

Studia PRAWNICZE

Zeszyt 1(187) 2011
Warszawa 2011

Aleksandra Mężykowska ■

REPRYWATYZACJA W STRASBURGU? KILKA REFLEKSJI NA TEMAT AKTUALNYCH TENDENCJI W ORZECZNICTWIE ETPCz W SPRAWACH POLSKICH ROZSTRZYGANYCH NA GRUNCIE ART. 1 PROTOKOŁU NR 1 DO EKPCz

Wstęp

Celem rozważań zawartych w niniejszym artykule jest przedstawienie aktualnych tendencji w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako ETPCz lub Trybunał) na gruncie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej jako EKPCz lub Konwencja) w zakresie skarg skierowanych przeciwko Polsce dotyczących zmian w stosunkach własnościowych dokonanych na gruncie przepisów obowiązujących przed wejściem w życie dla Polski zarówno Konwencji, jak i Protokołu nr 1. Niniejszy artykuł będzie się koncentrował na wskazaniu sytuacji, kiedy skutki zastosowania ustaw nacjonalizacyjnych bądź innych aktów prawnych, które prowadziły do głębokich przekształceń własnościowych, stanowić mogą naruszenie zobowiązań, które Polska zaciągnęła przystępując do Konwencji i Protokołu nr 1¹.

¹ Szerzej na temat zakresu prawa do poszanowania mienia na podstawie art. 1 Protokołu nr 1 w polskiej literaturze zob. m.in. C. Mik, *Prawo własności w europejskiej konwencji praw człowieka*, PiP 5 (1993) oraz C. Mik, *Ochrona prawa własności w prawie europejskim*, T. Jasudowicz, C. Mik (red.), „O prawach człowieka. W podwójną rocznicę Paktów. Księga Pamiątkowa w hołdzie Profesor Annie Michalskiej”, Toruń 1996, E. Łętowska, Konstrukcja

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału sformułowana została zasada, że z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji nie wynika dla państw żadne zobowiązanie do zwrotu mienia, które zostało przez państwa przejęte przed ratyfikacją Konwencji². Wynika to z ukształtowania zakresu prawa własności w Konwencji jako prawa do poszanowania mienia a nie prawa do mienia. Teza ta koresponduje z faktem, iż reprywatyzacja nie jest instytucją prawa międzynarodowego³. Ponadto, Trybunał akceptuje fakt, iż państwa posiadają szeroki margines swobody przy wprowadzaniu rozwiązań restytucyjnych⁴. Margines ten pozwala na uwzględnienie możliwości finansowych państwa, a także realizację określonych celów politycznych, także poprzez wyłączenie uprawnień restytucyjnych w stosunku do określonych kategorii byłych właścicieli⁵. Trybunał zastrzega jednakże, że zakres uznania nie jest nieograniczony i podlega kontroli ze strony organów konwencyjnych, które dokonując oceny muszą uwzględnić także wprowadzony Konwencją zakaz dyskryminacji⁶. W świetle przedstawionych zasad wydawać by się mogło, że kwestia rozliczeń za mienie przejęte przez państwo w czasach komunistycznych, jest kwestią zamkniętą, z uwagi na brak po stronie władz polskich obowiązku restytucyjnego w tym zakresie. Należy jednak zwrócić uwagę, że Trybunał stale przyjmuje do rozpatrzenia nowe sprawy skierowane przeciwko Polsce dotyczące problematyki szeroko rozumianej restytucji mienia przejętego przez państwo przed 1 października 1994 r. W niektórych z nich przedmiotem zainteresowania Trybunału stały się orzeczenia organów krajowych wydane w postępowaniach nakierowanych na odzyskanie utraconego mienia. W innych Trybunał podjął rozważania nad możliwością traktowania niektórych sta-

gwarancji własności w Europejskiej Konwencji z 1950 r. [w] *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska ofiarowane Profesorowi Antoniemu Agopszowiczowi*, red. E. Giszter, Katowice 1992 r. Na temat skutków nacjonalizacji w prawie międzynarodowym patrz m.in. M.Lachs, *Nacjonalizacja i rozwój międzynarodowych stosunków gospodarczych*, PiP 10/1958.

² Por. np. wyrok *Beshiri i inni v. Albania*, skarga nr 7352/03, wyrok z 22.08.2006, *Ballerstedt i inni v. RFN*, skarga nr 54998/00, wyrok z 17.11.2005 r., *Weber v. RFN*, skarga nr 55878/00, postanowienie z 23.10.2006 r., *Bergauer i 89 innych v. Republika Czeska*, skarga nr 17120/04, postanowienie z 13.12.2005 r. Patrz też S. Sołtysiński, A. Nowicka, *Skutki nacjonalizacji może zrekompensować tylko polski parlament*, Rzeczpospolita z 22.2.2007 r.

³ Por. M. Muszyński, *Nacjonalizacja mienia cudzoziemców w Polsce a problem rekompensaty za mienie pozostawione*, Przegląd Sejmowy 2006, nr 1, s. 45.

⁴ Por. *Jahn i inni v. RFN*, skargi nr 46720/99, 72203/01 i 72552/01, wyrok z 30.06.2005, par. 91, *James i inni*, skarga nr 8793/79, wyrok z 21.02.1986, par. 46; *Gratzinger i Gratzingerova v. Republika Czeska*, skarga nr 39794/98, wyrok z 10.07.2002, par. 70-74, a także *von Maltzan i inni v. RFN*, 71916/01, 71917/01 and 10260/02, postanowienie z 02.03.1985, par. 74 (d), *Beshiri i inni v. Albania*, par.81.

⁵ Por. *Weber v. RFN*, skarga nr 55878/00, postanowienie z 23.10.2006.

⁶ Por. *Vajagić v. Chorwacja*, skarga nr 30431/03, wyrok z 20.7.2006 r.

nów prawnych ukształtowanych po II wojnie światowej jako naruszeń o charakterze ciągłym, co eliminuje przeszkodę do orzekania w postaci braku jurysdykcji czasowej Trybunału. Zwrócenie przez Trybunał uwagi na te sprawy prowokuje pytanie o to, czy orzekając zamierza on utrwalić dotychczasowe orzecznictwo, czy wytyczyć nowe standardy w omawianym zakresie. Przedmiotem niniejszego opracowania nie są natomiast rozważania ogólne dotyczące reprivatyzacji w świetle orzecznictwa Trybunału⁷, czy oceny zgodności z prawem dokonanych nacjonalizacji⁸.

Dla wskazania sytuacji, w których osoby, których majątek został przejęty przez państwo przed 1 października 1994 r. mogą skutecznie domagać się ochrony na podstawie Protokołu nr 1, konieczne jest przede wszystkim rozważenie, jakie są granice jurysdykcji czasowej Trybunału w stosunku do Polski oraz czy uprawnienia, na które powołują się skarżący, mogą być kwalifikowane jako mienie w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1.

2. Jurysdykcja czasowa Trybunału

Zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego umowa międzynarodowa, w omawianym przypadku EKPCz oraz Protokół nr 1, nie ma zastosowania do czynów czy aktów poprzedzających datę wejścia w życie umowy wobec danego państwa ani w odniesieniu do sytuacji, które przestały istnieć przed tą datą⁹. W przypadku Polski datą graniczną, od której ETPCz ma jurysdykcję czasową do rozpatrywania spraw skierowanych przeciwko Polsce na podstawie Protokołu nr 1, jest 10.10.1994 r., tj. data wejścia w życie Protokołu dla Polski. Jednak kwestia, czy zarzucane naruszenie oparte jest na faktach, które wydarzyły się przed krytyczną datą czy po niej, jest problematyczne, gdy, podobnie jak występuje to w przywołanych w niniejszym opracowaniu sprawach, fakty, na których opiera się skarga, częściowo rozgrywały się przed wskazaną datą, a częściowo po niej. Należy bowiem wskazać, że we wszystkich skargach skierowanych do Trybunału skarżący, których mienie zostało znacjonalizowane po wojnie, wszczynali przed, jak i już po 10 października 1994 r. postępowania administracyjne oraz cywilne,

⁷ Por. min. D.Szańca, *O koncepcji reprivatyzacji w kontekście orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Transformacje Prawa Prywatnego, 1/2006.

⁸ J.Forystek, *Nieakt (actum non existens) w demokratycznym państwie prawa*, Transformacje Prawa Prywatnego 2/2001, K. Osajda, *Nacjonalizacja i reprivatyzacja, akty prawne – orzecznictwo – piśmiennictwo*, Warszawa 2009.

⁹ Zob. art. 28 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439).

zmierzające do odzyskania utraconego mienia. Fakty większości spraw rozgrywały się w przeciągu kilkudziesięciu lat. Mając na uwadze zasadę nieretroaktywności, organy konwencyjne rozwinęły w orzecznictwie pojęcie tzw. sytuacji ciągłej, tj. naruszeń Konwencji, które zostały spowodowane aktami dokonanymi w pewnym momencie i które trwają w wyniku konsekwencji spowodowanych przez akt pierwotny¹⁰. Ponieważ pierwotne ingerencje w prawo własności w stosunku do skarżących miały na ogół miejsce kilkadziesiąt lat przed ratyfikacją przez Polskę Protokołu nr 1, jedynie zastosowanie konstrukcji naruszenia o charakterze ciągłym pozwala na objęcie tego typu sytuacji ochroną konwencyjną. Skarżący, który wnosi skargę odnoszącą się do wydarzeń, które rozegrały się przed ratyfikacją Konwencji czy Protokołu przez pozwane państwo, musi wykazać, że sytuacja powodująca naruszenie praw gwarantowanych przez te umowy trwa po ich wejściu w życie dla danego państwa¹¹. Ocena tego, czy źródłem ingerencji były fakty mające miejsce przed ratyfikacją, czy już po niej, ma kluczowe znaczenie. Trybunał musi za każdym razem wskazać, które działania pozwanego państwa mogą być traktowane jako ingerencja. Warto w tym momencie zauważyć, że szczególnie w skomplikowanych przypadkach dotyczących stosunków własnościowych wykreowanych w wyniku przeprowadzonej w Polsce po wojnie nacjonalizacji, zadanie to będzie wyjątkowo trudne i będzie wymagało dogłębnej analizy prawa polskiego i praktyki. Tytułem przykładu można wskazać, że w dotychczas rozstrzygniętych przez Trybunał sprawach, których przedmiotem było naruszenie prawa do poszanowania mienia, uznał on, że ingerencją było np. kolejne uchwalanie przez ustawodawcę przepisów potwierdzających istnienie po stronie uprawnionego prawa do ubiegania się o różnego rodzaju świadczenia¹². Określenie momentu ingerencji jest kluczowe, ponieważ jurysdykcja czasowa ETPCz musi być określona w relacji do faktów stanowiących domniemaną ingerencję¹³. Następczy brak środków skierowanych na zadośćuczynienie ingerencji nie może powodować jej objęcia czasową jurysdykcją Trybunału w Strasburgu¹⁴. W sytuacji, gdy skarżący uważa, że państwo naruszyło jego prawa gwarantowane Konwencją, w celu uzyskania napra-

¹⁰ P. van Dijk, F. van Hoof, A. van Rinn, L. Zwaak (red.), *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, Antwerpen – Oksford 2006, s. 23; P. Leach, *Taking a case to the European Court of Human Rights*, Oksford 2005, s. 151, T.T. Koncewicz, *Doktryna „sytuacji trwałej” w orzecznictwie Trybunału Praw Człowieka*, Palestra 7-8 2003.

¹¹ Por. wyrok ETPCz z 8.07.2004 r. w sprawie *Ilascu i inni v. Mołdawia i Rosja*, skarga nr 48787/99, par. 401–403, ze spraw polskich: wyrok ETPCz z 19.06.2006 r. w sprawie *Hutten-Czapska v. Polska*, skarga nr 35014/97, par. 152.

¹² Por. wyrok ETPCz z 22.06.2004 r. w sprawie *Broniowski v. Polska*, skarga nr 31443/96.

¹³ Por. wyrok w sprawie *Blecic v. Chorwacja*, skarga nr 59532/00, wyrok z 08.03.2006 r. [WI], par. 78–82.

¹⁴ Por. wyrok w sprawie *Blecic*, par. 77.

wienia szkody musi najpierw skorzystać z dostępnych środków krajowych. Jeżeli okażą się one nieskuteczne, może on następnie zwrócić się do ETPCz, a podstawę jego skargi zarzucającej naruszenie EKPCz stanowić może jedynie sama ingerencja, która może przybrać np. formę orzeczenia sądowego. Podstawą skargi nie mogą być natomiast fakty dotyczące odmowy zadośćuczynienia w ramach środków krajowych szkodom spowodowanym przez ingerencję. Dlatego też w sytuacjach, gdy ingerencja występowała przed wejściem w życie Konwencji i Protokołu nr 1 dla danego państwa, a odmowa jej zadośćuczynienia nastąpiła już po tej dacie, uznanie za rozstrzygającą o istnieniu jurysdykcji czasowej tej drugiej daty byłoby sprzeczne z zasadą nieretroaktywności traktatów¹⁵.

3. Zakres prawa do poszanowania mienia w orzecznictwie Trybunału

3.1. Orzecznictwo Trybunału w Strasburgu w przedmiocie prawa do poszanowania mienia jest niezwykle bogate. Pojęcie „mienia” zawarte w art. 1 Protokołu nr 1 ma znaczenie autonomiczne, niezależne od jakiegokolwiek klasyfikacji w prawie krajowym. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału pojęcie „mienia” użyte w tekście Protokołu nr 1 traktuje się zasadniczo jako tożsame z pojęciem własności¹⁶. Nie ogranicza się ono do własności dóbr materialnych, a jako mienie mogą być traktowane inne prawa i interesy. W każdej sprawie kwestią wymagającą rozważenia jest to, czy w jej okolicznościach, ocenianych jako całość, skarżącemu przysługiwało prawo do konkretnego i istotnego interesu¹⁷, podlegającego ochronie na mocy art. 1 Protokołu nr 1¹⁸. „Mienie” może być albo „istniejącym mieniem” albo aktywami, w tym roszczeniami, w odniesieniu do których skarżący może twierdzić, że ma przynajmniej „uprawnione oczekiwanie” uzyskania skutecznego korzystania z prawa majątkowego¹⁹. Nadzieja uznania prawa własności, którego nie można było skutecznie wykonywać, czy roszczenie o charakterze warunkowym, którego nie udaje się zrealizować z powodu niewypełnienia

¹⁵ Por. wyrok w sprawie *Blecic*, par. 77.

¹⁶ Por. C. Mik, *Ochrona prawa własności w prawie europejskim*, op.cit., s. 212.

¹⁷ Zwrot „substantive interest” tłumaczony jest różnie, np. jako interes o charakterze materialno-prawnym lub prawo do rzeczywistej korzyści.

¹⁸ Zob. np. *Broniowski v. Polska*, nr 31443/96, postanowienie z 19.12.2002, par. 98, *Broniowski v. Polska*, par. 129, *Kechko v. Ukraina*, skarga nr 63134/00, wyrok z 8.11.2005 r., par. 22.

¹⁹ Por. m.in. *Pine Valley Developments i inni v. Irlandia*, wyrok z 29.11.1991, par. 51; *Pressos Compania Naviera S.A. i inni v. Belgii*, wyrok z 20.11.1995, par. 31, *Beshiri i inni v. Albania*, par. 78; *Gratzinger i Gratzingerova v. Czechy*, par. 69.

warunków nie mogą być traktowane jako „mienie” w rozumieniu artykułu 1 Protokołu nr 1²⁰.

3.2. Choć koncepcja autonomicznego rozumienia niektórych pojęć, w tym pojęcia „mienia” zakłada interpretację niezależną od prostego odwołania się do prawa krajowego, jednakże Trybunał określając zakres ochrony poszczególnych praw uwzględnia ogólne zasady prawa krajowego danego państwa²¹. Orzekając bierze pod uwagę treść i zakres prawa, jakie nadają mu ustawodawstwo i praktyka krajowa. Ma to szczególne znaczenie w sytuacjach spornych, których przedmiotem nie jest „istniejące mienie”, a innego rodzaju aktywa, szczególnie roszczenia. Trybunał podkreśla, że roszczenie może być traktowane jako aktyw chroniony Protokołem jedynie wtedy, gdy jest roszczeniem prawnie uznanym²² („*legally recognised*”). Roszczeniem takim może być roszczenie o konkretnym charakterze²³ mające wystarczającą podstawę w systemie prawa krajowego²⁴. Ma to miejsce m.in. wtedy, gdy roszczenie poza ugruntowaniem w przepisach ma solidną podstawę w ustalonym i potwierdzającym je orzecznictwie sądów krajowych²⁵, bądź jeżeli skarżący dysponuje ostatecznym wymagalnym orzeczeniem na swoją korzyść²⁶ lub uznaniem tego roszczenia przez odpowiednie władze²⁷. Aby roszczenie mogło być traktowane jako aktyw musi być wystarczająco ukształtowane, aby mogło być wykonywane²⁸. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału wynika, iż nie może być traktowane jako roszczenie ukształtowane, roszczenie mające co prawda podstawę w przepisie prawa krajowego, które jednakże jednocześnie w świetle orzecznictwa organów krajowych nie mogłoby być skutecznie dochodzone przed sądami krajowymi²⁹. Trybunał formułując takie stanowisko

²⁰ Por. m.in. *Gratzinger i Gratzingerova v. Czechy*, par. 69; *von Maltzan i inni v. RFN*, par. 74; *Beshiri i inni v. Albania*, par. 78.

²¹ Por. m.in. *Dwudziestu jeden więźniów v. Niemcy*, skargi nr 3134/67, 3172/67, 3188/67 i inne, postanowienie z 6.04.1968 r.

²² Por. m.in. *Bogumiła Rucińska v. Polska*, skarga nr 33752/96, postanowienie z 27.1.2000 r.

²³ Por. *von Maltzan i inni v. RFN*, par. 112.

²⁴ Por. *Draon v. Francja*, wyrok z 06.10.2005 [WI], skarga nr 1513/03, par. 68, *Anheuser-Busch v. Portugalia*, wyrok z 11.01.2007, skarga nr 73049/01, par. 65. Z najnowszych orzeczeń por. m.in. *Ernewein i inni p. RFN*, postanowienie z 12.05.2009 r., skarga 14849/08.

²⁵ Por. *von Maltzan i inni v. RFN*, § 112.

²⁶ Por. see *Draon v. Francja*, par. 68, *Burdov v. Rosji*, skarga nr 59498/00, wyrok z 07.05.2002, par. 40, *Beshiri i inni v. Albania*, par. 79.

²⁷ Por. *Peška i inni v. Polska*, skarga nr 33230/96, postanowienie z 17.01.1997.

²⁸ Por. *Kopecký v. Słowacja*, skarga nr 44912/98, wyrok z 28.09.2004, par. 49, *Stran Greek Refineries i Stratis Andreadis v. Grecja*, skarga nr 13427/87, wyrok z 09.12.1994, par. 59, *Bata v. Czechy*, skarga nr 43775/05, par. 70, *Bergsson i inni v. Islandia*, skarga nr 46461/06, postanowienie z 23.09.2008 r.

²⁹ Por. *Bata v. Czechy*, par. 70.

w sprawie *Bata v. Czechy*, która dotyczyła rzekomego niewywiązania się przez władze czeskie z obowiązku przyznania odszkodowania za mienie przejęte po wojnie, podkreślił, że pomimo obowiązywania przepisów dotyczących przejęcia na własność państwa mienia i zapowiedzi odszkodowania, władze nie wykazały jakichkolwiek przejawów akceptacji bądź uznania prawa do odszkodowania na podstawie będącego źródłem sporu aktu prawnego i wrogo odnosiły się do prób uzyskania takiego odszkodowania. Natomiast przepisy restytucyjne uchwalone już po 1989 r. przez władze demokratyczne nie przewidywały możliwości odszkodowania za mienie przejęte na podstawie spornego dekretu. Ponieważ władze po przystąpieniu do Konwencji nie potwierdziły obowiązku odszkodowawczego wynikającego z uchwalonego przed ratyfikacją ustawodawstwa, a roszczenie skarżącego nie było uznane przez sądy krajowe, Trybunał skonkludował, iż w takiej sytuacji nie może być mowy o istnieniu po stronie skarżącego prawa chronionego art. 1 Protokołu nr 1³⁰. Konkluzje zawarte w postanowieniu w sprawie *Bata*, Trybunał potwierdził w kolejnych orzeczeniach³¹. Postanowienie w sprawie *Bata* jasno dowodzi, że rozważenie, czy wysuwane przez skarżącego roszczenie spełnia przesłanki wynikające z orzecznictwa niezbędne dla zakwalifikowania go jako prawa chronionego Protokołem nr 1, wymaga od Trybunału dokonania dogłębnej analizy prawa i orzecznictwa krajowego w zakresie podstawy prawnej roszczenia oraz jego treści i zakresu.

3.3. Trybunał przypomina w swoich orzeczeniach, że art. 1 Protokołu nr 1 ma zastosowanie jedynie do istniejącego mienia i nie gwarantuje nabycia i restytucji własności³², dlatego też każdy, kto podnosi, że doszło do ingerencji w prawo własności musi wykazać, że prawo takie istniało³³. Trybunał będzie dokonywał oceny z perspektywy tego, jakie „mienie” skarżący posiadał w dniu wejścia w życie Protokołu i w dniu, w którym złożył swoją skargę do organów Konwencji³⁴. W związku z tym należy rozstrzygnąć, czy po ratyfikacji Protokołu nr 1 skarżącemu, którego mienie zostało przejęte przez państwo przed tą datą, przysługi-

³⁰ Por. *Bata v. Czechy*, par. 77

³¹ Por. m.in. *Klaus i Iouri Kiladze v. Gruzja*, wyrok z 2.02.2010 r., sprawa nr 7975/06, par. 53-62. Sprawa ta dotyczyła niewydania przez władze gruzińskie aktów wykonawczych do ustawy uchwalonej w 1997 r. już po zmianach ustrojowych, ale przed wejściem w życie dla Gruzji Protokołu nr 1, dotyczącej zwrotu znacjonalizowanego mienia oraz zadośćuczynień dla ofiar represji politycznych w latach 1921–1990. Por. także sprawa *Slavov i inni p. Bułgarii*, postanowienie z 2.12.2008, skarga nr 20612/02 i kolejne.

³² Por. *Van der Mussele v. Belgia*, wyrok z 23.11.1983, par. 48.

³³ Por. *Pištová v. Czechy*, skarga nr 73578/01, wyrok z 26.10.2004 r., par. 33.

³⁴ Por. *Broniowski v. Polska*, wyrok z 22.06.2004 r., par. 132, Por. także L. Garlicki, *Transformacja ustrojowa a ochrona prawa własności (Aktualne tendencje w orzecznictwie ETPCz)*, Ratio est anima legis, Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcíńskiego, NSA Warszawa 2007, s. 389.

wał aktualny tytuł prawny. Zgodnie z zasadami ustalonymi w orzecznictwie Trybunału akt nacjonalizacji ma zasadniczo charakter jednorazowy i nie powoduje powstania sytuacji naruszenia ciągłego³⁵. Konkluzja Trybunału zakładająca, że nacjonalizacja nie wywołuje skutków ciągłych była wynikiem rozważań tego organu nad okolicznościami, czy posiada on jurysdykcję czasową do orzekania w sytuacji, gdy co prawda samo pozbawienie prawa majątkowego miało miejsce przed ratyfikacją Konwencji i Protokołu nr 1, ale spór co do tego wydarzenia przed organami krajowymi zakończył się już po ratyfikacji tych umów przez dane państwo. W odniesieniu do spraw z zakresu poszanowania mienia Trybunał przyjął zasadę „nierozdzielności” środków prawnych od wydarzeń, które stanowiły źródło ich wniesienia³⁶.

Konsekwencją twierdzenia, że Konwencja i Protokół nie gwarantują prawa do restytucji mienia jest fakt, że prawo skarżącego do spokojnego korzystania z mienia nie będzie naruszone w sytuacji odmowy realizacji roszczenia o zwrot mienia³⁷. Trybunał podkreśla, że z chwilą, kiedy państwo strona Konwencji po ratyfikacji Protokołu nr 1 uchwała przepisy przewidujące całkowitą lub częściową restytucję mienia skonfiskowanego pod rządami wcześniejszych władz, przepisy takie mogą być ocenione jako tworzące nowe prawo własnościowe chronione artykułem 1 Protokołu nr 1³⁸. Ta sama zasada ma zastosowanie do ustawodawstwa przewidującego restytucję lub odszkodowanie, uchwalonego jeszcze przed ratyfikacją Protokołu nr 1, o ile ustawodawstwo to pozostaje w mocy po ratyfikacji przez państwo tej umowy międzynarodowej³⁹, a dodatkowo np. możliwość uzyskania odszkodowania zostaje potwierdzona przez kolejne władze⁴⁰.

Od sytuacji pozbawienia mienia, która ma charakter jednorazowy i mimo, że jej skutki utrzymują się w czasie, nie powoduje powstania sytuacji ciągłego naruszenia praw, odróżnić należy sytuację ograniczenia prawa własności. Sytuacja ta oznacza utrzymanie prawa własności, aczkolwiek podmiot uprawniony ma ograniczone możliwości pełnego wykonywania prawa. Rozróżnienie sytuacji pozba-

³⁵ Por. *Pełka i inni v. Polska*.

³⁶ Por. L. Garlicki, *Transformacja ustrojowa ...*, op.cit., s. 390 i cytowane tam orzecznictwo: *Stamoulakatos v. Grecja*, skarga nr 12806/87, wyrok z 26.10.1993, par.33, *Veeber v. Grecja*, skarga nr 37571/97, wyrok z 07.11.2002, par. 55.

³⁷ Por. *Rucińska v. Polska*.

³⁸ Por. *Slavov i inni p. Bułgarii*, op.cit.

³⁹ Zob. *von Maltzan i inni v. RFN*, par. 74. Z zastrzeżeniem jednakże prezentowanych w dalszej części artykułu wywodów dotyczących tego, w jakich okolicznościach można przyjąć, że roszczenie skarżącego jest wystarczająco ukształtowane. Z najnowszych orzeczeń por. m.in. *Sokołowski v. Polska*, postanowienie z 7.07.2009, skarga nr 39590/04, a także *Klaus i Iouri Kiladze v. Gruzja*, op.cit.

⁴⁰ Por. *Bata v. Czechy*.

wienia mienia i ograniczenia możliwości jego wykonywania ma fundamentalne znaczenie dla określenia jurysdykcji Trybunału. W sytuacji pozbawienia mienia, jeżeli do przejęcia mienia doszło przed ratyfikacją przez dane państwo Protokołu nr 1, nie ma możliwości oceny tego aktu przez Trybunał. Próby oceny skutków takich wyłączeń Trybunał pośrednio dokonuje oceniając jurysprudencję organów krajowych orzekających w toku postępowań wszczętych w celu restytucji przejętego mienia. Natomiast w sytuacjach ograniczenia korzystania z mienia prawo własności nadal istnieje. Jeżeli więc dane państwo ratyfikuje Protokół nr 1, od tego momentu Trybunał ma kompetencję do oceny ograniczeń korzystania z mienia wprowadzonych przez władze krajowe.

4. Zastosowanie zasad ogólnych do sytuacji faktycznych, które stanowią podstawę kierowania skarg przeciwko Polsce

Ocena w świetle Protokołu nr 1 sytuacji prawnej właścicieli mienia przejętego w Polsce w czasach komunistycznych musi uwzględniać wskazane powyżej zasady ogólne ochrony prawa do poszanowania mienia. Po pierwsze należy pamiętać, że akt przejęcia mienia ma charakter jednorazowy i nie powoduje powstania sytuacji o charakterze ciągłym. Po drugie, państwo nie ma obowiązku uchwalania ustawodawstwa zmierzającego do restytucji mienia przejętego przed ratyfikacją Protokołu nr 1. Po trzecie, obowiązek restytucji lub kompensacji istnieje jedynie w przypadku obowiązywania i stosowania właściwych przepisów uchwalonych przed ratyfikacją i potwierdzonych po ratyfikacji, bądź uchwalonych już po ratyfikacji Protokołu nr 1⁴¹. Ponieważ jurysdykcja ETPCz musi być określona w relacji do faktów stanowiących domniemaną ingerencję, dlatego też przy ocenie poszczególnych skarg konieczne jest zbadanie, kiedy w okolicznościach danej sprawy doszło do ingerencji w prawo własności i jaki był jej skutek.

4.1. Sprawy dotyczące ingerencji w mienie istniejące

Niewątpliwie najważniejsze orzeczenia dotyczące prawa do poszanowania mienia wydane do tej pory w sprawach polskich dotyczyły okoliczności, w których choć ingerencja władz w mienie dokonana była pierwotnie przed wejściem w życie dla Polski Protokołu nr 1, skarżący mogli wykazać, że po dacie 10 października 1994 r. dysponowali aktualnym tytułem prawnym do mienia, a wykonywanie tego uprawnienia było ograniczone bądź wręcz uniemożliwione przez władze

⁴¹ Z uwzględnieniem dalszych warunków sformułowanych w orzecznictwie – por. m.in. postanowienie *Bata v. Czechy*.

na skutek kolejnych ingerencji. W kategorii tych spraw wymienić należy przede wszystkim wyroki w sprawach *Broniowski v. Polska* oraz *Hutten-Czapska v. Polska*⁴².

Sprawa *Broniowski v. Polska* dotyczyła praktycznej nieskuteczności mechanizmów prawnych oferowanych przez system krajowy egzekwowania rekompensaty za mienie pozostawione za Bugiem po II wojnie światowej. We wrześniu 1944 r. Polska zawarła umowy z trzema republikami radzieckimi – Ukrainą, Białorusią i Litwą – które sankcjonowały nowy kształt terytorialny Polski. Umowy te zwane „republikańskimi” stanowiły podstawę prawną dla przesiedlenia ludności i rekompensat za utracone mienie. Szczegółowe zasady realizacji tzw. prawa zaliczenia określone zostały w przyjętych następnie na gruncie krajowym ustawach. Jednym z podstawowych problemów, które musiały zostać rozpatrzone przez Trybunał w związku z wniesieniem skarg dotyczących praktycznej realizacji uprawnień przysługujących tzw. Zabużanom, był charakter prawny „prawa zaliczenia”, a przede wszystkim to, czy uprawnienie to można było traktować jako mienie w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1. Trybunał określając podstawę prawną tego uprawnienia podkreślił więc, że obowiązek kompensacji repatriantom utraty mienia ruchomego i nieruchomego, które pozostawili oni po ich ewakuacji do Polski wynikał bezpośrednio z zawartych przez Polskę umów republikańskich. Zobowiązanie to zostało następnie inkorporowane do prawa polskiego w formie prawa do zaliczenia wartości pozostawionego mienia na poczet ceny lub opłaty za użytkowanie wieczyste mienia m.in. ziemi, domów, pomieszczeń na działalność gospodarczą – nabytego od Państwa. Fakt, że źródłem uprawnienia były umowy republikańskie oraz późniejsze ustawodawstwo zostało potwierdzone w orzecnictwie sądów krajowych, w tym Sądu Najwyższego. ETPCz podkreślił ponadto, że uprawnienie będące przedmiotem rozstrzygnięcia miało podstawę w ustawodawstwie obowiązującym zarówno przed ratyfikacją przez Polskę Protokołu nr 1, jak i zostało potwierdzone w aktach prawnych wydawanych po ratyfikacji. Dokładna treść i zakres tego prawa były doprecyzowane w orzecnictwie organów krajowych. W tym kontekście należy wskazać, że tzw. prawo zaliczenia zostało zdefiniowane przez Sąd Najwyższy jako „dług należny od Skarbu Państwa”, który „ma charakter materialny i dziedziczny” chociaż „przenaszalny wyłącznie wśród osób wymienionych w art. 212 (4) Ustawy z 1997 r. o gospodar-

⁴² Na temat orzeczenia w sprawie *Broniowski v. Polska* patrz m.in. G. Bieniek, *Mienie zabużańskie* [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, wyd. 3, Warszawa 2006 r., P. Filipek, *Sprawa ‘mienia zabużańskiego’ przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka*, *Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego*, vol. I, A.D. MMIII, Raport, a także A. Młynarska-Sobaczewska, *Odpowiedzialność państwa polskiego za mienie zabużańskie*, PiP 2010/2.

ce nieruchomościami”⁴³. ETPCz dostrzegł też, że sam Trybunał Konstytucyjny przychylił się do stanowiska, iż prawo zaliczenia wartości mienia pozostawionego za granicą jest szczególnego rodzaju uprawnieniem o charakterze publiczno-prawnym, stanowiącym „swoisty surogat prawa własności, nie będący jedynie ekspektatywą prawa do rekompensaty”⁴⁴. Uprawnienie to było uznane w orzecznictwie organów krajowych, a możliwość jego zaspokojenia była przedmiotem rozstrzygnięć sądów powszechnych, Sądu Najwyższego oraz wspomnianego Trybunału Konstytucyjnego. Zważywszy iż: a) prawo zaliczenia miało podstawę w prawie krajowym, uchwalonym zarówno przed wejściem w życie dla Polski Protokołu nr 1, jak i po tej dacie, b) jego charakter i zakres były określone przez prawo krajowe, c) możliwość dochodzenia była powszechnie uznana w orzecznictwie organów krajowych, Trybunał uznał prawo zaliczenia za interes majątkowy chroniony Protokołem nr 1⁴⁵. Problemem dla Trybunału, biorąc pod uwagę skomplikowany charakter kwestii prawnych i faktycznych zachodzących w sprawie, było natomiast precyzyjne sklasyfikowanie zarzucanego naruszenia prawa własności. Trybunał zauważył jedynie, że skarżący dysponował aktualnym tytułem do mienia, a ograniczenia w wykonywaniu prawa skarżącego były wprowadzane szeregiem ustaw, z których znaczna część uchwalona została po 10 października 1994 r. Te z kolei rozważania doprowadziły Trybunał do konkluzji, iż posiada jurysdykcję czasową do rozpatrywania powyższej skargi⁴⁶.

W sprawie *Hutten-Czapska v. Polska* przedmiotem dogłębnych rozważań Trybunału nie była kwestia istnienia chronionego interesu majątkowego, a problem oceny ingerencji władz państwowych w możliwość swobodnego ustalania przez właścicieli lokali mieszkalnych zasad najmu. Trybunał oceniając swoją jurysdykcję temporalną stwierdził, że choć prawdą jest, że „narzucenie umów najmu” skarżącej miało swoje źródło w funkcjonowaniu „specjalnego trybu najmu” sięgającego roku 1974, niemniej jednak to ustawa z 1994 r., która weszła w życie już po ratyfikacji przez Polskę Protokołu nr 1 wprowadziła system „czynszu regulowanego” i włączyła dom skarżącej do tego systemu. Kolejne ustawy mieszkaniowe, które wchodziły w życie po tej dacie i które obowiązywały w czasie orzekania przez Trybunał, zachowały ten system. Trybunał ocenił więc, że zasadnicza ingerencja w prawo do poszanowania mienia skarżącej miała miejsce już po wejściu w życie dla Polski Protokołu nr 1. Co ważne, ingerencja zakwalifikowana

⁴³ Por. P. Filipek, op.cit.

⁴⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2002 roku, sygn. Akt K 33/02.

⁴⁵ Por. *Broniowski v. Polska*, skarga nr 31443/96, postanowienie z 19.12.2002, par. 98-102, wyrok z 22.06.2004 r., par. 129-133.

⁴⁶ Por. *Broniowski v. Polska*, skarga nr 31443/96, wyrok z 22.06.2004 r., par. 136-154.

została przez Trybunał jako środek uregulowania przez państwo sposobu korzystania z własności, a nie jako wywłaszczenie⁴⁷.

Innym przykładem sytuacji, w której Trybunał przychylił się do stanowiska skarżących, iż już w okresie podlegającym jurysdykcji tego organu skarżącym nadal przysługiwał aktualny tytuł prawny do mienia były sprawy *Borenstein v. Polska* oraz *Weitz i inni v. Polska*. Okoliczności tych spraw dotyczyły zasiedzenia przez Skarb Państwa, a następnie jednostki samorządu terytorialnego mienia osób, które po II wojnie światowej wyjechały z Polski, a ich nieruchomości objęte zostały zarządem komunalnym⁴⁸. Pierwotne postanowienia sądowe stwierdzające nabycie przedmiotowych nieruchomości przez zasiedzenie przez Skarb Państwa zostały wydane odpowiednio w 1962 i 1978 r. Już w latach 90-tych skarżący doprowadzili do stwierdzenia nieważności postępowań, w których wydane zostały orzeczenia stwierdzające zasiedzenie oraz do wznowienia postępowań w tym zakresie. Odpowiednio w 2002 i 2004 r. sądy wydały prawomocne orzeczenia stwierdzające nabycie przez państwo przedmiotowych nieruchomości przez zasiedzenie odpowiednio w 1988 i 1985 r., traktując jako początek biegu terminu zasiedzenia uprawomocnienie się pierwotnych decyzji o zasiedzeniu. Stanowisko zajęte przez sądy krajowe opierało się na ustalonym orzecznictwa Sądu Najwyższego, zgodnie z którym Skarb Państwa mógł być traktowany jako posiadacz *cum animo rem sibi habendi* na podstawie postanowień sądowych wydanych w latach 60 i 70. XX w., stwierdzających zasiedzenie przez Skarb Państwa nieruchomości uprzednio jedynie przez niego zarządzanych. Późniejsze uchylenie tych postanowień, które nastąpiło po upływie ustawowego okresu zasiedzenia, nie unieważniło okresu posiadania przez państwo. Kwestia, która wymagała rozstrzygnięcia w niniejszych sprawach dotyczyła tego, czy orzeczenia organów krajowych, których rozstrzygnięcia były „nieprzychylne” wobec roszczeń skarżących, ale zgodne z utrwaloną linią orzecniczą w tego typu sprawach, nie cechowały się arbitralnością i brakiem rzetelności. ETPCz ocenił obie skargi jako oczywiście nieuzasadnione. W celu dokonania oceny sytuacji prawnych, które stanowiły podstawę wskazanych skarg Trybunał przyjął ogólne założenie o kontrolnym charakterze przepisów o zasiedzeniu, co pozwoliło na osadzenie orzeczeń w ramach jurysdykcji temporalnej ETPCz. Jest to stanowisko, które podlegać powinno co najmniej dyskusji. Uzasadniając w ten sposób swoją jurysdykcję Trybunał uznał, że w omawianych sytuacjach do naruszenia Protokołu nr 1 nie doszło z uwagi na fakt, że

⁴⁷ Por. *Hutten-Czapska v. Polska*, skarga nr 35014/97, wyrok z 19.06.2006, par. 160.

⁴⁸ Por. A. Mężykowska, Problematyka jurysdykcji czasowej i przedmiotowej ETPCz - glosa do decyzji z 24.06.2008 r. w sprawie *Borenstein i inni v. Polska* oraz decyzji z 23.06.2009 r. w sprawie *Weitz v. Polska*, EPS 11/2010.

krajowe organy orzekające oparły się na utrwalonym orzecznictwie, w tym przypadku SN. Trudno więc było dostrzec w takim działaniu arbitralność. Trybunał uwzględnił utrwalone orzecznictwo organów krajowych i „zaakceptował” wydane przez nie orzeczenia.

W powyższych sprawach Trybunał wyraźnie podkreślił ogromną wagę obowiązków pozytywnych spoczywających na państwach na gruncie art. 1 Protokołu nr 1 – stworzenia efektywnego systemu ochrony istniejącego mienia. Od obowiązków o charakterze pozytywnym w postaci wykreowania ram chroniących prawo własności odróżnić należy ewentualne kwestie sporne wynikające z braku realizacji przez władze krajowe przysługujących skarżącym potwierdzonych uprawnień majątkowych⁴⁹. Tego typu sytuacja była przedmiotem rozstrzygnięcia w sprawie *Czajkowska i inni v. Polska*⁵⁰. Nieruchomość, której spadkobiercami są skarżący przeszła na mocy Dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy⁵¹ na rzecz gminy m.st. Warszawy, natomiast na mocy Ustawy z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej⁵² grunt ten stał się własnością Skarbu Państwa. Właścicielka nieruchomości zwróciła się o przyznanie jej odszkodowania za przejętą własność i w kolejnych latach, także po 10 października 1994 r., wydawane były decyzje przyznające jej, a następnie jej następcom prawnych częściowe odszkodowania. Decyzje te zawierały obietnice przyznania kolejnych sum pieniędzy w okresach późniejszych. Do 2010 r., tj. do momentu wydania wyroku Trybunału, skarżący nie uzyskali całości odszkodowania. Pierwszą kwestią, która musiała zostać rozstrzygnięta przez ETPCz, była odpowiedź na pytanie, czy w okresie objętym jurysdykcją tego organu skarżący posiadali mienie w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1. Trybunał uznał, że zarówno przepisy obowiązujące jeszcze przed wejściem w życie Protokołu dla Polski – Ustawa z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce nieruchomościami i wywłaszczaniu nieruchomości⁵³, jak i uchwalone już po jego wejściu w życie – Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵⁴, przewidywały wypłatę stosownych odszkodowań dla właścicieli upaństwowionego majątku. Przepisy te były stosowane w praktyce, także w indywidualnej sytuacji skarżących. Ponadto, władze wydając decyzje i określając wysokość odszkodowania za każdą część nieruchomości, potwierdzały prawo skarżących

⁴⁹ Por. *Draon v. Francja*, nr 1513/03, wyrok z 6.10.2005 [WI], par. 68, *Burdov v. Rosja*, par. 40.

⁵⁰ Sprawa *Czajkowska i inni p. Polsce*, skarga nr 16651/05, wyrok z 13.07.2010.

⁵¹ Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.

⁵² Dz.U. Nr 14, poz. 130.

⁵³ Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm.

⁵⁴ Dz.U. Nr 115 poz. 741 ze zm.

do kolejnych odszkodowań informując ich, że roszczenia zostaną rozstrzygnięte na etapie późniejszym⁵⁵. Trybunał stanął na stanowisku, że kombinacja wskazanych aktów legislacyjnych oraz wydawanych w sprawie skarżących decyzji administracyjnych wskazuje na istnienie po stronie skarżących interesu prawnego chronionego art. 1 Protokołu nr 1. Mamy tu do czynienia z sytuacją o charakterze ciągłym, która miała miejsce zarówno przed, jak i po 10 października 1994 r. Uznając, że roszczenie skarżących o uzyskanie należnego im odszkodowania chronione jest art. 1 Protokołu nr 1, Trybunał stwierdził, że brak realizacji tego roszczenia przez okres objęty zakresem jego jurysdykcji, a więc ponad 15 lat, tj. od dnia wejścia w życie dla Polski Protokołu nr 1, stanowi naruszenie praw gwarantowanych w systemie Konwencji. Warto podkreślić, że w orzeczeniu tym Trybunał w dość klarowny sposób wskazał, co należy rozumieć pod pojęciem roszczenia wystarczająco ukształtowanego i wymagalnego, tak aby mogło być ono objęte ochroną Konwencji. W omawianej sytuacji koniecznymi cechami takiego roszczenia jest to, że podstawę prawną do jego istnienia dawały akty prawne uchwalone zarówno przed jak i już po wejściu w życie dla Polski Protokołu nr 1 oraz że w omawianej sprawie wydano szereg decyzji administracyjnych, które stanowią realizację w praktyce przepisów ustawowych, nie tylko potwierdzały prawo skarżących do odszkodowania, ale także stwierdzały, że roszczenia te będą rozpatrzone, choć w przyszłości.

Wskazane powyżej orzeczenia precyzujące przesłanki, które muszą być spełnione, aby dane uprawnienie o charakterze majątkowym można było zakwalifikować jako „mienie” w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1 nakazują bardzo powściągliwą ocenę roszczeń skarżących wysuwanych w sytuacjach, w których próbują oni udowodnić istnienie pewnej wiązki uprawnień właścicielskich przysługujących im na podstawie innych uchwalonych przed ratyfikacją Protokołu nr 1 aktów prawnych, w tym aktów dotyczących przejęcia mienia. W skardze *Sokołowski v. Polska* Trybunał rozważył, czy prawo polskie, szczególnie Ustawa z 2 lipca 1947 r. o Planie Odbudowy Gospodarczej⁵⁶ nakładało na państwo obowiązek wypłaty odszkodowań na rzecz osób indywidualnych, które utraciły mienie w wyniku II wojny światowej, a który to obowiązek nie został zrealizowany m.in. w wyniku nie wydania aktów wykonawczych do ww. ustawy. Trybunał uznał skargę za *ratione materiae* niezgodną z postanowieniami Konwencji i Protokołu opierając się przede wszystkim na dwóch argumentach. Przychylił się do konkluzji sądów krajowych, że roszczenie skarżącego o odszkodowanie nie było oparte na jakimkolwiek przepisie ustawowym lub orzeczeniu sądowym. Celem ustawy z 1947 r.

⁵⁵ Sprawa *Czajkowska i inni v. Polska*, par. 51.

⁵⁶ Dz.U. Nr 53, poz. 285.

było naprawienie szkód wyrządzonych w wyniku wojny gospodarcze krajowej, a jej moc prawna wygasła wraz ze zrealizowaniem celu. Dlatego też ustawa nie mogła być interpretowana jako stwarzająca roszczenie bądź uprawnienie o charakterze ciągłym. Ponadto, interpretacja dokonana przez sądy krajowe rozpatrujące sprawę skarżącego nie była zdaniem ETPCz arbitralna bądź oczywiście nieuzasadniona. Trybunał dodatkowo odwołał się do jeszcze jednego argumentu, który wydaje się ważny także dla innych spraw. Odnosząc się do roszczeń skarżącego opartych na prawie międzynarodowym, Trybunał potwierdził konkluzje wynikające z wcześniejszego orzecznictwa, iż w świetle art. 1 Konwencji, nie ma on jurysdykcji w zakresie orzekania o roszczeniach opartych na prawie międzynarodowym⁵⁷.

W innej sprawie zakomunikowanej przez Trybunał Polsce pojawiła się z kolei kwestia tego, czy rzekome uprawnienie nadane właścicielom znacjonalizowanego mienia na podstawie art. 7 ust. 1 Ustawy z 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej stanowiło po 10 października 1994 r. „prawo majątkowe” lub „istotny interes” nadający się do ochrony na podstawie art. 1 Protokołu nr 1⁵⁸. Nie wchodząc w meritum skargi należy stwierdzić, iż generalnie dotyczy ona kwestii, czy w sytuacji, gdy dawny akty nacjonalizacyjny zawierał zapowiedź kompensaty za dokonane wywłaszczenia, brak wydania – także w okresie podlegającym jurysdykcji Trybunału, przepisów wykonawczych do wskazanej ustawy, które precyzowałyby zasady przyznawania zapowiadzianego odszkodowania może stanowić podstawę do twierdzenia, iż doszło do ingerencji w prawa majątkowe skarżących, która może zostać oceniona przez Trybunał.

Ocena powyższej sytuacji musi opierać się na założeniu, iż jurysdykcja czasowa Trybunału musi być określona w relacji do faktów stanowiących domniemaną ingerencję⁵⁹. Natomiast następczy brak środków nakierowanych na zadośćuczynienie ingerencji, nie może powodować objęcia ingerencji zakresem jurysdykcji czasowej Trybunału. W każdym przypadku, kiedy skarżący twierdzi, iż stał się ofiarą naruszenia jednego z praw gwarantowanych Konwencją, warunkiem koniecznym wniesienia skargi do Trybunału jest wyczerpanie przez skarżącego krajowych środków odwoławczych. Dopiero spełnienie tego warunku otwiera drogę do złożenia skargi do Trybunału. Należy jednakże pamiętać, iż domniemane naruszenie praw gwarantowanych Konwencją nie będzie spowodowane odmową zadośćuczynienia ingerencji, ale samą ingerencją. Na tle takiego rozumowania Trybunału w literaturze prezentowany jest pogląd, iż podobnie jak ocenie

⁵⁷ Por. *Sokołowski v. Polska*, op.cit.

⁵⁸ *Sprawa Pikielny i inni v. Polska*, skarga 3524/05.

⁵⁹ Por. m.in. *sprawa Blečić v. Chorwacja*, par. 77 - 82.

Trybunału nie podlega odszkodowanie za wywłaszczenie, wypłacone przed wejściem w życie w stosunku do danego kraju Protokołu nr 1, nie podlega też ochronie z punktu widzenia art. 1 Protokołu nr 1 roszczenie o odszkodowanie za pozbawienie mienia dokonane przed ratyfikacją⁶⁰.

Dlatego też w sprawach, w których ingerencja w prawo chronione miała miejsce przed ratyfikacją przez dane państwo Protokołu nr 1, a odmowa naprawienia szkody nastąpiła już po ratyfikacji, przyjęcie założenia, że rozstrzygająca dla jurysdykcji Trybunału jest ta druga data, skutkowałoby tym, że umowa ta miałaby charakter wiążący dla państwa w stosunku do aktu, który miał miejsce przed jej wejściem w życie dla danego państwa. Zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego Trybunał słusznie przyjmuje, że byłoby to sprzeczne z zasadą nieretroaktywności traktatów. Podkreśla on, że domaganie się zadośćuczynienia oparte jest zwykle na założeniu, że ingerencja była niezgodna z prawem obowiązującym w danym czasie. Dlatego też podjęcie próby zadośćuczynienia na podstawie Protokołu ingerencji, która zakończyła się przed jego wejściem w życie dla danego państwa, prowadziłoby w sposób nieunikniony do jego retroaktywnego zastosowania. W swoich rozważaniach Trybunał podkreślając, że od dnia ratyfikacji wszystkie akty i zaniechania państwa muszą być zgodne z Konwencją i Protokołem nr 1 zaznacza równocześnie bardzo dobitnie, że akty te nie nakładają na państwa żadnego obowiązku zapewnienia zadośćuczynienia za wszelkie szkody wywołane do dnia ratyfikacji. Inne podejście byłoby bowiem sprzeczne zarówno z zasadą nieretroaktywności i wynikającym z niej podejściem Trybunału nierozłącznego traktowania ingerencji oraz działań mających na celu zadośćuczynienie jej.

Ocena, czy okoliczności danej sprawy objęte będą zakresem jurysdykcji *ratione temporis* Trybunału, zależna jest od ustalenia dokładnej daty zarzucanej ingerencji. Jednakże dla określenia momentu ingerencji ważne jest ustalenie zakresu, w jakim naruszone prawo chronione jest systemem Konwencji. W ostatnich latach mamy do czynienia z ewolucją pojęcia pozytywnych obowiązków państwa, która to koncepcja została rozwinięta w orzecznictwie Trybunału na gruncie art. 1 Konwencji w celu zapewnienia efektywnej ochrony praw konwencyjnych⁶¹. Jednym z elementów pozytywnych obowiązków państwa są tzw. obowiązki proceduralne. Ukształtowane na ich tle zobowiązanie państwa polega na konieczności przeprowadzenia odpowiedniego postępowania mającego na celu zbadanie in-

⁶⁰ M. Krzyżanowska - Mierzewska, *Problem wywłaszczonej własności w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka...*, *op.cit.*, s. 341.

⁶¹ Szerzej na ten temat por. M. Wąsek-Wiaderek, *O proceduralnych obowiązkach państwa na gruncie art. 2 i 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – wykładnia czy tworzenie prawa?*, Materiały Pokonferencyjne UKSW, II Warszawsko-Toruńskie Kolokwium Naukowe Praw Człowieka i Międzynarodowego Prawa Humanitarnego, w druku.

gerencji w poszczególne prawa gwarantowane Konwencją. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał stwierdzał istnienie obowiązku proceduralnego na podstawie Konwencji w różnych sytuacjach, kiedy uznawał to za konieczne dla zapewnienia, by prawa gwarantowane na podstawie Konwencji nie były teoretyczne i iluzoryczne, ale praktyczne i skuteczne⁶². Dotyczy to w zasadzie wszystkich praw gwarantowanych Konwencją, nawet tych, które *expressis verbis* chronią jednostkę jedynie przed ingerencją państwa⁶³. W ostatnich latach obserwujemy dużą dynamikę rozwoju orzecznictwa dotyczącego proceduralnych obowiązków państwa szczególnie na tle art. 2 i 3 Konwencji. W sprawie *Blecic v. Chorwacja* przed Trybunałem postawione zostało pytanie, czy właściwe jest rozpatrywanie naruszenia dokonanego przez władze w zakresie obowiązków proceduralnych wynikających z art. 2 Konwencji będącego podstawą skargi, w braku kompetencji do zajmowania się materialnym aspektem prawa. Stojąc przed takim dylematem Trybunał uznał, że każdorazowo zależy to od faktów szczególnej sprawy i zakresu prawa, które jest rozpatrywane⁶⁴. Dopuszczał więc sytuacje, w których możliwe jest zbadanie przez niego aspektów proceduralnych prawa przy równoczesnym braku jego kompetencji czasowej do badania aspektów materialnych⁶⁵. W kolejnych orzeczeniach Trybunał potwierdził, że kryteria ustalone w sprawie *Blecic*, mają charakter generalny, dlatego też przy stosowaniu tych kryteriów należy brać pod uwagę wyjątkowy charakter niektórych praw, szczególnie praw gwarantowanych w artykułach 2 i 3 Konwencji.

Tak wyinterpretowane z niektórych praw gwarantowanych Konwencją obowiązki proceduralne, Trybunał traktuje jako mające charakter samodzielny i nie ogranicza konieczności ich realizacji do przypadków, w których państwo odpowiada za naruszenie prawa w aspekcie materialnym⁶⁶. Niewywiązanie się przez państwa z obowiązków proceduralnych może prowokować powstanie odpowiedzialności niezależnej od odpowiedzialności z tytułu bezpośredniej ingerencji w prawo chronione systemem Konwencji. W konsekwencji obowiązki proceduralne można – w niektórych sytuacjach, traktować jako zupełnie odrębne zobowiązanie, wiążące państwa nawet w sytuacji, gdy pierwotna ingerencja w prawa miała miejsce przed wejściem w życie dla danego państwa Konwencji i jej protokołów⁶⁷. Stwierdzenie istnienia tego odrębnego obowiązku uzależnione jest

⁶² Por. *Varnava v. Turcja*, par. 161.

⁶³ J.F. Akandji-Kombe, *Positive obligations under the European Convention on Human Rights*, Human rights handbooks, No. 7, Council of Europe 2007.

⁶⁴ Por. m.in. *Varnava v. Turcja*, wyrok z 18.09.2009, par. 130.

⁶⁵ Szerzej na ten temat, patrz A. Mężykowska, op.cit.

⁶⁶ Por. m.in. *Balasoiu p. Rumunii*, sprawa nr 37424/97, postanowienie z 2.09.2003, *Silih v. Słowenia*, wyrok z 9.04.2009 r. [WI], skarga nr 71463/01, par. 159.

⁶⁷ Por. *Blecic v. Chorwacja*, par. 88, *Silih v. Słowenia*, par. 159.

jednak od zaistnienia pewnych przesłanek, przede wszystkim tego, że w zakresie jurysdykcji Trybunału wchodzą jedynie te akty czy zaniechania, które miały miejsce po wejściu w życie Konwencji dla danego państwa oraz że zasadniczą część działań proceduralnych, które muszą być przeprowadzone, podjęta była po tej dacie⁶⁸. W takich sytuacjach Trybunał uznaje, iż ma kompetencję *ratione temporis* do oceny aspektu proceduralnego danego artykułu Konwencji, mimo iż kompetencji takiej nie ma w stosunku do aspektu materialnego tego artykułu. Należy jednak pamiętać, że konkluzje takie Trybunał wyciągnął w odniesieniu do art. 2 i 3 Konwencji, stwierdzając, że obydwie te artykuły należą do podstawowych przepisów Konwencji i odzwierciedlają podstawowe wartości demokratycznych społeczeństw tworzących Radę Europy⁶⁹.

Zarówno z orzecznictwa Trybunału, jak i zakresu oraz charakteru prawa chronionego przez art. 1 Protokołu nr 1 wynika, że konkluzja Trybunału dotycząca istnienia niezależnego obowiązku proceduralnego na gruncie art. 2 i 3 nie może być zastosowana przy interpretacji przepisu gwarantującego prawo do poszanowania mienia. Jak już zostało to wskazane powyżej Trybunał traktuje łącznie kwestię ewentualnej ingerencji w prawo do poszanowania mienia skutkującą pozbawianiem mienia oraz problem naprawienia skutków tej ingerencji nakierowanych na odzyskanie odebranych dóbr, zaznaczając za każdym razem w swoich orzeczeniach, iż Konwencja nie przyznaje prawa do nabycia mienia. Konkluzja taka prowadziła Trybunał zawsze do wniosku, iż wszelkie roszczenia restytucyjne dotyczące wyłączeń mających miejsce przed wejściem w życie Konwencji i Protokołu dla danego państwa, niezgodne są *ratione materiae* z postanowieniami Protokołu nr 1, jako że po wejściu w życie tego aktu prawnego skarżący nie mogli wykazać aktualnych tytułów do mienia. Potwierdzenie powyższych konkluzji odnaleźć można w najnowszym orzecznictwie Trybunału, także w sprawach polskich, gdzie Trybunał wskazał, jakiego typu roszczenia można traktować jako roszczenia ukształtowane i kiedy możemy mieć do czynienia z sytuacją naruszenia o charakterze ciągłym⁷⁰ w przypadku roszczeń odszkodowawczych odnoszących się do sytuacji pozbawienia mienia, która miała miejsce przed wejściem w życie Protokołu nr 1 dla Polski.

4.2. Sytuacja utraty mienia

Uchwalone w Polsce po II wojnie światowej akty nacjonalizacyjne wprowadziły dwa sposoby przejęcia mienia przez państwo: „przejście” z mocy prawa np.

⁶⁸ Por. *Silih v. Słowenia*, par. 161-163.

⁶⁹ Por. *Silih v. Słowenia*, par. 147.

⁷⁰ Por. *Czajkowska i inni v. Polska*.

na podstawie Dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej⁷¹ i „przejęcie” na mocy decyzji administracyjnej np. na podstawie Ustawy z 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej⁷². Dlatego też w świetle orzecznictwa Trybunału należy przyjąć, że w przypadkach, kiedy mamy do czynienia z przejęciem mienia skarżącego w drodze decyzji administracyjnej, należy uznać, że moment uprawnomocnienia się tej decyzji, był ostatecznym momentem pozbawienia skarżącego uprawnień o charakterze majątkowym⁷³. Podobnie należy traktować sytuacje, kiedy skarżący lub jego poprzednicy prawni zostali pozbawieni mienia *ex lege* na podstawie uchwalonych przez władze komunistyczne aktów prawnych. Moment wydania aktu prawnego będzie momentem wygaśnięcia uprawnień właścicielskich, a kwestionowanie legalności wywłaszczenia dokonanego *ex lege* będzie w istocie domaganiem się nabycia prawa własności⁷⁴. Wszelkie następce działania podejmowane w celu odzyskania mienia, np. w drodze wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, powinny być traktowane jako domaganie się przez skarżącego nabycia mienia. Mając na uwadze fakt, że akt nacjonalizacji ma charakter jednorazowy, należy stwierdzić, że jeżeli taki akt dokonany został przed ratyfikacją przez dane państwo Konwencji i Protokołu nr 1, nie będzie on podlegał ocenie z punktu widzenia tych umów. Nawet w sytuacji, gdy działania zmierzające do pozbawienia mienia znajdują się w orbicie kwestii rozważanych przez Trybunał, tryb ich dokonania, np. zgodność z ówczesnie obowiązującym prawem, nie będzie podlegał ocenie Trybunału. Akty te w żaden sposób nie mogą podlegać ocenie z punktu widzenia zasad sformułowanych w samej Konwencji i jej protokolach⁷⁵. W konsekwencji należy stwierdzić, że ocena działań nacjonalizacyjnych podjętych przez władze polskie przed ratyfikacją Konwencji i Protokołu nr 1 nie jest objęta jurysdykcją Trybunału. Przejęcie przez państwo mienia w drodze aktów nacjonalizacyjnych wydanych przed ratyfikacją przez Polskę tych umów nie może stanowić podstawy do stwierdzenia naruszenia artykułu 1 Protokołu nr 1.

⁷¹ Dz.U. Nr 4, poz. 17.

⁷² Dz.U. z 1946 nr 3 poz. 17, por. uchwała TK z 18.06.1996 r., W 19/95 OTK 1996, nr 3, poz. 25.

⁷³ Por. *Kitel p. Polsce*, skarga nr 28561/95, postanowienie Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 17.01.1997, tak samo *Szyszkiewicz p. Polsce*, skarga nr 33576/96, postanowienie z 9.12.1999 r.

⁷⁴ Por. M. Krzyżanowska-Mierzevska, *Problem wywłaszczonej 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. Studia i dokumenty, Warszawa 2005, s. 340.

⁷⁵ Z nowszego orzecznictwa por. m.in. *Czajkowska i inni v. Polska*, par. 59.

Ponieważ w obrocie prawnym mamy do czynienia z decyzjami wydany-
mi niezgodnie z aktami nacjonalizacyjnymi, wielu potencjalnych skarżących ko-
rzysta w możliwości wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decy-
zji nacjonalizacyjnej w trybie artykułu 156 k.p.a. W związku z tym pojawiło się
pytanie, czy samo wszczęcie takiego postępowania może być traktowane jako
nadające skarżącemu interes majątkowy chroniony przez art. 1 Protokołu nr 1?
Organy konwencyjne uznały już w orzeczeniach z lat 90-tych, że samo wszczęcie
postępowania zmierzającego do zakwestionowania decyzji administracyjnej w za-
kresie nacjonalizacji mienia, nie stanowi uznania praw majątkowych skarżącego.
W sytuacjach, gdy postępowanie zmierzające do zakwestionowania decyzji nacjo-
nalizacyjnej toczyło się, Komisja uznawała, że skarżący nie wykazał, jakoby dys-
ponował tytułem prawnym do jakiegokolwiek istniejącego mienia lub dyspono-
wał jakimikolwiek prawnie uznanymi roszczeniami, które mogą być traktowa-
ne jako „uzasadnione oczekiwanie” korzystania z praw własnościowych⁷⁶. Skar-
gi dotyczące przejęcia przez państwo mienia składane do organów strasburskich
w trakcie toczącego się postępowania administracyjnego uznane będą za *ratione*
materiae niezgodne z postanowieniami Konwencji. Osoba zarzucając ingerencję
w jej prawa majątkowe musi bowiem wykazać istnienie tych praw w okresie pod-
legającym jurysdykcji Trybunału⁷⁷, a w przypadku dawnych nacjonalizacji prawa
majątkowe przestały definitywnie i skutecznie istnieć na mocy ostatecznych de-
cyzji administracyjnych, bądź wejścia w życie stosownych aktów prawnych wy-
danych przed wejściem w życie Protokołu nr 1.

W konsekwencji należy stwierdzić, że przejęcie mienia w wyniku decy-
zji administracyjnej bądź z mocy prawa przed 10 października 1994 r., a także
samo wszczęcie postępowania zmierzającego do zakwestionowania skutku praw-
nego nacjonalizacji nie będą stanowiły podstawy do objęcia praw danego skarżą-
cego ochroną wynikającą z art. 1 Protokołu nr 1. Natomiast należy mieć na uwa-
dze, że postępowania administracyjne toczące się już po wejściu w życie dla Pol-
ski Konwencji objęte są gwarancjami konwencyjnymi w zakresie rzetelności po-
stępowania wynikającymi z art. 6⁷⁸. W tym momencie warto wskazać na jeden
z najczęściej podnoszonych przez skarżących zarzutów, iż przewlekłość postępo-
wań administracyjnych zmierzających do weryfikacji uprzednich decyzji nacjo-
nalizacyjnych, spowodowała nadmierne przedłużenie okresu uzyskania ostatecz-
nej decyzji o przysługujących uprawnieniach odszkodowawczych i w konsekwen-
cji spowodowała naruszenie art. 1 Protokołu nr 1⁷⁹. Trybunał jednak w sprawach

⁷⁶ Por. *Kitel v. Polsce, Szyszkiewicz v. Polsce*.

⁷⁷ Por. *Pełka i inni v. Polska, Kitel v. Polsce*.

⁷⁸ Por. *J.S. i A.S.*, skarga nr 40732/98, wyrok z 24.05.2005 r.

⁷⁹ Por. *Beller v. Polska*, skarga nr 51837/99, wyrok z 01.02.2005, *Szenk v. Polska*,

tych zachowuje powściągliwość i odwołując się do swojego orzecznictwa uznaje, że w sytuacjach, kiedy stwierdza przewlekłość postępowania, brak jest podstaw do odrębnego rozpoznania zarzutu naruszenia prawa do poszanowania mienia⁸⁰.

Kolejną sytuacją prawną, która wymaga oceny w świetle zasad wynikających z Konwencji i Protokołu nr 1 jest sytuacja, kiedy skarżący uzyska już decyzję stwierdzającą, iż majątek jego bądź jego poprzedników prawnych nie podlegał przepisom nacjonalizacyjnym. Trybunał rozstrzygnął tę kwestię stwierdzając, że zgodnie z prawem polskim decyzja taka powinna być traktowana jako przyznająca skarżącemu interes prawny wchodzący w zakres pojęcia „mienie” w rozumieniu artykułu 1 Protokołu nr 1⁸¹. Warto zauważyć, że Trybunał uznaje, że decyzja nadzorcza stwierdzająca nieważność uprzedniej decyzji administracyjnej „nadaje” (ang. *confers*) skarżącemu interes majątkowy chroniony przez system Konwencji. Wydaje się, że interpretacja pojęcia „nadaje” ma kluczowe znaczenie dla określenia skutków, jakie w świetle Protokołu wywołuje wydanie decyzji nadzorczej. Akty administracyjne korzystają w prawie polskim z domniemania legalności (art. 16 § 1 k.p.a.)⁸². W konsekwencji bez wydania orzeczenia nadzorczego decyzje wadliwe traktowane są tak samo jak decyzje prawidłowe. Przyjmuje się założenie, że niezależnie od zarzutów dotyczących prawidłowości aktu, jeżeli celem aktu administracyjnego było doprowadzenie do zmiany podmiotu prawa własności, to zamierzony skutek następował. Dlatego też stwierdzenie nieważności decyzji prowadzi do uchylenia tego skutku. Przyjmuje się więc, że w wyniku unieważnienia decyzji o przejęciu własności nieruchomości powraca do poprzedniego właściciela lub jego następcy prawnego, i to ze skutkiem *ex tunc*. Prawo własności zostaje „przywrócone” właścicielowi odebranej nieruchomości. Oceniając skutki, jakie ma stwierdzenie, iż decyzja nacjonalizacyjna jest wadliwa, należy jednak wziąć pod uwagę, że samo ustalenie wady wymienionej w art. 156 § 1 k.p.a. nie przesądza jeszcze o przywróceniu utraconych praw. Zgodnie z paragrafem drugim tego artykułu, nie stwierdza się nieważności decyzji m.in. gdy wywołała ona nieodwracalne skutki prawne. W takiej sytuacji wadliwa decyzja nacjonalizacyjna pozostaje w obrocie prawnym.

skarga nr 67979/01, wyrok z 22.05.2005.

⁸⁰ Por. *Zanghi v. Włochy*, skarga nr 11491/85, wyrok z 19.02.1991, par. 23, *Di Pede v. Włochy*, skarga nr 83/1995/589/675, wyrok z 26.09.1996, par. 35.

⁸¹ *Sprawa Bennich-Zalewski v. Polska*, skarga nr 59857/00, wyrok z 22.04.2008, par. 90.

⁸² R. Bąk, *Wpływ wadliwej decyzji administracyjnej na prawo własności nieruchomości*, Samorząd Terytorialny 3/2006.

W polskiej doktrynie prawa administracyjnego brak jest zgody co do przyjęcia jednolitego modelu skuteczności wadliwej decyzji orzekającej o przejęciu nieruchomości. Także w orzecznictwie trudno jest odnaleźć odpowiedź na pytanie, kto był właścicielem odjętej nieruchomości w poszczególnych okresach, jakie dzieliły wydanie wadliwej decyzji oraz orzeczenia nadzorczego. W konsekwencji trudno także odnaleźć odpowiedź na pytanie, jakiego rodzaju uprawnienie przysługuje właścicielowi do momentu wydania decyzji nadzorczej. Z uwagi na fakt, że konstrukcja „powrotu własności ze skutkiem wstecznym” budzi poważne wątpliwości na gruncie prawa polskiego, tym ostrożniej należy zachowywać się dokonując w świetle Konwencji i Protokołu nr 1 oceny sytuacji prawnej, w jakiej znajdzie się skarżący, który uzyska stwierdzenie nieważności decyzji nacjonalizacyjnej.

Można więc postawić tezę, że konsekwentne używanie przez Trybunał sformułowania, iż decyzja nadzorcza „nadaje” skarżącemu interes majątkowy chroniony przez system Konwencji jest w istocie odzwierciedlenie braku jednolitego stanowiska orzecznictwa oraz doktryny polskiej co do stanu prawnego wywołanego pierwotnie wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej, a następnie decyzji nadzorczej stwierdzająca nieważność uprzedniej decyzji. Dlatego też zastosowanie w prawie polskim konstrukcji „powrotu własności ze skutkiem wstecznym” nie może być podstawą do oceny, jakoby naruszenie wywołane określonym aktem nacjonalizacyjnym miało charakter ciągły.

Taka konkluzja jest jednocześnie logiczną konsekwencją przyjęcia przez Trybunał założenia, że nacjonalizacje mają zasadniczo charakter aktów jednorazowych, nie powodujących skutków ciągłych i w sytuacji, gdy dokonane są przed wejściem w życie Protokołu nr 1 dla danego państwa, ich ocena nie może być objęta zakresem jurysdykcji Trybunału. Natomiast działania skarżących nakierowane na odzyskanie mienia powinny być ocenione jako zmierzające do zlikwidowania skutków ingerencji. Jeżeli ingerencja miała miejsce przez ratyfikacją Protokołu nr 1, a próby odzyskania mienia już po ratyfikacji, objęcie działań skarżących jurysdykcją Trybunału stanowiłoby w istocie stworzenie nowej definicji naruszenia o charakterze ciągłym w odniesieniu do prawa do poszanowania mienia. Dodatkowym argumentem wzmacniającym tezę o konieczności łącznego traktowania aktu nacjonalizacyjnego i jego następstw w postaci możliwości wszczęcia postępowania administracyjnego zmierzającego do zakwestionowania jego skutków jest fakt, że stronami następnych postępowań cywilnych zmierzających bądź to do wydania niezgodnie z prawem znacjonalizowanego mienia, bądź to do uzyskania odszkodowania mogą być także osoby trzecie, które w międzyczasie stały się właścicielami spornego mienia. Ignorowanie praw tych osób poprzez przyjęcie prostego założenia o powrocie odjętej nieruchomości z mocą wsteczną, by-

łoby niedopuszczalną ingerencją za pomocą orzecznictwa Trybunału w uprawnieniu osób trzecich.

W wyniku uzyskania decyzji stwierdzającej, że dane składniki majątku nie podlegały przepisom nacjonalizacyjnym, właściciel uzyskuje na gruncie prawa polskiego cały szereg uprawnień (np. prawo wszczęcia postępowania odszkodowawczego, bądź zmierzającego do wydania mienia⁸³). Od tego momentu jego sytuacja prawna podlega ochronie także na gruncie art. 1 Protokołu nr 1, ponieważ decyzja stwierdzająca, że mienie nie podlegało przepisom nacjonalizacyjnym, nadaje skarżącemu interes prawny chroniony przepisami tej umowy. Trybunał jasno wskazuje, że w takiej sytuacji obowiązkiem państwa zgodnie z art. 1 Konwencji jest zapewnienie skutecznego wykonywania praw w niej zawartych. To z kolei może pociągać za sobą pozytywne obowiązki po stronie państwa. W odniesieniu do praw gwarantowanych art. 1 Protokołu nr 1, realizacja tych pozytywnych obowiązków może pociągać za sobą konieczność podjęcia kroków w celu ochrony prawa własności, nawet w sprawach rozgrywających się pomiędzy podmiotami prywatnymi⁸⁴. Stopień wypełnienia przez Polskę obowiązków o charakterze pozytywnym wynikających z art. 1 Protokołu nr 1 Trybunał zbadał rozstrzygając sprawy *Tarnowski i inni p. Polsce*⁸⁵. Nieruchomości, których spadkobiercami są skarżący, zostały przejęte w 1945 r. na własność Państwa na podstawie dekretu o reformie rolnej. W 1965 r. Skarb Państwa został wpisany jako właściciel do ksiąg wieczystych. W stosunku do jednej z nieruchomości prawo użytkowania wieczystego przyznane zostało następnie zakładowi energetycznemu, działającemu w formie spółki Skarbu Państwa, inna nieruchomość przekazana została w użytkowanie wieczyste jednostce samorządu terytorialnego. W latach 90-tych skarżący wszczęli szereg różnego rodzaju postępowań zmierzających do odzyskania utraconej własności. W 1997 r. uzyskali decyzję wojewody stwierdzającą, że część nieruchomości, w tym działki oddane w użytkowanie wieczyste, nie była objęta działaniem dekretu. Postępowanie administracyjne zakończyło się w czerwcu 2001 r. postanowieniem NSA utrzymującym w mocy uprzednią decyzję wojewody. W roku 1996 skarżący skutecznie wszczęli postępowanie o zmianę wpisu w księdze wieczystej w celu ujawnienia skarżących jako właścicieli m.in. wskazanych nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste. Postępowanie zakończyło się w 2007 r.

⁸³ Por. m.in. R. Pessel, *Rekompensowanie skutków naruszeń prawa własności wynikających z aktów nacjonalizacyjnych*, Warszawa 2003, s. 124.

⁸⁴ Por. *Anheuser-Busch Inc. p. Portugalia*, par. 83, *Sovtransavto Holding v. Ukraina*, skarga nr 48553/99, par. 96, oraz *Bennich-Zalewski v. Polska*, par. 92.

⁸⁵ Por. *Sprawa Tarnowski i inni p. Polsce* (nr 1), skarga nr 33915/03, wyrok z 29.09.2009 oraz *sprawa Tarnowski i inni p. Polsce* (nr 2), skarga nr 43934/07, wyrok z 29.09.2009.

uwzględnieniem wniosku skarżących w zakresie nieruchomości, które nie były objęte działaniem dekretu. W międzyczasie skarżący wytoczyli także skutecznie szereg powództw przeciwko podmiotom użytkującym nieruchomości o odszkodowania za bezumowne korzystanie z nieruchomości. Niektóre z nieruchomości, które nie były objęte przepisami dekretu, zostały przez skarżących sprzedane.

Przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie przed Trybunałem było rozważenie kwestii, czy skarżący posiadali „mienie” w odniesieniu do części nieruchomości, w stosunku do których decyzją administracyjną uznano, iż nie podlegały one pod działanie dekretu o reformie rolnej oraz czy działania podejmowane przez władze już po wydaniu decyzji administracyjnej w odniesieniu do tych nieruchomości stanowiły ingerencję w prawo do poszanowania mienia w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1. Skarga skarżących oparta była na zarzucie niemożności korzystania z uprawnień, które postrzegali oni jako swoje prawa chronione przez art. 1 Protokołu nr 1. Wskazywana przez skarżących niemożność korzystania z przysługujących im praw polegała na tym, że po uprawomocnieniu się decyzji wojewody dot. uznania, że część nieruchomości nie była objęta działaniem dekretu o reformie rolnej, musieli oni prowadzić kolejne postępowania zmierzające do uzyskania skutecznego korzystania z praw wynikających z decyzji administracyjnych. Oceniając, czy skarżącym przysługiwało mienie w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1, Trybunał przywołał wcześniejsze orzecznictwo w sprawach polskich i zauważył, że zgodnie z polskim prawem decyzja wojewody stanowiąca, iż niektóre z nieruchomości, których spadkobiercami byli skarżący, nie były objęte działaniem dekretu o reformie rolnej, powinna być traktowana jako przyznająca skarżącym interes o charakterze majątkowym, objęty zakresem pojęcia mienia w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1. Jako podstawę do dalszych rozważań Trybunał przyjął okoliczność, że zdaniem skarżących naruszenie ich praw polegało na tym, że po wydaniu decyzji administracyjnych potwierdzających ich prawa, skarżący musieli podjąć dalsze działania w celu skutecznego korzystania ze swoich praw.

Odnosząc się do faktu, czy w danych okolicznościach faktycznych władze polskie wywiązały się ze swoich obowiązków pozytywnych Trybunał stwierdził, że charakter prywatny podmiotów pozostających w sporze nie jest bez wpływu na zakres obowiązków państwa. W przypadku sporu pomiędzy podmiotami prywatnymi obowiązki państwa ograniczają się do zapewnienia skutecznego wykonywania orzeczeń stwierdzających nieważność nacjonalizacji poprzez stworzenie ram prawnych umożliwiających skarżącym odzyskanie własności oraz rozwiązanie sporów prawnych istniejących pomiędzy skarżącymi a innymi podmiotami prywatnymi znajdującymi się we władaniu spornej nieruchomości⁸⁶.

⁸⁶ Por. Tarnowski i inni *p. Polsce* (nr 2), par. 86.

W konsekwencji Trybunał uznał, że prawo polskie przewiduje ramy o charakterze prawnym, w zakresie których, skarżący mogą domagać się uznania w praktyce ekonomicznej wartości praw wynikających z decyzji wojewody. Dlatego też nie dopatrzyl się naruszenia art. 1 Protokołu nr 1.

W konsekwencji wszczęcia postępowania administracyjnego zmierzającego do zakwestionowania wydanej w zakresie nacjonalizacji decyzji administracyjnej skarżący uzyskać może żadaną decyzję administracyjną lub odmowę wydania takiej decyzji. W literaturze podnosi się, że w sytuacji, w której nie uda się wykazać niezgodności decyzji nacjonalizacyjnej z prawem obowiązującym w chwili jej wydania, roszczenie skarżącego jako nieskuteczne na gruncie prawa krajowego będzie powodowało także konieczność uznania, że jest ono także nieskuteczne na gruncie Konwencji⁸⁷. Warto jednakże zauważyć, że w kilku skargach, które są obecnie rozpatrywane przez Trybunał, przedmiotem rozważań jest treść decyzji wydanych w wyniku wszczęcia przez skarżących postępowań administracyjnych o stwierdzenie nieważności decyzji nacjonalizacyjnych. Generalnym problemem, który pojawia się na kanwie tych spraw jest to, w jakim zakresie i czy w ogóle Trybunał ma prawo kontrolować treść rozstrzygnięcia organów krajowych, w szczególności czy ma on prawo zakwestionować wykładnię prawa polskiego zastosowaną przez organ krajowy. Z orzecznictwa Trybunału wynika zasada, iż nie można mówić o „uzasadnionej ekspektatywie” w sytuacjach wystąpienia sporu co do właściwej interpretacji i stosowania prawa krajowego oraz następczego odrzucenia twierdzeń skarżącego przez sądy krajowe⁸⁸. Dodatkowo wskazać należy, że Trybunał widzi swoją rolę jako ograniczoną do zapewnienia, by decyzje organów krajowych nie były arbitralne, a jego zdaniem ocena okoliczności faktycznych i prawnych powinna być pozostawiona w gestii władz krajowych. Poza tym, w związku z faktem, że rolą ETPCz nie jest zastąpienie swoimi poglądami poglądów formułowanych przez sądy krajowe⁸⁹, Trybunał orzekając, czy nastąpiła ingerencja w prawa skarżących, opiera się na właściwym prawie krajowym, w sposób, w jaki interpretują je i stosują władze krajowe⁹⁰. Ta stanowczość sądów Trybunału wydaje się podważona, biorąc pod uwagę sprawy, które stanowią obecnie przedmiot zainteresowania Trybunału.

⁸⁷ Por. M. Krzyżanowska-Mierzevska, *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, Biuro Informacji Rady Europy, Warszawa 2005, s. 181.

⁸⁸ Por. *Kopecký v. Słowacja*, par. 50.

⁸⁹ Por. *Bata v. Czechy*, par. 80.

⁹⁰ Por. *Jantner v. Słowacja*, skarga nr 39050/97, wyrok z 4.03.2003 r., par. 29–33.

Grupą spraw, na które warto zwrócić uwagę są skargi, w których skarżący kwestionowali rozstrzygnięcie organu krajowego w zakresie tego, czy spełnione zostały przesłanki ustaw nacjonalizacyjnych. Warto tutaj zwrócić uwagę na sprawę *Romer i Dmowska-Baculewska v. Polska*⁹¹. Sprawa dotyczy działania dekretu o reformie rolnej. W 1976 r. wydana została prawomocna decyzja administracyjna stwierdzająca, że oznaczone działki należące do poprzedników prawnych skarżących stały się własnością Skarbu Państwa. Skarżące wszczęły w 1989 r. postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji nacjonalizacyjnej wydanej w 1976 r. Do 2006 r., czyli momentu poinformowania przez Trybunał rządu o wszczęciu postępowania, organy administracyjne konsekwentnie odmawiały skarżącym wydania decyzji stwierdzającej nieważność decyzji administracyjnej, pomimo tego, iż jak twierdziły skarżące przejęte na własność Państwa działki nie podlegały zakresowi działania dekretu. Skarżące podnosiły, iż ich roszczenie powinno być uwzględnione, szczególnie mając na uwadze postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 19 września 1990 r., zgodnie z którym, nieruchomości takie jak nieruchomości skarżących zostały uznane za wyłączone spod działania dekretu. Skarżące twierdziły więc, że decyzje administracyjne wydane w latach 90-ych i dwutysięcznych w ich sprawie w zakresie stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnych wydane zostały w sprzeczności z wykładnią prawa ustaloną przez Trybunał Konstytucyjny. W takiej sytuacji ETPCz postanowił rozważyć kwestię, czy skarżące mogą być traktowane jako posiadające „uzasadnioną ekspektatywę”, aby ich prawa własnościowe zostały im przywrócone, która to ekspektatywa objęta jest zakresem ochrony artykułu 1 Protokołu nr 1. Problem zarysowany w niniejszej sprawie koncentruje się na tym, czy „nieprzychylne” dla skarżących rozstrzygnięcie organu krajowego może być uznane za naruszające prawa gwarantowane art. 1 Protokołu nr 1, zważywszy na fakt, że skutkiem wydania decyzji uwzględniającej roszczenie skarżących byłoby stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej w zakresie nacjonalizacji *ex tunc*.

Oceniając okoliczności będące przedmiotem rozważań Trybunału należy przypomnieć, że w literaturze słusznie podnosi się, że dopóki nie zostanie stwierdzone przez kompetentny organ krajowy, że prawo własności istnieje, nie ma możliwości zastosowania gwarancji z art. 1 Protokołu nr 1⁹². W omawianej sprawie, do momentu wniesienia skargi do Trybunału nie doszło do wydania satysfakcjonującej skarżących decyzji administracyjnej, a tym samym nie doszło do stwierdzenia istnienia uprawnienia własnościowego. Warto też podkreślić, że skoro – jak zostało to wskazane powyżej – sama konstrukcja „powrotu własności ze skutkiem

⁹¹ Sprawa *Romer i Dmowska-Baculewska v. Polska*, skarga numer 72166/01.

⁹² L. Garlicki, *Transformacja ustrojowa ...*, *op.cit.*, s. 395.

wstecznym” w wyniku wydania decyzji nadzorczej budzi poważne wątpliwości na gruncie prawa polskiego, tym bardziej wywodzenie uprawnień właścicielskich w sytuacji, gdy brak jest decyzji stwierdzającej nieważność decyzji nacjonalizacyjnej nie ma podstaw w prawie polskim. Dlatego też Trybunał oceniając rzekomą arbitralność rozstrzygnięcia krajowego mógłby oprzeć się jedynie na argumentach w zakresie art. 6 Konwencji. Trybunał nie jest uprawniony do wydawania rozstrzygnięć mających zastąpić rozstrzygnięcia organów krajowych i nie ma możliwości kreowania poprzez swoje orzeczenia po stronie skarżących praw majątkowych, których w świetle Protokołu nr 1 nie posiadają. W konsekwencji do momentu wydania prawomocnej decyzji nadzorczej lub w niektórych sprawach orzeczenia sądowego gwarancje z art. 1 Protokołu nr 1 nie mają zastosowania. Nieuprawnione jest wysuwanie w ramach systemu Konwencji jakichkolwiek wniosków z faktu, że jak to się dzieje np. w sprawach polskich, decyzje nadzorcze wydawane są ze skutkiem *ex tunc*. Jak podkreśla to sam Trybunał decyzja organu krajowego „nadaje” skarżącemu interes majątkowy chroniony art. 1. W konsekwencji wydanie orzeczenia krajowego ma podstawowe znaczenie dla uprawnień skarżącego na gruncie europejskim. Mając na uwadze przyszłe orzeczenie Trybunału w omawianej sprawie należy jednak zwrócić uwagę na bardzo istotny fakt, a mianowicie to, że w 2008 r. Minister Rolnictwa wydał decyzję, w której stwierdzona została nieważność kwestionowanej przez skarżące decyzji nacjonalizacyjnej. W zaistniałej sytuacji złożyły one powództwo odszkodowawcze do sądu powszechnego. Ewentualna negatywna ocena przez Trybunał rzetelności krajowego postępowania administracyjnego mogłaby stanowić przesłankę do wznowienia postępowania na podstawie art. 272 par. 3 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁹³. Jednakże z punktu widzenia skarżących, byłoby to działanie niepożądane.

5. Wnioski

W świetle obecnego orzecznictwa Trybunału nie ma możliwości dokonania oceny aktów nacjonalizacyjnych lub innych władczych działań państwa skutkujących pozbawieniem mienia, jeżeli wydane lub dokonane zostały przed związaniem się przez Polskę Protokołem nr 1. Aby pewne sytuacje prawne powstałe jeszcze przed ratyfikacją tej umowy międzynarodowej objęte były zakresem jurysdykcji Trybunału i w konsekwencji ochroną Protokołu nr 1 konieczne jest wykazanie, że zmiany własnościowe wprowadzone przez państwo skutkowały jedynie ograniczeniem możliwości korzystania z mienia, a w konsekwencji skarżącym

⁹³ Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 ze zm.)

przysługuje nadal uprawnienie, które można zakwalifikować jako mienie w rozumieniu Protokołu. Jedynie w rzadkich przypadkach powojennych nacjonalizacji skarżący będą legitymowali się aktualnym tytułem prawnym do istniejącego mienia. Znacznie częściej podstawą do ubiegania się o ochronę na gruncie Protokołu będzie istnienie roszczenia, w odniesieniu do którego skarżący twierdzi, że ma przynajmniej “uprawnione oczekiwanie” uzyskania skutecznego korzystania z prawa majątkowego. Niewątpliwie do najbardziej problematycznych do oceny w tym zakresie będą należały sytuacje tzw. wywłaszczeń ułomnych oraz sytuacje, w których pozbawieniu mienia towarzyszą deklaracje ustawodawcy rekompensaty – w różnych formach, przejętego mienia. Szczególnie ta ostatnia sytuacja jest w ostatnich latach przedmiotem zainteresowania Trybunału. W decyzji w sprawie *Bata* Trybunał uznał, że po pierwsze, aby roszczenie było roszczeniem aktualnym i podlegało ochronie Konwencji, roszczenie musi znajdować podstawę nie tylko w aktach prawnych uchwalonych po II wojnie światowej, z których wiele nadal obowiązuje, ale także w aktach prawnych uchwalonych już po wejściu w życie Protokołu nr 1 dla danego państwa. Sam fakt obowiązywania ustaw nacjonalizacyjnych, które po wielokroć zawierały mgliste obietnice naprawienia w różny sposób skutków nacjonalizacji, nie może sam w sobie stanowić podstawy roszczenia. Po drugie roszczenie musi być powszechnie uznane w orzecznictwie organów krajowych jako skuteczna droga domagania się naprawienia szkód. Po trzecie indywidualna sytuacja skarżącego w zakresie roszczenia musi również zostać uznana i potwierdzona w orzecznictwie organów krajowych. Bez spełnienia tych trzech przesłanek nie można mówić o ukształtowanym roszczeniu podlegającym ochronie systemu Konwencji.

Dlatego też pomimo faktu, że przed ETPCz zawisłych jest wiele spraw dotyczących różnego rodzaju postępowań krajowych, których celem jest odzyskanie pełnej i niczym nie skrepowanej możliwości korzystania z mienia, sytuacja prawna osób prowadzących takie postępowania będzie mogła być objęta ochroną Protokołu nr 1 jedynie w dwóch przypadkach. Po pierwsze, gdy skarżący będzie w stanie udowodnić, że mimo zastosowania niekorzystnego dla niego ustawodawstwa nadal dysponuje aktualnym tytułem do mienia, w rezultacie ingerencja władz państwowych ma charakter ciągły. Po drugie, jednostki, które utraciły własność w wyniku zastosowania w czasach komunistycznych - w szczególności ustaw nacjonalizacyjnych, mogą domagać się ochrony w sytuacjach, w których już po wejściu w życie dla Polski Protokołu nr 1 uzyskali oni stwierdzenie nieważności decyzji o przejęciu mienia przez państwo. W takich okolicznościach państwo ma obowiązek stworzenia im skutecznego systemu, w ramach którego będą oni mogli wykonywać swoje uprawnienia właścicielskie.

Od transformacji ustrojowej w Polsce minęło już ponad dwadzieścia lat. Tylko niewiele krótszy jest okres obowiązywania w stosunku do Polski Konwencji oraz Protokołu nr 1. Można byłoby oczekiwać, iż upływ tak długiego okresu powinien spowodować zamknięcie wszelkich sporów prawnych dotyczących stanów prawnych ukształtowanych jeszcze w PRL. Jednakże tak, jak nie udało się to na gruncie krajowym, tak też wiele takich spraw nadal jest przedmiotem rozważań Trybunału. W konsekwencji dopóki organy krajowe będą rozstrzygały sprawy związane z szeroko pojętym zwrotem mienia przejętego na rzecz państwa w czasach PRL, tak długo wskazane stany prawne mogą stać się przedmiotem skarg do Trybunału. Równocześnie można byłoby jednakże oczekiwać ze strony Trybunału możliwie szybkiego rozstrzygnięcia zawisłych spraw i tym samym precyzyjnego wskazania przesłanek, które muszą być spełnione, aby dana sytuacja prawna objęta została ochroną Protokołu nr 1. Wadą orzeczeń Trybunału w zakresie prawa własności jest jednakże brak definicji tego prawa w protokole i wynikająca z tego kazuistyka orzeczeń. Wieloletnie oczekiwanie na rozstrzygnięcia Trybunału w sprawach, które jak sam Trybunał podkreśla mogą dotyczyć znacznej ilości osób zwiększa niepewność, zarówno po stronie skarżących, jak i władz co do zakresu ciążących na nich zobowiązań. Pozostaje mieć nadzieję, że Trybunał nie ulegnie pokusie naprawy w drodze swoje orzecznictwa niewątpliwie niekorzystnej sytuacji osób dotkniętych zmianami własnościowymi przeprowadzonymi w czasach PRL. Skoro bowiem ustawodawca krajowy nie zrealizował i najprawdopodobniej nie zrealizuje składanych do tej pory obietnic reprivatyzacji, Trybunał nie powinien iść na skróty i poprzez swoje orzecznictwo kreować praw, które w prawie polskim nie istnieją. Trzeba bowiem pamiętać, że choć stosowana przez Trybunał przy interpretacji pojęcia „mienia” koncepcja autonomiczna ma za zadanie ograniczać obszary, których gwarancje Konwencji i jej Protokołów nie obejmują⁹⁴, nie może ona jednak prowadzić do kreowania po stronie skarżących praw, które nie przysługują im w świetle prawa krajowego. Źródłem prawa podmiotowego chronionego przez Protokół nr 1 może być jedynie prawo Państwa Strony Konwencji i tegoż Protokołu.

⁹⁴ M.A. Nowicki, *Wprowadzenie do interpretacji EKPCz*, EPS 1/2010, s. 11.

REPRIVATISATION IN STRASBOURG? – A FEW REMARKS ON THE JURISPRUDENCE OF THE ECHR ON THE BASIS OF ARTICLE 1 OF PROTOCOL NO. 1 IN CASES AGAINST POLAND

In the article the author considers the current jurisprudence of the ECHR in cases concerning interferences with the property rights that occurred before 10 October 1994, i.e. the moment of entry into force for Poland of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights. The article concentrates on cases in which the State could be held accountable for the consequences of its acts and omissions that took place before that date.

According to the Court's jurisprudence, Article 1 of Protocol No. 1 cannot be interpreted as imposing any general obligation on the Contracting States to return property which had been transferred to them before they ratified the Convention. Nor does Article 1 of Protocol No. 1 impose any restrictions on the Contracting States' freedom to determine the scope of property restitution and to choose the conditions under which they agree to restore property rights of the former owners. The hope of recognition of a property right which it has been impossible to exercise effectively cannot be considered a "possession" within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1. The Court has also previously considered that legislation in force after the ratification of the Convention and Protocol No. 1 and providing for restoration of property or compensation in lieu of property lost before the Protocol's entry into force may be regarded as giving rise to a new property right protected by Article 1 of Protocol No. 1 or a legitimate expectation of obtaining the effective enjoyment of a property right.

Thus the potential applicants, whose property rights were object of the State's interference before the entry into force of Protocol No. 1 for Poland, can successfully submit their claims to the Court only in two situations. Firstly, when the applicant can claim being before and after 1994 in the possession of a proprietary interest falling within the ambit of Protocol No. 1. This gave rise to a continuous situation which existed before and after 10 October 1994. Only in limited number of cases concerning situations of interferences the applicants can claim possession of "existing possessions". Most of the cases concern assets, including claims, in respect of which an applicant can argue that he or she has at least a "legitimate expectation" that they will be realized, i.e. that the applicant will obtain effective enjoyment of a property right. This type of situations encompasses e.g. the so called impaired nationalizations – that means nationalization accompanied by a promise of compensation. In the last years the Court has examined a few cases raising this issue and has undertaken the attempt to define the prerequisites that

have to be fulfilled by the impugned compensation provisions in order to be assessed as conferring on the applicant a title to a substantive interest protected by Article 1 of Protocol No. 1. Secondly, the applicants that were deprived of their property before the ratification can refer to the Court in a situation when after the entry into force of Protocol No. 1 the competent authorities declared that the ownership should not have been subject to expropriation. Under the provisions of Polish law such a decision should be regarded as conferring on the applicants a proprietary interest falling within the ambit of possessions within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1. According to the Court, the State's obligation in the circumstances of this case is confined to ensuring effective enforcement of the decision annulling the expropriation, by having in place a legal framework making it possible for the applicants to recover possession of their property and to settle claims arising between them and the private-law entity that was in possession of the property at the time of the impugned decision.

Despite the fact that almost 20 years have lapsed from the moment Poland adhered the Convention and Protocol No. 1, there are still cases pending before the Court that concern the legal situations created before the critical date of 10 October 1994. The uncertainty concerning the Court's ruling affects not only the potential applicant, but also the Government, which can not be sure about the scope of obligations imposed on it according to the Convention and Protocol No 1.