uwagi na omawianą zasadę⁶.

² Dz.U. 1995, Nr 36, poz. 175.

³ Szerzej na ten temat M. Krzyżanowska-Mierzevska: *Problem wyłączonej własności w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i jego odniesienie do niemieckich roszczeń majątkowych wobec Polski*. W: *Transfer. Obywatelstwo. Majątek. Trudne problemy stosunków polsko-niemieckich*. Red. W. Góralski. Warszawa 2005, s. 331 i nast.; I. Lach: *Przedmiot ochrony prawa do własności w ujęciu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*. „Studia Prawnicze” 2001, Z. 3—4, s. 20; T.T. Koncewicz: *Doktryna „situacji trwałej” w orzecznictwie Trybunału Praw Człowieka*. „Palestra” 2003, nr 7—8, s. 203 i nast.

⁴ Wyroki z dnia 2 czerwca 2004 r. oraz zatwierdzający ugodę z dnia 28 września 2005 r., skarga nr 31443/96. Orzeczenia wykorzystane w tekście są publikowane na oficjalnej stronie Rady Europy [<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en> (04.06.2009)].

⁵ L. Garlicki: *Transformacja ustrojowa a ochrona prawa własności...*, s. 387.

⁶ Przykładowo w sprawie *Marian Futro przeciwko Polsce*, decyzja z dnia 12 grudnia 2000 r., skarga nr 51832/99; w sprawie 33230/96 *Pelka przeciwko Polsce*, decyzja z 17 stycznia 1997 r.

Wcześniej podobne skargi ze strony byłych właścicieli z Prus Wschodnich, jak również w polskich sprawach, były oddalane. Trybunał uznał, że choć naruszenie praw Zabużan nastąpiło, zanim objęte one zostały ochroną w ramach Europejskiej konwencji praw człowieka, to jednak z uwagi na „ciągłość naruszenia” (*continuing violation*) sprawa objęta jest jego kompetencją. Orzecznictwo Trybunału stoi na stanowisku, że z sytuacją trwałą mamy do czynienia, gdy stan faktyczny naruszający Konwencję powstał przed jej ratyfikacją i trwa po jej dokonaniu⁷.

Kompetencja *ratione materiae*

Zgodnie z treścią art. 1 Protokołu każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia, a nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. W dalszej części ów artykuł stanowi, iż postanowienia te nie będą naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych (grzywien)⁸.

Przyjmuje się w piśmiennictwie, iż przywoływany artykuł zawiera trzy oddzielne zasady. Zdanie pierwsze gwarantuje spokojne korzystanie z mienia (*peaceful enjoyment*), drugie zaś mówi o możliwości pozbawienia mienia pod pewnymi warunkami. Trzecia zasada stanowi, iż państwa uprawnione są między innymi do kontroli korzystania z mienia zgodnie z interesem ogólnym. Nie ulega wątpliwości, iż zasady drugą i trzecią, dotyczące konkretnych sposo-

czy sprawie 33776/96, *P. Potocka, P. Potocki, D. Potocka-Radziwiłł, A. Potocka i I. d'Ornano przeciwko Polsce*, decyzja z 6 kwietnia 2000 r. Sprawy polskie w orzecznictwie organów kontrolnych Europejskiej Konwencji opisuje m.in. I. Nakielska: *Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*. Gdańsk 2002, s. 226 i nast.; B. Garlacz: *Niemieckie roszczenia odszkodowawczo-windykacyjne z tytułu majątków pozostawionych w Polsce w świetle kompetencji ratione materiae Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*. „Studia Europejskie” 2005, z. 4, s. 128 i nast.

⁷ Zob. T.T. Koncewicz: *Sytuacje trwałe i kompetencje ratione temporis Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w kontekście art.1 Protokołu nr 1 Konwencji (ochrona własności)*. „Przegląd Sądowy” 2004, nr 5, s. 3 i nast.; Idem: *Doktryna „sytuacji trwałej”...*, s. 203 i nast.

⁸ Zob. E. Lętowska: *Konstrukcja gwarancji własności w europejskiej konwencji z 1950 roku*. W: *Rozprawy z prawa cywilnego ochrony środowiska*. Katowice 1992, s. 153 i nast.; G. Matusik: *Mienie i jego ochrona na gruncie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*. Cz. 1. „Rejent” 2005, z. 11, s. 167; M. Szalewska: *Wywłaszczenie nieruchomości*. Toruń 2005, s. 116 i nast.; M. Krzyżanowska-Mierzevska: *Problem wywłaszczonej własności...*, s. 335 i nast.

bów ingerencji w prawo do spokojnego korzystania z mienia, należy interpretować z uwzględnieniem pierwszej zasady mającej charakter ogólny⁹.

W art. 1 Protokołu gwarantuje się prawo własności, z wszystkimi jego atrybutami: *ius possidendi, ius utendi i ius fruendi ab abutendi et disponendi*. O zastosowaniu przewidzianej w Protokole ochrony prawa do własności, w odniesieniu do konkretnego przypadku decyduje, po pierwsze — uznanie ekonomicznej wartości danego prawa lub interesu, po drugie — wyłączności danej osoby korzystania z danego mienia oraz faktyczne istnienie danego prawa czy interesu majątkowego, jak również uzasadnione oczekiwanie jego nabycia. Jak widać, ochrona prawa własności obejmuje szerokie rozumienie tego pojęcia, a mianowicie wszelkie nabyte zgodnie z prawem prawa majątkowe o charakterze bezwzględnym, jak własność, i względne, rozumiane jako przysługujące stronie roszczenie o świadczenie majątkowe.

W kontekście podjętych w niniejszym artykule rozważań warto wskazać na to, iż pojęcie własności na gruncie Konwencji zostało użyte w szerokim, międzynarodowoprawnym znaczeniu i nie ogranicza się do cywilistycznego ujęcia. Tym samym skupia się wokół pojęcia „majątek”, a nawet „sytuacja majątkowa”¹⁰.

Wypracowane na gruncie art. 1 standardy, jak również bogate orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dostarczają zatem argumentów na poparcie stanowiska, że pojęcie mienia sprowadza się do oceny, czy skarżący ma określony interes majątkowy bądź wymierną wartość, która daje się zakwalifikować jako prawo materialne z art. 1 Protokołu. Pojęcie „biens” (*possessions*) obejmuje różnorodne kategorie praw majątkowych — prawo do własności i praw majątkowych. Przepis art. 1 Protokołu nr 1 nawiązuje do instytucji anglosaskiej „property” rozumianej jako majątek, a nie jako prawo własności będące *ius in rem suam*¹¹. Przyjmując takie rozumienie pojęcia „własność”,

⁹ Zob. C. Mik: *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*. „Państwo i Prawo” 1993, z. 5, s. 25; M. Muszyński: *Nacjonalizacja mienia cudzoziemców w Polsce a problem rekompensaty za mienie pozostawione*. „Przegląd Sejmowy” 2006, z. 1, s. 57; Idem: *Status prawny przesiedleńców i emigrantów z Polski jako wypędzonych: obywatelstwo, instytucja Niemca i sprawa wyrównania szkód za utracony majątek*. W: *Transfer...*, s. 195 i nast.; Idem: *Przejęcie majątków niemieckich przez Polskę po drugiej wojnie światowej. Studium prawnomiędzynarodowe i porównawcze*. Bielsko-Biała 2003, s. 56; B. Garlacz: *Niemieckie roszczenia odszkodowawczo-windykacyjne...*, s. 125; A.M. Nowicki: *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*. Warszawa 1999, s. 503 i nast.

¹⁰ Por. E. Łętowska: *Konstrukcja gwarancji własności...*, s. 153 i nast.; G. Matusik: *Mienie i jego ochrona...*, s. 167; I. Lach: *Przedmiot ochrony prawa do własności...*, s. 6 i nast.; M. Krzyżanowska-Mierzevska: *Problem wywłaszczonej własności...*, s. 335 i nast.

¹¹ Por. A. Redelbach: *Natura praw człowieka. Strasburskie standardy ich ochrony*. Toruń 2001, s. 264; Idem: *Prawa naturalne — prawa człowieka — wymiar sprawiedliwości. Polacy wobec Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*. Toruń 2000, s. 125; J. Harris, M. O’Boyle, C. Wabrick: *Law of the European Convention on Human Rights*. London—Dublin—Edinburgh 1995, s. 517; I. Lach: *Przedmiot ochrony prawa do własności...*, s. 5 i nast.; I. Nakiel-

obejmujące szeroki zakres różnorodnych interesów majątkowych o określonej wartości ekonomicznej na gruncie Konwencji, w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazuje się, iż art. 1 Protokołu chroni prawo do korzystania z mienia¹². Wskazuje się również, iż pojęcie „mienie” w pierwszej części art. 1 Protokołu nr 1 ma znaczenie autonomiczne, które nie jest ograniczone do własności dóbr materialnych ani zależne od formalnego przyporządkowania w prawie krajowym¹³.

W każdej sprawie kwestią wymagającą rozważenia jest, czy w jej okolicznościach, ocenianych jako całość, skarżącemu przysługiwał tytuł do interesu o charakterze materialno-prawnym, podlegającego ochronie na mocy art. 1 Protokołu nr 1. Trybunał wielokrotnie wszak podkreślał, iż mienie to zarówno własność istniejąca, jak i roszczenia, w stosunku do których można wywodzić, że ma się uzasadnione oczekiwanie efektywnego wykonywania uprawnień właścicielskich¹⁴.

Warto w tym miejscu podnieść jeszcze jedną kwestię, a mianowicie, że w sprawach wytaczanych przed Europejskim Trybunałem dotyczących roszczeń restytucyjnych byli właściciele często oczekują zwrotu utraconego majątku. Artykuł 1 Protokołu nie gwarantuje prawa do zwrotu własności. Ze względu na, wskazywaną już w toku rozważań, kompetencję temporalną sprawy restytucyjne w postępowaniu przed organami strasburskimi kończą się z reguły orzeczeniami dla dawnych właścicieli niekorzystnymi¹⁵.

ska: *Prawo do własności...*, s. 13 i nast.; M.A. Nowicki: *Europejska Konwencja Praw Człowieka...*, s. 503 i nast.; M. Krzyżanowska-Mierzevska: *Problem wywłaszczonej własności...*, s. 338 i nast.; J.M. Pawłowski: *Obowiązek odszkodowawczy w związku z naruszeniem art.1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego...*, s. 109 i nast.

¹² Jako przykład wskazać warto wyrok z dnia 20 listopada 1995 r. w sprawie *Pressos Compania Naviera S.A. i inni przeciwko Belgii* czy orzeczenie z dnia 29 listopada 1991 r. w sprawie *Pine Valley Developments i inni przeciwko Irlandii*; orzeczenie z dnia 13 czerwca 1979 r. w sprawie *Marckx przeciwko Belgii*; orzeczenie z dnia 28 października 1987 r. w sprawie *Inze przeciwko Austrii*.

¹³ W prawie polskim, zgodnie z art. 44 k.c., mieniem jest własność i inne prawa majątkowe. Zob. M. Bednarek: *Mienie. Komentarz do art. 44—55³ KC*. Zakamycze 1997, s. 20; E. Skowrońska W: *Kodeks cywilny. Komentarz*. T. 1. Red. K. Pietrzykowski. Warszawa 1997, s. 106.

¹⁴ Zob. podobnie w sprawach: *Iatridis przeciwko Grecji*, skarga 31107/96 i *Beyeler przeciwko Włochom*, skarga 33202/96 za mienie uznano także prawo do zwrotu określonej kwoty zapłaconego podatku, jak również ekspektatywę prawa do odszkodowania, wyrok z dnia 9 grudnia 1994 r. w sprawie *Stran Greek Refineries i Stradis Andreadis przeciwko Grecji*, skarga 13427/87; wyrok z dnia 23 lutego 1995 r. w sprawie *Gasus Dossier und Fordertechnik GmbH przeciwko Holandii*, skarga 15375/89; wyrok z dnia 25 marca 1999 r. w sprawie *Iatridis przeciwko Grecji*, skarga 31107/96; wyrok z dnia 23 lipca 2003 r. w sprawie *Ryabikh przeciwko Rosji*, skarga 52854/99; wyrok z dnia 5 stycznia 2000 r. w sprawie *Beyeler przeciwko Włochom*, skarga 33202/96.

¹⁵ Przykładowo wskazać można sprawy: *A., B., C., D., E., F., G., H., I. przeciwko Republice Federalnej Niemiec* o zwrot mienia utraconego w wyniku II wojny światowej, jak również sprawy pozbawienia mienia we wschodniej części Niemiec — zajętej przez Związek Radziec-

Wyrażony pogląd znalazł odzwierciedlenie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który uznał za nieuzasadnione żądanie naprawiania szkód przez restytucję, gdy nie jest to możliwe z powodu ingerencji w utrwalony już od pewnego czasu stan faktyczny i prawny oraz naruszenie praw osób trzecich.

Protokół dodatkowy do Europejskiej Konwencji chroni prawo do niezakłóconego korzystania z własności, stąd też orzecznictwo strasburskie wyróżnia, oprócz dopuszczalności wywłaszczenia w drodze aktu normatywnego, kategorię wywłaszczeń faktycznych. Rozumie się pod tym pojęciem zachowania władzy publicznej w praktyce prowadzące do ograniczenia lub pozbawienia prawa. Innymi słowy, jest to zupełna i nieodwracalna redukcja możliwości korzystania z atrybutów własności bez formalnego pozbawienia tytułu prawnego¹⁶.

W kontekście naruszenia jednego z atrybutów własności w postaci ograniczenia korzystania z niej warto wskazać sprawę *Sporrong i Lonnroth przeciwko Szwecji* (wyrok z dnia 18 grudnia 1984 r.). Z kolei w sprawie *Lightgow i inni przeciwko Wielkiej Brytanii* (wyrok z dnia 8 lipca 1986 r.) Trybunał uznał szeroki margines swobody państwa podczas ustalania odszkodowania z tytułu nacjonalizacji i nie stwierdził naruszenia art. 1 Protokołu nr 1. W sprawach *Zubani v. Włochy* (skarga 14025/88, orzeczenie z 7 sierpnia 1996 r.) oraz *Tsomtsos v. Grecja* nie została zachowana słuszna równowaga między interesem ogółu a interesem jednostki. Podobnie w sprawie *Belvedere v. Włochy* wykorzystując instytucję domniemanego wywłaszczenia, odebrano skarżącemu możliwość odzyskania działki. Zbliżona sytuacja miała miejsce w sprawie *Papamichalopo-*

ki, w latach 1946—1949, w wyniku przeprowadzonej reformy rolnej. Skargi 5573/ 72 i 5670/72, decyzja z 16 lipca 1976 r., DR7(8); skarga 188890/91, 19048/91, 19049/91, 1934/91, 1954/92 połączone sprawy *Mayer Weidlich, Fullbrecht, Hasenkamp i Klausser przeciwko Niemcom*; skargi 23131/93 oraz 36939/97 *Brezny oraz Rozman przeciwko Republice Słowackiej*. Szerzej: M. Krzyżanowska-Mierzewska: *Problem wywłaszczonej własności w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka...*, s. 341; Eadem: *Standardy przyjęte w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach dotyczących znacjonalizowanego mienia i ich zastosowanie do roszczeń majątkowych z Niemiec*. W: *Polska i Rada Europy 1990—2005*. Red. H. Machińska. Warszawa 2005, s. 173 i nast.; I. Lach: *Przedmiot ochrony prawa do własności...*, s. 19; I. Nakielska: „*Mienie zabużańskie*” i „*grunty warszawskie*” w polskich sprawach własnościowych przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. „*Gdańskie Studia Prawnicze*” 2005, T. 16, s. 118.

¹⁶ Zob. M. Szalewska: *Wywłaszczenie...*, s. 115; F. Zoll: *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*. „*Przegląd Sądowy*” 1998, nr 5, s. 32; C. Mik: *Prawo własności w Europejskiej Konwencji praw człowieka...*, s. 30; G. Matusik: *Mienie i jego ochrona...*, s. 164 i nast.; Idem: *Mienie i jego ochrona na gruncie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*. Cz. 2. „*Rejent*” 2005, z. 12, s. 176; M.A. Nowicki: *Europejska Konwencja Praw Człowieka...*, s. 503; S. Jarosz-Zukowska: *Konstytucyjna zasada ochrony własności*. Zakamycze 2003, s. 231; Eadem: *Spory wokół pojęcia wywłaszczenia*. „*Państwo i Prawo*” 2001, z. 1, s. 18; J.M. Pawłowski: *Obowiązek odszkodowawczy z związku z naruszeniem art.1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego...*, s. 113 i nast.

ulos i inni v. Grecja (skarga nr 14556/89, orzeczenie z dnia 24 czerwca 1993 r.). Zajęcie przez wojsko należącej do skarżących ziemi naruszyło przysługujące im prawo do własności. Całkowita utrata możliwości dysponowania zajętą ziemią w połączeniu z brakiem jakichkolwiek środków odwoławczych oznaczała dla skarżących *de facto* wywłaszczenie. Trybunał dopatrywał się tutaj sytuacji ciągłej, rozumianej jako trwające wiele lat wywłaszczenie faktyczne, gdyż skarżący nie mogli doprowadzić do restytucji mienia, ani także nim rozporządzać.

Zagadnienie wywłaszczenia pojawiło się również w sprawie *Loizidou v. Turcja*, w której mimo braku formalnego wywłaszczenia skarżąca utraciła możliwość korzystania z mienia i kontrolę nad nim. W sprawie *Akkus v. Turcja* władze zwlekaly z zapłatą odszkodowania za wywłaszczenie, co — zdaniem Trybunału — stanowiło ingerencję w prawo do korzystania z mienia. W sprawie *Vasilescu przeciwko Rumunii* w wyroku z 22 maja 1998 roku, dotyczącym konfiskaty złotych monet, stwierdzono brak wszelkiej możliwości dysponowania własnością w sytuacji bezskuteczności działań podejmowanych przed organami państwowymi w celu ich odzyskania¹⁷.

Koncepcja wywłaszczenia faktycznego została przyjęta także w zakresie polskich spraw dotyczących mienia pozostawionego poza granicami. Zasadniczą formą realizacji uprawnień było „prawo zaliczenia”¹⁸. W świetle przedstawionych rozważań na temat mienia w ujęciu strasburskim uznać należy, iż prawo zaliczenia stanowi surogat prawa własności, podlega tym samym ochronie konwencyjnej jako prawo majątkowe mające wartość ekonomiczną. Uznać tym samym można, iż działania faktyczne i prawne państwa, prowadzące do obniżenia lub pozbawienia wartości prawa zaliczenia, będące ingerencją państwa w prawo objęte ochroną konwencyjną, stanowiły ekspropriację.

¹⁷ Charakterystyka spraw przed Europejskim Trybunałem szerzej zob.: G. Matusik: *Mienie i jego ochrona...*, Cz. 1, s. 170 i nast.; Idem: *Mienie i jego ochrona...*, Cz. 2, s. 190 i nast.; I. Nakielska: *Problematyka ochrony własności w skargach wnoszonych przeciwko Polsce na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*. „Radca Prawny” 2002, nr 2, s. 125; Eadem: *Problematyka ochrony własności w najnowszym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącym spraw polskich*. „Radca Prawny” 2002, nr 3, s. 90 i nast.; I. Lach: *Przedmiot ochrony...*, s. 20 i nast.

¹⁸ Zob.: R. Trzaskowski, W. Sadowski J., Trzaskowski R., Zaradkiewicz K.: *Mienie zabużańskie jako otwarta kwestia majątkowa w prawie polskim*. Warszawa 2002, s. 91; A. Brzezińska: *Pozwany Skarb Państwa — mienie zabużańskie...*, s. 8; P. Łaski: *Refleksje na temat żądań odszkodowawczej zabużan z tytułu utraty mienia na Kresach Wschodnich w świetle prawa międzynarodowego i prawa polskiego*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, z. 2, s. 43; Z. Garlicki: *Prawnomiędzynarodowe aspekty sprawy „mienia zabużańskiego”*. „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2004, z. 4, s. 14; R. Szytk: *Realizacja prawa do rekompensaty za nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej*. „Rejent” 2006, nr 3, s. 47 i nast.; B. Załęska-Świątkiewicz: *Mienie zabużańskie — rekompensaty w aktualnym stanie prawnym*. „Rejent” 1998, nr 6, s. 175; S. Jarosz-Zukowska: *Konstytucyjna zasada...*, s. 70; J. Szachułowicz: *Zasady i organizacja reprivatyzacji*. „Państwo i Prawo” 2003, z. 9, s. 33.

Działaniem normatywnym była komunalizacja mienia, dokonana ustawą z dnia 10 maja 1990 roku: „Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych”¹⁹.

W odniesieniu do innych składników mienia państwowego było to wydawanie przepisów ograniczających pulę nieruchomości, w stosunku do których przysługiwało prawo zaliczenia wartości pozostawionych majątków, przykładowo art. 17 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 roku o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw²⁰. Ograniczenie możliwości realizacji prawa zaliczenia stanowiło także wynik ustawowego wyłączenia nieruchomości wojskowych sprzedawanych w trybie przetargowym, będących w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej oraz Agencji Mienia Wojskowego²¹.

W zakresie działań faktycznych ubezskuteuczających prawo zaliczenia, prowadzących do wywłaszczenia *de facto*, wskazać należy sytuacje, w których uprawnieni, dysponując decyzją potwierdzającą przysługiwanie prawa do rekompensaty, oczekiwali latami na przystąpienie do przetargu w celu nabycia nieruchomości skarbowej. W razie jego dojścia do skutku, zdając sobie sprawę z trudności realizacji prawa zaliczenia, podbijali cenę nieruchomości do wysokości znacznie przekraczającej jej wartość rynkową.

Wskazane przypadki dowodzą, iż zarówno przepisy, jak i praktyka ich stosowania, uniemożliwiały faktyczną realizację prawa do zaliczania nieruchomości pozostawionych na poczet ceny sprzedaży nieruchomości czy opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Wskutek opisanych działań normatywnych zasób nie-

¹⁹ Dz.U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191 z późn. zm. Skarb Państwa uszczuplił swój majątek, uwłaszczając jednostki samorządu terytorialnego, bez równoczesnego stworzenia odpowiedniego mechanizmu zabezpieczającego możliwość realizacji uprawnień.

²⁰ Dz.U. z 1994 r., Nr 1, poz. 3., zgodnie z którym do czasu uregulowania w odrębnej ustawie form zadośćuczynienia z tytułu utraty mienia i zasad przyswarcania własności zabużanom, którzy złożyli wnioski o zaliczenie wartości mienia nieruchomego pozostawionego poza granicami kraju w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., nie zalicza się wartości tego mienia na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości, wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Wyłączenie to utrzymał art. 213 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w brzmieniu: „Przepisów art. 204—211 nie stosuje się do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, chyba że przepisy dotyczące gospodarowania tym Zasobem stanowią inaczej”. Spowodowało to niemożność realizacji prawa zaliczenia w odniesieniu do nieruchomości będących w dyspozycji Agencji Własności Rolnej.

²¹ Przepis art. 89 ustawy z 22 czerwca 1994 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 86, poz. 433 ze zm.) przewidywał, iż nie zalicza się wartości mienia pozostawionego na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład zasobu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Podobnie art. 31 ust. 4 Ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. Nr 90, poz. 405) stanowił, iż przepisów art. 212 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nie stosuje się do mienia będącego własnością Skarbu Państwa pozostającego w trwałym zarządzie lub użytkowaniu jednostek.

ruchomości Skarbu Państwa, możliwych do zaliczenia jako ekwiwalent z tytułu pozostawienia poza granicami, był znikomy lub mało atrakcyjny. Doszło tym samym do wywłaszczenia faktycznego, które polegało na takim ukształtowaniu prawa zaliczenia, iż niemożliwym było jego urzeczywistnienie w istniejącym otoczeniu prawnym²², i uzasadnione są skargi zabuża do trybunału strasburskiego.

Postępowanie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka

Najskuteczniejszym sposobem dochodzenia roszczeń o naruszenie praw człowieka jest skarga indywidualna wywłaszczonego. Zgodnie z art. 34 Konwencji Trybunał może przyjmować skargi każdej osoby, organizacji pozarządowej lub grupy jednostek, która uważa, że stała się ofiarą naruszenia praw zawartych w Konwencji lub jej protokołach. Dodać trzeba, iż z roku na rok wzrasta liczba skarg komunikowanych Polsce.

Zaznaczyć należy, wobec wpływu polskich skarg już od 1995 roku, iż do zmiany systemu kontrolnego Europejskiej konwencji praw człowieka postępowanie toczyło się na sesjach Komisji Praw Człowieka. Trafiały tu skargi indywidualne w celu stwierdzenia ich dopuszczalności oraz dokonania wstępnej oceny co do naruszenia Konwencji. W ciągu trzech miesięcy sprawa mogła być wniesiona do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który orzekał, czy została naruszona Konwencja, i w razie potrzeby zasądzał zadośćuczynienie i zwrot poniesionych kosztów. W sytuacji, gdy sprawa nie znalazła się na wokandzie Trybunału, o naruszeniu Konwencji orzekał Komitet Ministrów Rady Europy.

Europejski Trybunał Praw Człowieka, który jest właściwy do rozpatrywania wszystkich spraw wniesionych w drodze skargi indywidualnej i międzypaństwowej, powołano dnia 1 listopada 1998 roku Protokołem nr 1²³. Podstawowym

²² Szerzej na ten temat: Z. Garlicki: *Prawnomiędzynarodowe aspekty sprawy „mienia zabużańskiego”*..., s. 14 i nast.; M. Masternak-Kubiak: *Glosa do wyroku z 19 grudnia 2002 r., K 33/02. „Państwo i Prawo”* 2003, z. 6, s. 119 i nast.; A. Grzesiok: *Rekompensaty za mienie zabużańskie. Cz. 2: Przegląd orzecznictwa krajowego i międzynarodowego. „Nieruchomość”* 2006, z. 3, s. 14; Eadem: *Bezprawie normatywne jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. „Zeszyty Prawnicze Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji w Bytomiu”* 2007, z. 1—2, 2008 z. 1—2, Red. A. Szewc. Bytom 2008, s. 160 i nast.; L. Bosek: *Bezprawie legislacyjne*. Warszawa 2007, s. 297; L. Kuła: *Zabużanie. Nowe możliwości?*..., „Gazeta Sądowa” 2002, z. 1, s. 27; B. Załęska-Świątkiewicz: *Mienie zabużańskie*..., s. 177; R. Trzaskowski (w): *Mienie zabużańskie*..., s. 94 oraz wyroki: z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02, OSNC 2004, Nr 6, poz. 103; wyrok z dnia 6 października 2004 r., I CK 447/03, [niepubl.].

²³ Zob. H. Bajorek-Ziaja: *Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz skarga do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*. Warszawa 2008, s. 27 i nast.; R. Kuź-

składem orzekającym są cztery 7-osobowe izby, decydujące w istotnych sprawach. Tylko orzeczenia przez nie wydawane są podawane do publicznej wiadomości. Orzeczenia odrzucające skargi wydawane są w składzie 3-osobowym.

Stosownie do art. 47 regulaminu Europejskiego Trybunału, rejestracja skargi nastąpi, jeśli jest ona zrozumiała, odpowiada wymogom formalnym oraz zawiera wymagane załączniki — dokumenty dotyczące wypełnienia warunków dopuszczalności skargi. Skarga powinna zawierać nazwisko, wiek, zawód i adres skarżącego, nazwisko, zawód i adres jego przedstawiciela, wskazanie państwa, przeciwko któremu skarga jest skierowana, krótkie przedstawienie sprawy; określenie, które z wolności i praw zostały naruszone; informacje o wykorzystywanych środkach odwoławczych; zestawienie wydanych decyzji z krótką informacją o ich treści, dacie wydania i organie, który je podjął. Anonimowe skargi nie są rozpatrywane, gdyż art. 45 regulaminu wyraźnie wskazuje, że skarga musi być przez skarżącego podpisana²⁴.

Podzielić należy pogląd, iż maksymalne uproszczenie procedury składania skargi służyć ma temu, by ochrona praw człowieka miała rzeczywiście powszechny charakter, mimo to już na etapie wstępnego badania skargi większość spraw zostaje zakończona z powodu stwierdzenia niedopuszczalności skargi.

Przyczyn takiego stanu rzeczy jest kilka. Po pierwsze, często nie dokonuje się merytorycznej oceny pod kątem prawidłowości zastosowanych przez państwo środków ingerencji w prawo własności ze względu na brak związania państwa polskiego Konwencją w okresie dokonywanych naruszeń. Po wtóre, w ocenie Trybunału, brak naruszenia przedmiotu ochrony Protokołu nr 1 Konwencji²⁵.

Opracowanie każdej zarejestrowanej skargi powierzone jest sprawozdawcy, wyznaczonemu po zarejestrowaniu skargi. Można żądać od skarżącego uzupełnienia zawartych w skardze danych faktycznych oraz już na etapie badania dopuszczalności skargi zarządzić przeprowadzenie rozprawy.

Skargi rozpatruje się w kolejności ich rejestracji. Przed reformą działalności Europejskiego Trybunału, przed Komisją toczyły się zasadniczo dwa rodza-

niar: *Prawa człowieka: prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*. Warszawa 2006, s. 172 ; M.A. Nowicki: *Wokół Europejskiej Konwencji...*, s. 21; J.M. Pawłowski: *Obowiązek odszkodowawczy z związku z naruszeniem art.1 Pierwszego Protokołu...*, s. 103 i nast.; P. Hofmański: *Postępowanie przed Europejską Komisją Praw Człowieka*. W: Idem: *Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej znaczenie dla prawa karnego*. Białystok 1993, s. 60 i nast.

²⁴ Zob. M. Krzyżanowska-Mierzewska: *Problem wyłączonej własności w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i jego odniesienie do niemieckich roszczeń majątkowych wobec Polski*. W: *Transfer...*, s. 341 i nast.; J. Wołosiewicz: *Na tropie sprawiedliwości strasburskiej*. W: *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*. Red. H. Machińska, H. Izdebski. Warszawa 2005, s. 19; M.A. Nowicki: *Europejska Konwencja praw człowieka*. Zakamycze 1999, s. 74 i nast.

²⁵ L. Garlicki: *Perspektywy dostępu obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*. W: *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości...*, s. 107.

je postępowań. Sumaryczne miało miejsce w sytuacji, gdy sprawozdawca wnioskował o uznanie skargi za niedopuszczalną, oraz zwyczajnie, w sprawach skomplikowanych, kiedy sprawozdawca wnioskował o przedstawienie sprawy rządowi oskarżonego państwa z wnioskiem o zajęcie stanowiska w kwestii dopuszczalności skargi²⁶.

Stosownie do wymogu *ratione personae* skarżący musi wykazać pokrzywdzenie naruszeniem prawa gwarantowanego przez Konwencję — bezpośrednio i pośrednio pod rygorem stwierdzenia niedopuszczalności skargi. Tak stało się w przypadku sprawy *Pilatowskiej* (decyzja z dnia 20 października 1997 r., skarga nr 30642/95). Komisja uznała, iż skarżąca otrzymała zadośćuczynienie za domniemane naruszenie Konwencji już na poziomie prawa krajowego.

Przykładowo, wskazać można, iż niedopuszczalność skargi z uwagi na zasadę *ratione temporis* stwierdzono w sprawie *Marian Futro przeciwko Polsce* (decyzja z dnia 12 grudnia 2000 r., skarga nr 51832/99). Spadkobiercy Józefa Potockiego (P. Potocka, p. Potocki, D. Potocka-Radziwiłł, A. Potocka i I. d’Ornano) domagali się między innymi zwrotu nieruchomości wywłaszczonej w 1945 roku i przejętej następnie w 1950 roku na rzecz Skarbu Państwa. Naczelny Sąd Administracyjny w 1995 roku nie uznał ich racji, a skargę do ETPC oddalono z uwagi na okoliczność, iż właściciele zostali pozbawieni własności w 1945 roku.

W sprawie *Pełka i inni przeciwko Polsce* skarżący podnosili, iż decyzja Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej o nacjonalizacji mienia była wydana bezprawnie, bez spełnienia obowiązujących przesłanek. Wobec niemożności zastosowania art. 1 Protokołu nr 1 — również z uwagi na zasadę *ratione temporis*, uznano skargę za niedopuszczalną. W przywoływanej sprawie ETPC w celu uzasadnienia braku swojej właściwości *ratione materiae*, podkreślił, że prawo skarżącego nie zostało uznane decyzją żadnego organu państwowego.

Aby wykazać istnienie prawa własności, konieczne jest przeprowadzenie — przed organami polskimi — stosownego postępowania uchylającego akt nacjonalizacyjny lub stwierdzającego brak podstaw do przejęcia własności. ETPC zwraca szczególną uwagę na fakt, czy istnienie prawa własności zostało uznane decyzją organu państwowego, co następuje zwykle w razie uchylecia aktów o charakterze nacjonalizacyjnym lub wywłaszczającym²⁷.

²⁶ Zob. J.M. Pawłowski: *Obowiązek odszkodowawczy w związku z naruszeniem art.1 Pierwszego Protokołu...*, s. 108; M. Krzyżanowska-Mierzewska: *Sprawy mienia zabużańskiego przed ETPCz. „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 12, s. 21 i nast.*; P. Hofmański: *Postępowanie przed Europejską Konwencją...*, s. 60 i nast.

²⁷ Decyzje nacjonalizacyjne mogą podlegać weryfikacji w postępowaniu administracyjnym z punktu widzenia ich legalności, w tzw. trybach nadzwyczajnych, którymi są postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności, postępowanie w sprawie wznowienia postępowania oraz uchylecia lub zmiany decyzji. Zob.: B. Adamiak, J. Borkowski: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2002, s. 628 i nast.; M. Jaśkowska w: M. Jaśkow-

Z uwagi na upływ terminu, sanujący częściowo pozostałe wady wymienione enumeratywnie w art. 156 § 1 k.p.a., przesłanką do stwierdzenia nieważności decyzji jest wykazanie, iż została ona wydana z rażącym naruszeniem prawa lub bez podstawy prawnej. Będą to przypadki nieprawidłowego zastosowania norm prawa materialnego do danego stanu faktycznego czy przeprowadzenia postępowania niezgodnie z normami prawa procesowego. Ustawodawstwo nacjonalizacyjne stanowiło samo w sobie „drakońskie prawo”, a ponadto było z rozmachem łamane. Jako przykłady takich naruszeń prawa można wskazać przyjęcie jako podstawy prawnej decyzji nacjonalizacyjnej aktu niemającego charakteru powszechnie obowiązującego, jaką jest samoistna uchwała Rady Ministrów; niespełnienie warunków, które zgodnie z treścią przepisu musiały zaistnieć, nacjonalizacji mienia; pozbawienie strony prawa odwołania czy jakościowe naruszenia aktów nacjonalizacyjnych, jak na przykład uznanie wytwórcy pudełek za drukarnię²⁸.

Jeśli skarżący nie jest w stanie wykazać, że przysługuje mu *existing possession*, co zwykle ma miejsce w przypadku znacjonalizowanej własności, to wówczas do ETPC należy ocena, czy pomimo to skarżący ma na gruncie prawa krajowego uprawnioną ekspektatywę prawa własności (*legitimate expectation*), tj. czy skarżący może w sposób uprawniony oczekiwać pieniężnego zaspokojenia swojego roszczenia. Odpowiedzi na tak postawione pytanie ETPC udziela *ad casum*, biorąc za podstawę istniejące prawo krajowe, ewentualne decyzje organów państwowych co do przysługiwania mienia, jak również specyficzne okoliczności sprawy.

Warunek istnienia własności mienia zabużańskiego nie został spełniony w sprawie *Radwillowicz*, gdzie uznano, iż obowiązujące prawo krajowe nie może stanowić podstawy prawnie uzasadnionego oczekiwania, że skarżący otrzyma odszkodowanie za utraconą przez ojca własność. Znajdująca wówczas zastosowanie ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości

ska, A. Wróbel: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Kraków 2000, s. 932 i nast.; R. Godlewski: *Administracyjne aspekty prywatyzacji*. W: *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*. Red. H. Kisielowska. Warszawa 2002, s. 379 i nast.; J. Antosiewicz: *Reprywatyzacja...*, s. 47 i nast.; R. Hausner: *Zgodnie czy niezgodnie z (ówczesnym) prawem*. „Gazeta Sądowa” 2001, nr 5, s. 8; M. Krzyżanowska-Mierzewska: *Problem wywłaszczonej własności w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka...*, s. 338.

²⁸ Podaję za: *Poradnik RPO. Utracone majątki. Zwrot i odszkodowanie*, 1992, s. 57 i nast.; E. Mzyk: *Reprywatyzacja w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*. W: *Materiały pomocnicze do konferencji „Reprywatyzacja w systemie prawa”*. Warszawa 1999. Zob. także wyrok III CZP 47/87, OSN 1988, z. 7—8, poz. 91, s. 9; wyrok NSA z 18 lipca 1997 r. IV S.A. 1692/95, [niepubl.]; Szerzej: R. Pessel: *Rekompensowanie skutków naruszeń prawa własności*. Warszawa 2003, s. 52; A. Grzesiok: *Wybrane aspekty zwrotu znacjonalizowanych przedsiębiorstw*. W: *Małe przedsiębiorstwa — bariery rozwoju i perspektywy ich przezwyciężenia*. Red. M. Miszewski. Bytom 2006, s. 162 i nast.

ści²⁹ nie przyznawała skarżącemu prawa do odszkodowania, którego nie mógł on także nabyć od swojej matki w drodze darowizny. Stąd też nie można było w tej sprawie zastosować art. 1 Protokołu nr 1.

Podobnie w sprawie *Szyszkiewicz*, w decyzji o dopuszczalności skargi Trybunał uznał iż, ze względu na odebranie ojcu skarżącego nieruchomości w 1969 i 1973 roku, jemu samemu prawo do własności nie przysługuje. Ponadto, obowiązujące przepisy prawa krajowego nie przyznają skarżącemu roszczenia o jej nabycie, co oznacza brak przesłanki istnienia prawnie uzasadnionego oczekiwania na uzyskanie stosownego odszkodowania w zamian za stracone nieruchomości.

Taka sama argumentacja stanowiła podstawę wydania decyzji o niedopuszczalności skargi w sprawie *Rucińska przeciwko Polsce*. Wszczęte przez skarżącą postępowanie, mające na celu odzyskanie wywłaszczonej na poczet reformy rolnej własności, zakończyło się jednak uznaniem przez stosowne władze krajowe, iż pozbawienie skarżącej własności było zgodne z prawem. Trybunał Praw Człowieka stwierdził brak istnienia mienia należącego do skarżącej, gdyż zakupiona przez nią działka została wywłaszczona w 1949 roku.

W przywoływanej już sprawie, *Potoccy*, podnosili oni, iż ostateczny w sprawie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego pozbawił ich prawa do własności. Trybunał nie podzielił jednak tego stanowiska i uznał, iż skarżącym nie przysługuje ani tytuł własności, ani też uzasadnione roszczenie jego nabycia, gdyż nieruchomości została odebrana właścicielom już w 1945 roku i od tego czasu nie wykonywali oni w stosunku do niej żadnego władztwa.

Kolejny wymóg, jaki statuuje Konwencja, to tak zwana zasada subsydiarności. Przed wystąpieniem ze skargą do Trybunału należy wykorzystać wszystkie dostępne w kraju środki odwoławcze przewidziane przez prawo w sprawach, których skarga dotyczy. Stosownie do art. 78 Konstytucji, w sprawach sądowych należy odwołać się do sądu wyższej instancji, a w administracyjnych — do organu administracyjnego wyższej instancji, a następnie wystąpić ze skargą do sądu administracyjnego³⁰.

W charakteryzowanych sprawach wymóg został przez skarżących dopełniony. Przykładowo w sprawie *Zwierzyński przeciwko Polsce* bezprawność wywłasz-

²⁹ Szerzej na temat realizacji uprawnień zabużańskich pod rządami przedmiotowej ustawy zob.: S. Kolanowski: *Drogi realizacji „roszczeń zabużańskich”*. Cz. 3. „Nieruchomości C. H. Beck” 2006, nr 11, s. 35 i nast.; G. Bieniek, Z. Marmaj: *Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości. Komentarz*. Warszawa—Zielona Góra 1995, s. 271 i nast.; Z. Truszkiewicz w: E. Drozd, Z. Truszkiewicz: *Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości. Komentarz*. Kraków 1995, s. 316; J. Siegień: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Jaktorów 1999, s. 348.

³⁰ W. Skrzydło: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Zakamycze 1998, s. 93; J. Boć w: *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.* Wrocław 1998, s. 140 i nast.; P. Winczorek: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa 2000, s. 102 i nast.

czenia potwierdziła decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wyłączeniowej utrzymana w mocy prawomocnym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego. Podstawą wydania decyzji o niedopuszczalności skargi w sprawie *Pilatowska przeciwko Polsce* był fakt, iż skarżąca otrzymała odszkodowanie od władz polskich przed wydaniem decyzji o dopuszczalności skargi.

W celu zapobieżenia kwestionowaniu decyzji po upływie znacznego okresu wprowadzono wymóg złożenia skargi w ciągu sześciu miesięcy od podjęcia ostatecznej, prawomocnej decyzji w sprawie. Data wniesienia skargi to dzień przekazania pierwszej informacji skarżącego, orzeczeniem ostatecznym zaś jest orzeczenie ostatniej instancji. Termin 6-miesięczny rozpoczyna bieg po ustnym i publicznym ogłoszeniu ostatecznej decyzji bądź od daty otrzymania kopii wyroku bądź od dnia doręczenia pełnego uzasadnienia.

Innym sposobem zakończenia postępowania przed Trybunałem jest skreślenie skargi z listy. Może to nastąpić, gdy skarżący nie podtrzymuje swojej skargi, gdy spór został rozstrzygnięty przez zawarcie ugody, albo też z innej przyczyny nie jest uzasadnione dalsze rozpatrywanie skargi³¹. W sprawach polskich skreślenie skargi miało miejsce w przypadku sprawy *Kulakowski przeciwko Polsce*, na skutek śmierci skarżącego (decyzja z 19 października 1998 r.).

W najnowszych sprawach dotyczących mienia zabużańskiego nastąpiło jedynomyślnie skreślenie skarg z listy spraw: *Wolkenberg i inni przeciwko Polsce* i *Witkowska, Tobała przeciwko Polsce* (decyzja z 4 grudnia 2007 r., skarga nr 50003/99 oraz skarga nr 11208/02).

W ocenie trybunału wybór zaspokojenia roszczeń zabużańskich, dokonany przez władze w najnowszej ustawie dotyczącej nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Państwa Polskiego nie wydaje się nieproporcjonalny ani nieuczciwy dla skarżących. Trybunał wskazał na szeroki margines swobody oceny przyznany państwu oraz fakt, że celem odszkodowania nie jest zagwarantowanie zwrotu wyłączonego majątku, lecz złagodzenie skutków pozbawienia własności, które nie zostało dokonane przez Państwo Polskie. ETPC uznał zatem, iż procedury wprowadzone przez polskiego ustawodawcę usunęły praktyczne i prawne przeszkody w korzystaniu przez skarżących z „prawa do zaliczenia”, którego naruszenie Trybunał stwierdził w — przywoływanym już — wyroku w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce*³².

Co więcej, jesienią 2008 roku odrzucono 176 spraw, jakie wpłynęły do Trybunału w Strasburgu, dotyczących zwrotu mienia zabużańskiego. W ocenie

³¹ Por. H. Bajorek-Ziaja: *Postępowanie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka...*, s. 30 i nast.; A. Nowicki: *Wokół Konwencji...*, s. 44 i nast.; P. Hofmański: *Postępowanie...*, s. 86.

³² Zob. M. Krzyżanowska-Mierzevska: *Sprawy mienia zabużańskiego przed ETPCz*. „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 12, s. 23 i nast. Główne tezy uzasadnienia podają za: *Wokanda Luksemburga i Strasburga (Przegląd wybranych orzeczeń)*. „Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego” 2007, nr 12, opracowane przez P. Miłkaszewicza. Warszawa. 2007.

Trybunału obecne polskie prawo w tym zakresie jest „satisfakcjonujące”, polski rząd zaś wprowadził skuteczny system zadośćuczynienia (wyrok pilotażowy z dnia 23 września 2008 r. w sprawie *E.G. i 175 innych skarżących przeciwko Polsce*, skarga nr 50425/099).

Jeśli natomiast Trybunał uzna skargę za dopuszczalną, kontynuuje rozpatrywanie sprawy z udziałem adwokatów — przedstawicieli stron. W celu rozpoznania meritum sprawy zwołuje się rozprawę, by zapoznać się z argumentami merytorycznymi stron. Rozprawy są publiczne.

W orzeczeniu, sporządzanym w języku francuskim lub angielskim stwierdza się czy nastąpiło naruszenie Konwencji i w jaki sposób. W wyroku zawarte są nazwiska osób orzekających, data przyjęcia wyroku i jego ogłoszenia, wskazanie stron, nazwiska pełnomocników, adwokatów i doradców, przebieg postępowania, okoliczności faktyczne sprawy, podsumowanie stanowiska stron, uzasadnienie prawne, sentencje orzeczenia, decyzję dotyczącą kosztów, liczbę sędziów stanowiących większość. Narady nad orzeczeniami odbywają się za zamkniętymi drzwiami, a ich treść pozostaje tajemnicą, w razie potrzeby dołącza się do nich zadania odrębne. Wyroki Trybunału są ostateczne³³.

Zabiega się o polubowne załatwienie sprawy. I tak we wspomnianej sprawie *Zwierzyński przeciwko Polsce* w listopadzie 2001 roku policja opuściła budynek, ale właściciel żądał jego zwrotu w stanie, w jakim niegdyś zabrano go jego ojcu. Tym samym mimo przedłużenia przez Trybunał terminu do zawarcia ugody w celu polubownego załatwienia sprawy nie doszło.

Słuszne zadośćuczynienie z tytułu naruszenia Konwencji

Zgodnie z artykułem 41 Konwencji, jeżeli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej protokołów, orzeka, gdy zachodzi potrzeba, słuszne zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie, obejmujące szkody zarówno materialne, jak i niematerialne.

W przywoływanych w toku rozważań sprawach dotyczących ochrony własności ów obowiązek zadośćuczynienia szkód wynikłych z wyłączenia oraz innych form ingerencji państwa w mienie prywatne splata się z prawem do odszkodowania. Prawo to należy do istoty prawa do poszanowania mienia. Przesłanka słusznego odszkodowania nie została wprost wysłowiona w treści art. 1 Protokołu nr 1 Konwencji, jednak w orzecznictwie Trybunału strasburskiego potwierdza się jej obowiązywanie jako wynikające z zasady proporcjonalności.

³³ Zob. art. 74 Regulaminu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka; M.A. Nowicki: *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*. Warszawa 1999, s. 491 i nast.; Idem: *Wokół Konwencji...*, s. 67.

Zgodnie z art. 1 Protokołu nr 1 państwo jest uprawnione do wyłączenia, włączając w to wszelkie roszczenia odszkodowawcze przyznane ustawą, jak również do nawet znacznego ograniczenia wysokości odszkodowania, zgodnie z zasadą słusznej równowagi. Zasada ta ma zastosowanie w szczególności do sytuacji, w których uprawnienie do odszkodowania nie wynika z faktu uprzedniego odebrania własności indywidualnej przez pozwane państwo, lecz ma służyć złagodzeniu skutków odebrania czy też utraty mienia, których nie można przypisać temu państwu.

W ocenie Trybunału, decyzje o uchwaleniu ustaw wyłączających lub przyznających odszkodowania za wyłączone mienie z funduszy publicznych implikują rozważenie wielu problemów politycznych, ekonomicznych i społecznych. Ta sama logika ma zastosowanie do fundamentalnych zmian systemu w kraju, takich jak przejście z reżimu autorytarnego do demokratycznej formy rządów i reforma struktury politycznej, prawnej i ekonomicznej państwa. Należyte odszkodowanie stanowi element kształtujący stan właściwej równowagi pomiędzy potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa a wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki³⁴.

Artykuł 1 Protokołu nr 1 wymaga, aby wartość przyznanego odszkodowania za odebrane przez państwo mienie była w „rozsądnym stosunku” do jego wartości. Zatem art. 1 nie gwarantuje we wszelkich okolicznościach prawa do pełnego odszkodowania. Źródeł obowiązku zapewnienia słusznego odszkodowania poszukuje się przede wszystkim w konieczności właściwego wyważenia interesów publicznych i prywatnych.

Zagadnienie ekwiwalentności odszkodowania należnego podmiotowi wyłączoneму również znalazło wyraz w wielu orzeczeniach Europejskiego Trybunału. Odnosiły się one zarówno do problemu właściwego określenia mechanizmu ustalania wysokości odszkodowania, jak i zagadnienia terminu jego wypłacenia. Za naruszające równowagę między interesem ogółu a ochroną prawa własności uznano wprowadzenie sztywnego systemu ustalania wysokości odszkodowania, nieuwzględniającego różnorodności sytuacji podmiotów wyłączonych (orzeczenie *Tsomtsos i inni v. Grecja czy Katikaridis i inni v. Grecja*).

W sprawach polskich Trybunał także orzekał o słusznym zadośćuczynieniu. W sprawie *Zwierzyński przeciwko Polsce* Trybunał nakazał władzom Polski zwrot nieruchomości w ciągu trzech miesięcy pod rygorem zapłaty kwoty odpowiadającej wartości rynkowej budynku. Rozstrzygając na zasadzie słuszności, biorąc pod uwagę kompetencję *ratione temporis* i utracone dochody z powodu niemoż-

³⁴ Zob. J.M. Pawłowski: *Obowiązek odszkodowawczy...*, s. 107 i nast.; M.A. Nowicki: *Orzecznictwo Europejskiego Trybunału...*, s. 388; C. Mik: *Prawo własności...*, s. 30; E. Łętowska: *Konstrukcja gwarancji własności w europejskiej konwencji...*, s. 155; I. Nakielska: *Prawo do własności...*, s. 194; M. Szalewska: *Wyłączenie nieruchomości...*, s. 258; F. Zoll: *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka...*, s. 32 i nast.

ności korzystania z mienia, Trybunał ocenił w sprawie Zwierzyńskiego, że istnieje powód, aby przyznać skarżącemu odszkodowanie za straty materialne wynikające z pozbawienia możliwości korzystania z własności i pozbawienia mienia oraz tytułem zwrotu kosztów i wydatków. Co ciekawe, w tej sprawie Trybunał uznał za ofiarę naruszenia prawa do poszanowania mienia osobę, która nie była właścicielem³⁵.

W sprawie *Broniowski przeciwko Polsce*, uznając prawo zaliczenia za interes majątkowy o takim znaczeniu, że rozciąga się na niego ochrona konwencyjna, Trybunał stwierdził wyrokiem z dnia 22 czerwca 2004 roku naruszenie art. 1 Protokołu nr 1. W ocenie Trybunału obowiązkiem władz polskich było usunięcie istniejącej niezgodności pomiędzy literą prawa i stosowaną przez państwo praktyką, która stała na przeszkodzie skutecznemu wykonywaniu praw majątkowych. Ugodą zawartą rok później przyznano słuszne odszkodowanie.

Podobnie w sprawie *Hutten-Czapska przeciwko Polsce*, Trybunał stwierdził, iż nastąpiło naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, które wywodzi się z systemowego problemu związanego z nieprawidłowym funkcjonowaniem polskiego ustawodawstwa. Ograniczało ono i nadal ogranicza wzrost czynszu, uniemożliwiając prywatnym właścicielom kamienic pokrycie kosztów koniecznego utrzymania nieruchomości. Zobowiązano też Polskę za pośrednictwem podjęcia stosownych środków, do zapewnienia skarżącej oraz pozostałym osobom dotkniętym podobną sytuacją rozsądnego poziomu czynszów bądź zapewnienia mechanizmu łagodzącego skutki, jakie kontrola państwa w przedmiocie wzrostu czynszów ma dla wykonywania ich prawa własności. Podobnie jak w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce*, Trybunał uznał, że kwestia słusznego zadośćuczynienia nie jest jeszcze gotowa do rozstrzygnięcia. Stało się to mocą wyroku z 19 lipca 2006 roku.

Zakończenie

W zakresie ochrony własności odnotować należy obszerne orzecznictwo Trybunału w Strasburgu, w tym w licznych sprawach polskich. Dane liczbowe dotyczące działalności Trybunału strasburskiego w latach 1997—2008 poświadczają wzrost liczby rozpatrywanych spraw³⁶.

³⁵ Doszło zatem do sprzeczności między werdyktem Trybunału a orzeczeniem sądu polskiego, jednak jest to problematyka wykraczająca poza ramy niniejszego opracowania. Zob. I. Helbin w: „Nieruchomość” 2006, nr 4, s. 62 i nast.

³⁶ W roku 1997 wydano tylko 1 orzeczenie, w którym stwierdzono brak naruszenia Konwencji, a 11 skarg uznano za niedopuszczalne. Kolejny rok przyniósł 3 orzeczenia oraz uznanie 9 skarg za dopuszczalne, jak również 11 za niedopuszczalne. W roku 1999 wydano 3 orze-

Wysoce niepożądany jest fakt, iż obywatele polscy muszą dochodzić obrony przed własnym państwem w organach międzynarodowych. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać między innymi w tym, iż linia orzecznicza przyjazna interesom jednostki zachęca do poszukiwania sprawiedliwości na forum Trybunału. Nowe demokracje, do których zaliczyć możemy Polskę, nie zawsze potrafią sobie radzić ze swoimi sprawami i stąd konieczność poszukiwania ochrony prawnej w Strasburgu.

Należy przy tym zaznaczyć, iż Polska znajduje się w czołówce państw, przeciwko którym wnoszone są skargi, ale nie należy ich liczby utożsamiać z zakresem dokonanych przez Polskę naruszeń. Jest to spowodowane ograniczeniem temporalnym jurysdykcji Trybunału Praw Człowieka, specyfiką wnoszonych skarg, wydawaniem tak zwanych wyroków pilotażowych oraz coraz dłuższym okresem oczekiwania na rozpatrzenie sprawy.

Można jednak zauważyć, iż coraz częściej sprawy przeciwko Polsce kończą się orzeczeniami na niekorzyść Polski. W początkowym okresie związania Polski Konwencją skargi częstokroć były uznawane za niedopuszczalne lub oddalane, zwłaszcza w sprawach powojennych nacjonalizacji czy mienia pozostawionego poza obecnymi wschodnimi granicami Polski.

Kolejną istotną kwestią jest fakt, iż w sprawach dotyczących ochrony własności — *Broniowski przeciwko Polsce* oraz *Hutten-Czapska przeciwko Polsce* — Trybunał wskazał na naruszenia systemowe, nakazując konieczność podjęcia przez państwo określonych działań, dotyczących innych osób znajdujących się w podobnej sytuacji faktycznej lub prawnej. W tak zwanych wyrokach pilotażowych wskazany zostaje sposób postępowania w razie ujawnienia systemowego problemu, tkwiącego u podstaw naruszenia Konwencji. Zadanie Trybunału polega tutaj na zidentyfikowaniu tej nieprawidłowości, obowiązkiem zaś danego państwa jest podjęcie skutecznych środków, aby problem rozwiązać, zapobiegając wielu podobnym sprawom.

Nie ulega wątpliwości, iż sprawy stanowiące pokłosie przemian systemowych nie są łatwe. Sytuacje, gdy ingerencja w prawa majątkowe ma związek

czenia, tylko 3 skargi uznano za dopuszczalne, zaś 358 za niedopuszczalne lub skreślone z listy. W roku 2000 wydano 12 orzeczeń, 17 skarg uznano za dopuszczalne, a 741 — za niedopuszczalne. W 2001 r. wydano 19 orzeczeń, uznano 1412 skarg za niedopuszczalne, a tylko 26 — za dopuszczalne. Kolejny rok przyniósł 22 orzeczenia, 46 dopuszczonych skarg i aż 2469 niedopuszczonych. W roku 2003 r. Trybunał stwierdził naruszenie Konwencji w 43 orzeczeniach, 83 skargi uznał za dopuszczone, ponad 1700 zaś — za niedopuszczone. W 2004 r. Trybunał stwierdził naruszenie Konwencji w 74 orzeczeniach, 54 skargi uznano za dopuszczalne, a 2344 — za niedopuszczalne. W 2005 r. wydał 48 orzeczeń, 37 skarg uznano za dopuszczalne, a 6466 — za niedopuszczalne. W roku 2006 wydano 115 orzeczeń przy stwierdzeniu niedopuszczalności 5816 skarg. Rok 2007 przyniósł 111 orzeczeń i 3963 uznane za niedopuszczalne. W 2008 r. Trybunał wydał 141 orzeczeń, 143 uznano za dopuszczalne, a 3825 — za niedopuszczalne.

Zob.: [http://coe.org.pl/pl/polska_w_radzie_europy/orzecznictwo_trybunalu_w_sprawach_polskich/skargi_z_polski (04.06.2009)].

z zaszłościami historycznymi, rodzą pytania o to, jak oceniać dawne nacjonalizacje czy wywłaszczenia bez odszkodowania i czy można do nich zastosować obecne instrumenty ochrony prawnej. Między innymi jest to przyczyna, dla której Trybunał przyznaje państwom szeroki margines swobody w kształtowaniu gwarancji własności. Przyjmuje się, iż dopuszczalne jest ograniczenie wymiaru obowiązków restytucyjnych, w tym zwłaszcza odejście od pełnej kompensacji. To jednak rodzi kolejny problem — rozłożenia ciężarów transformacji ustrojowej zgodnie z zasadą proporcjonalności. Ocenie podlega, czy środki, których dotyczy skarga, nie nałożyły na skarżących nadmiernego indywidualnego ciężaru w imię interesu ogólnego. Zaobserwować można również pewien pragmatyzm oraz specyficzne standardy w zakresie oceny skutków odjęcia mienia. Dopiero w sytuacji jaskrawego nadużycia swobody kształtowania instrumentarium przez dane państwo, Trybunał wytyka danemu państwu naruszenie standardów wypracowanych na gruncie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, często dając czas do ich usunięcia pod rygorem zasądzenia słusznego zadośćuczynienia.

W konkluzji skonstatować zatem należy, iż orzeczenia Trybunału strasburskiego mogą wywoływać różnorakie skutki, zarówno dla skarżącego, jak i dla podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej. Rozstrzygnięcia stanowiąc mogą impuls dla ustawodawcy — tak było w przypadku uchwalenia ustawy zabużańskiej. Po jej wejściu w życie osobami w pierwszej kolejności uprawnionymi do wypłaty rekompensat z tytułu pozostawienia mienia poza granicami państwa polskiego byli skarżący Polskę przed Europejskim Trybunałem. Ta okoliczność ma istotne znaczenie, zwłaszcza wobec niedawnego skreślenia skarg Zabuzan z procedowania przed Trybunałem.

Ostrożnie można zatem twierdzić, iż ustawowe rozwiązanie problemu reprivatyzacji, na wzór ustawy zabużańskiej, zmniejszyłoby liczbę spraw dotyczących naruszenia prawa własności przeciwko państwu polskiemu, zredukowałoby wielkość odszkodowań wypłacanych obywatelom za nieprzestrzeżenie w Polsce standardów ochrony praw majątkowych, jak również odjęłoby pracy Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka.