

ROBERT ANDRZEJCZUK

OCHRONA PRAWA WŁASNOŚCI
W EUROPEJSKIEJ KONWENCJI PRAW CZŁOWIEKA
I PODSTAWOWYCH WOLNOŚCI

I. UWAGI WSTĘPNE

Szeroko rozumiana ochrona własności wymaga uwzględnienia zarówno prawa krajowego, jak i międzynarodowego, tak prywatnego, jak i publicznego. Spowodowane jest to niejednorodnym stanem prawnym regulującym tę kwestię, będącym implikacją charakteru prawnego własności¹. Miało to także swoje odzwierciedlenie w pracach nad treścią *Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka*, gdzie w konsekwencji rzeczony prawo się nie znalazło². Jednakże brak zgody co do funkcji własności nie jest jedynym problemem, z którym należy się zmierzyć. Ustalenie zakresu podmiotowego wymaga udzielenia m.in. odpowiedzi na pytanie, czy jest jakaś przyczyna, dla której inwestor zagraniczny czy osoba zagraniczna³ powinien być ograniczany chociażby w nabywaniu nieruchomości. Z kolei zakres przedmiotowy wymaga

Dr ROBERT ANDRZEJCZUK – adiunkt Katedry Stosunków Międzynarodowych WPPKiA KUL; adres do korespondencji: ul. Organowa 1/21, 20-882 Lublin; e-mail: roberta@poczta.fm

¹ Por. A. M i c h a l s k a, *Prawa człowieka w systemie norm międzynarodowych*, Warszawa–Poznań 1982, s. 56, 116, 187. Autorka wskazuje na odmowę powszechnego uznania własności prywatnej jako prawa podstawowego.

² Por. M. K ę p i ń s k i, *Prawo do posiadania własności*, [w:] R. W i e r u s z e w - s k i (red.), *Prawa człowieka. Model prawny*, Wrocław 1991, s. 423. Brak uwzględnienia prawa własności w *Paktach* wynikał z kłopotu, czy uznać to prawo za wolnościowe, czy też za społeczne.

³ Nie każda osoba zagraniczna jest inwestorem. Chociaż ci drudzy cieszą się większą aprobatą społeczną w wymienionej kwestii nabywania nieruchomości, to jednak zależy to jeszcze od zakresu działalności, jaką prowadzą.

np. odniesienia się do kwestii, dlaczego jakiś rodzaj własności musi być skupiony „w ręku” podmiotu państwowego, a nie prywatnego, inaczej mówiąc – czy istnieje jakieś uzasadnienie nacjonalizacji. Tak zakreślona problematyka, mająca z pewnością istotne znaczenie dla poruszanej kwestii, wyczerpałaby swą treścią niejedną monografię. Dlatego, mając na względzie ograniczenia edycyjne, celem tego artykułu będzie wskazanie na prawne warunki, jakie muszą być spełnione dla dochodzenia swoich roszczeń w zakresie ochrony własności przed organami Rady Europy. Jak widać, podstawą badań będzie tu treść *Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* wraz z orzeczeniami organów przez nią powołanych⁴. Ujęcie to byłoby jednak niepełne bez uwzględnienia prawa do własności występującego w prawie krajowym.

Pisząc o ograniczeniu prawa własności, można wyodrębnić jego trzy rodzaje, zależnie od dziedzin prawa to regulujących. Pierwszy, publiczny, swym zakresem obejmuje normy prawa tak międzynarodowego, jak i krajowego⁵. Drugi związany jest z porządkiem prywatnoprawnym⁶. Trzeci jest konsekwencją samoograniczenia się właściciela w swych prawach. W związku z problematyką prezentowanej publikacji dalszej analizie poddany zostanie pierwszy rodzaj ograniczeń.

Pewność obrotu gospodarczego wymaga określenia, jakie działania i w jakim zakresie, dotyczące szeroko pojętego prawa własności, są uznawane za legalne, a jakie nie w przedmiocie zaciągniętego zobowiązania międzynarodowego. Ponieważ prawo własności nie ma charakteru absolutnego, dopuszcza się jego ograniczenie. Rozwój koncepcji ochrony praw jednostki i przyznanie jej możliwości ich dochodzenia przed organami międzynarodowymi zwiększa skuteczność ewentualnych roszczeń wynikłych na tym tle. *Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* z 4 listopada 1950 r.⁷ jest niewątpliwie najskuteczniejszym międzynarodowym instrumentem w przedmiocie ochrony praw człowieka⁸. Zakres tych gwarancji kształ-

⁴ W obecnym stanie prawnym, w związku z *Protokołem nr 11* do rzeczonyj *Konwencji*, reformującym mechanizmy kontroli praw człowieka poprzez powstanie stałego Trybunału, zastąpiono nim Europejską Komisję i Trybunał Praw Człowieka.

⁵ Możemy tu znaleźć chociażby ograniczenia wynikające z nacjonalizacji czy wywłaszczenia.

⁶ Są tu normy związane z prawem cywilnym (w naszym systemie prawnym księga II kodeksu cywilnego), takie jak np. prawo sąsiedzkie.

⁷ Dz.U. 1993, Nr 61, poz. 284.

⁸ Prawo do poszanowania swego mienia zawarte jest w treści art. 1 *Protokołu Dodatkowego nr 1 do Konwencji* z 20 marca 1952 r.; Dz.U. 1994, nr 67, poz. 287.

tują także orzeczenia wydawane przez organy konwencyjne. Stąd obok uznanych już form ograniczających własność, jak wywłaszczenie czy też nacjonalizacja, pojawiają się inne ograniczenia: „wywłaszczenie *de facto*” czy też „kontrola korzystania z własności”.

Istota problemu sprowadza się zatem do odpowiedzi na pytanie, jakie działania i w jakim zakresie w przedmiocie prawa własności będą traktowane jako zgodne z treścią art. 1 *Protokołu Dodatkowego do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* z 20 marca 1952 r.⁹

II. MIĘDZYNARODOWE UWARUNKOWANIA OCHRONY WŁASNOŚCI NA TLE KONCEPCJI PRAW CZŁOWIEKA

Z punktu widzenia praw człowieka, a także ich międzynarodowej ochrony państwo jest głównym podmiotem zobowiązanym w tym zakresie. Z tego względu ma obowiązek realizacji uprawnień jednostek bądź stworzenia warunków umożliwiających rzeczywiste korzystanie z praw jej przysługujących. Naruszeniem tych ostatnich będzie niewywiązywanie się z tej powinności. W dalszej kolejności, analogicznie do cywilnych praw podmiotowych, dane prawo przekształca się w roszczenie skierowane przeciw państwu¹⁰. Mając to na uwadze, należy pamiętać, że zgodnie z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego państwo odpowiada tak za działanie własne, jak i innych podmiotów w jakiś sposób z nim związanych. Przesłanką odpowiedzialności będzie brak właściwej reakcji państwa na naruszenie praw, w tym wypadku praw człowieka, które może polegać na niezastosowaniu odpowiednich środków prewencyjnych bądź na nieukaraniu sprawcy¹¹.

Aby mówić o odpowiedzialności, musi istnieć podstawa prawna, tj. odpowiednia norma wywołująca skutek zobowiązujący. Takową możemy znaleźć w treści art. 1 *Protokołu Dodatkowego nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* z 4 listopada 1950 r.¹² Poszanowanie mienia osób fizycznych i prawnych cieszy się

⁹ Dz.U. 1994, Nr 67, poz. 287.

¹⁰ Por. I. N a k i e l s k a, *Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Gdańsk 2002, s. 24.

¹¹ Tamże.

¹² *Konwencja*, zgodnie z postanowieniami art. 66 ust. 2, weszła w życie 3 września 1953 r. Polska ratyfikowała *Konwencję* 15 grudnia 1992 r. Dokument ratyfikacyjny został

w nim przychylnością prawa. Dopuszcza się jednak możliwość pozbawienia własności pod szczególnymi warunkami. Mianowicie musi to być w interesie publicznym, nie arbitralnie, lecz na ustawowych warunkach i zgodnie z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego. Ponadto działalność ustawodawcza państwa w interesie powszechnym lub w celu zapewnienia uiszczenia podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych nie jest pojmowana jako naruszenie rzeczowego prawa.

Obok normy prawnej wywołującej skutek zobowiązujący musi istnieć przede wszystkim przedmiot własności. Treść art. 1 *Protokołu* gwarantuje ochronę praw już nabytych, nie zaś prawo do jej nabycia¹³. Z tego względu od skarżącego wymaga się w pierwszym rzędzie, by wykazał, że faktycznie jest właścicielem. Brak wykazania się tytułem prawnym do danej rzeczy, w formie wymaganej przez orzecznictwo do występowania ze skargą¹⁴, skutkuje uznaniem skargi za niedopuszczalną¹⁵. Dobitnie obrazuje to, i sugeruje sentencje w sprawach podobnych, sprawa *Pełka i inni v. Polska*¹⁶, w której

złożony Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy 19 stycznia 1993 r. i w tym dniu weszła ona w życie w stosunku do Polski (Dz.U. 1993, Nr 61, poz. 284). *Protokół Dodatkowy do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* został przyjęty 20 marca 1952 r., a wszedł w życie 18 maja 1954 r. Ratyfikowany wszedł w życie w stosunku do Polski 10 października 1994 r. (Dz.U. 1994, nr 67, poz. 287).

¹³ Por. sprawa *Marcx v. Belgia*, wyrok z 13 czerwca 1979 r., Publ. ECHR, seria A, nr 31, § 50. Trybunał wskazał, że prawo do poszanowania swego mienia odnosi się do prawa już istniejącego, a nie tego, które mogłoby być dopiero nabyte czy to w drodze spadkobrania, czy dobrowolnego rozporządzenia rzeczą.

¹⁴ Judykatura strasburska wskazuje na różne środki dowodowe, jakimi posługują się skarżący, nawet wbrew stanowiska ich rządu czy też obowiązującego prawa. Por. sprawa *Holy Monasteries v. Grecja*, wyrok z 09 grudnia 1994 r., Publ. ECHR, seria A, nr 301-A. Klasztory, wnosząc skargę przeciw państwu na odebranie im ziemi, nie mogły wykazać się tytułem własności. Pomimo bowiem posiadania jej od czasów imperiów Bizantyjskiego i Otomańskiego wszelkie dokumenty potwierdzające ten stan rzeczy uległy bądź zagubieniu, bądź zniszczeniu. Rozwiązaniem kwestii było wykazanie posiadania przez odpowiednio długi czas spełniający przesłanki zasiedzenia, co posłużyło za przyjęcie sposobu nabycia własności.

¹⁵ Por. sprawa *Bayeler v. Włochy*, wyrok z 5 stycznia 2000 r., Publ. ECHR, seria A. Skarżący, obywatel Wielkiej Brytanii, przez włoskiego pośrednika nabył w 1997 r. obraz Wincentego Van Gogha *Portret młodego wieśniaka*. Ze względu na status dzieła sztuki o znaczeniu historycznym i artystycznym, wymagano prawa pierwokupu przysługującego włoskiemu Ministerstwu Dziedzictwa Kulturowego. Zgodnie z nim pośrednik, bo on istniał jako nabywca na umowie, po bezskutecznym oczekiwaniu wystąpił o zgodę na przewiezienie płótna do Londynu. Zgody takiej, mimo licznych prób, nie otrzymał i w konsekwencji w 1988 r. odsprzedał obraz do galerii w Wenecji. W tym przypadku skarżący, działający przez pośrednika, nie mógł wykazać się istnieniem tytułu własności, co zaowocowało uznaniem skargi za niedopuszczalną.

¹⁶ Skarga 33230-96, *Pełka i inni v. Polska*, decyzja z 17 stycznia 1997 r., sesja 267,

obywatele polscy skarżyli bezprawność nacjonalizacji swojego mienia przez prezydium wojewódzkiej rady narodowej w 1950 r. z powodu niespełnienia ówczasnie obowiązujących przesłanek w tej kwestii. Komisja uznała skargę za niedopuszczalną w związku z tym, że w czasie rozprawy skarżący nie mogli wykazać się tytułem własności znacjonalizowanego mienia¹⁷.

Analiza byłaby niepełna bez odniesienia się do orzecznictwa, a cytowany już art. 1 *Protokołu nr 1* daje asumpt do wyodrębnienia trzech odrębnych zasad ochrony własności¹⁸. Pierwszą z nich jest ogólna zasada poszanowania mienia, mająca podstawowe znaczenie, drugą jest reguła pozbawienia własności, a trzecią – zasada dozwolonej przez państwo regulacji korzystania zeń. Pomimo że gwarancja nienaruszalności własności jest zasadą podstawową, nienaruszalną i niepodważalną, to nie ma charakteru absolutnego. O konieczności ograniczenia korzystania z rzeczy może decydować chociażby interes innych podmiotów¹⁹. W tym wypadku także orzecznictwo jest bardziej wyrozumiałe niż np. w zakresie naruszenia praw i wolności osobistych i politycznych. E. Łętowska przyczyn tego stanu rzeczy upatruje w przekonaniu o większej swobodzie kształtowania treści praw gospodarczych²⁰. Sposób korzystania zeń, zwłaszcza po ingerencji ze strony władz, winien podlegać ocenie. Ocena taka jednak ze strony organów konwencyjnych jest znacznie bardziej łagodna, zwłaszcza w zakresie konieczności ingerencji w uprawnienia właścicielskie, niż błędy co do procedury odnoszącej się do przedmiotowej kwestii²¹.

tom 2, s. 881.

¹⁷ Należy dodać, że także żadna instytucja nie uznała praw skarżących do przedmiotowej własności, co mogłoby skutkować powstaniem roszczenia podlegającego ochronie konwencyjnej. O tej kwestii zob. dalej.

¹⁸ Odniesienie się do cytowanego już art. 1 jest konsekwencją uznania podstawowych roli systemu Rady Europy w zakresie ochrony praw człowieka, w tym także jego organu sądowego, jakim jest Europejski Trybunał Praw Człowieka. Stąd trudno przecenić rolę orzecznictwa rzeczonoego Trybunału w kształtowaniu również instytucji własności, tak w porządku krajowym jak i międzynarodowym. Świadczą o tym nie tylko liczne orzeczenia organów *Konwencji*, lecz także ich jakość merytoryczna.

¹⁹ Por. E. Łętowska, *Własność jako prawo jednostki w świetle Konstytucji i konwencji europejskiej*, [w:] *Szkoła Praw Człowieka. Teksty wykładów*, Warszawa 1994, z. 4, s. 91.

²⁰ Tamże, s. 104.

²¹ Orzekanie ma nie tylko eliminować arbitralność zachowań państwa co do wprowadzanych ograniczeń, lecz także badać przestrzeganie zasady proporcjonalności między środkiem, tj. ograniczeniem korzystania, a celem publicznym, który musi być uzasadniony. Zob. sprawa *Marckx v. Belgia*, wyrok z 13 czerwca 1979 r., Publ. ECHR, seria A, nr 31; sprawa *Sporrong i Lönnorth v. Szwecja*, wyrok z 23 września 1982 r., Publ. ECHR, seria A, nr 52; sprawa

Co do zakresu przedmiotowego art. 1 *Protokołu nr 1* chroniona jest tak własność, jak i inne przysługujące prawa majątkowe, które przedstawiają jakąś wartość gospodarczą, nawet wtedy gdy nie zawsze występują w konkretnym systemie prawnym jako prawa podmiotowe. Ztej przyczyny szeroka interpretacja pojęcia mienia wymogła powstanie kilku kategorii praw podległych ochronie konwencyjnej o różnych kryteriach klasyfikacji. Jednym z nich będzie podział na prawa rzeczowe, osobiste i dobra niematerialne. Wśród tych pierwszych możemy wyróżnić rzeczy ruchome, jak i nieruchome²².

Prawa osobiste obejmują swym zakresem dwie grupy praw. Pierwsza, powstająca ze stosunków prywatnoprawnych, to roszczenia wynikające z wierzytelności²³, udziały w spółkach²⁴, a także papiery wartościowe²⁵. Do drugiej zaliczymy te, których podstawą jest stosunek prawa publicznego, takie jak np. roszczenia z zakresu ubezpieczeń społecznych państwa²⁶ czy też

MacGillow v. Wielka Brytania, wyrok z 24 listopada 1986 r., Publ. ECHR, seria A, nr 109.

²² Do mienia chronionego art. 1 *Protokołu* należy także zaliczyć posiadanie, pomimo że jest to stan faktyczny.

²³ W tym przypadku istotne jest ustalenie, czy istnieje wierzytelność. Taka też kwestia legła u podstaw sprawy *Stran Greek Rafinerie i Stratus Andreadis v. Grecja* (wyrok z 9 grudnia 1994 r., Publ. ECHR, seria A nr 301-B), w której skarżący dochodził od państwa wierzytelności z tytułu budowy rafinerii. Państwo wyrokiem sądu arbitrażowego zostało zobowiązane do wypłaty na rzecz skarżącego odszkodowania za niewpłacenie na poczet budowy ustalonej kwoty, będącej przedmiotem umowy. Skorzystanie z zawartej w umowie klauzuli arbitrażowej, zgodnie z zasadą, wykluczało jakiegokolwiek środki odwoławcze. Trybunał uznał tu, że orzeczone odszkodowanie uprawniało skarżącego do żądania zapłaty zasądzonej w nim sumy.

²⁴ Uznanie za mienie tak akcji, jak i udziałów daje możliwość rozpatrywania spraw z tego zakresu przed Trybunałem. Jako przykład może tu służyć sprawa *Lithgow i inni v. Wielka Brytania* (wyrok z 8 lipca 1986 r., Publ. ECHR, seria A, nr 102).

²⁵ Posiadacz obligacji państwowej ma prawo domagania się od państwa emitenta wykupienia ich w określonym czasie i za określoną kwotę. Stąd takie żądanie od innego państwa bądź po rozpadzie od niesukcesora będzie bezzasadne.

²⁶ W świetle art. 1 *Protokołu nr 1* mieniem będzie tutaj zakres obejmujący obowiązkowe składki płacone w ramach ubezpieczenia społecznego, a także uzyskane w ich wyniku prawa do świadczeń socjalnych. Rozpoznając sprawę *Müller v. Austria* (decyzja z 16 grudnia 1977 r., skarga 5849/72, DR 1, s. 46), Komisja uznała, że spełniając określone warunki, obowiązek płacenia składek pociąga za sobą powstanie prawa do własności tych środków. Przy tej okazji wyróżniono dwa rodzaje ubezpieczeń społecznych. W pierwszym z nich środki są zgromadzone na indywidualnym koncie, co powoduje możliwość określenia późniejszych świadczeń, a więc konkretne ustalenie własności. Natomiast w drugim przypadku składki wpływają na wspólny fundusz i po uzyskaniu uprawnienia świadczenia są pozyskiwane bardziej lub mniej w myśl zasady solidarności społecznej. Stąd brak jest relacji między wysokością płaconej składki a otrzymywanym świadczeniem, co w ocenie Komisji nie kreuje własności, a jedynie ekspektatywę świadczeń, i nie może być przedmiotem ochrony z zakresu art. 1 *Protokołu nr 1*.

roszczenia restytucyjne²⁷. Aby były one uznawane za mienie, muszą przyznawać wyłączne prawo korzystania z nich przez uprawnionego oraz posiadać określoną wartość ekonomiczną²⁸.

III. FORMY OGRANICZENIA PRAWA WŁASNOŚCI

Uznaną formą ograniczania, a nawet pozbawienia prawa własności, tak w prawie wewnętrznym jak i międzynarodowym, jest wywłaszczenie wraz ze swoją szczególną odmianą w postaci nacjonalizacji²⁹. Istotne jest, jakie warunki należy spełnić, aby takie działanie uznane było za zgodne z prawem. Dla ich określenia niezbędne jest zdefiniowanie zakresu pojęciowego pozbawienia prawa do własności. W rozumieniu *Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* chodzi o odebranie przedmiotu własności i pozbawienie właściciela praw mu przysługujących, co zazwyczaj sprowadza się do przeniesienia własności na inny podmiot³⁰. Szczegółowe ustalenie tej kwestii wymagało odwoływania się do orzecnictwa³¹, które na tle przytoczonej *Konwencji* rozpatrywało sprawy z zakresu nacjonalizacji³²,

Ponadto ochrona świadczeń z ubezpieczeń społecznych nie oznacza prawa do świadczeń w określonej wysokości, a także do ich otrzymywania z dwóch źródeł. Por. sprawa *Müller v. Austria*; połączone skargi 40832/98, 40833/98, 40906/98, *Bellet, Huertas i Vialatte v. Francja*, decyzja z 27 kwietnia 1999 r.

²⁷ Roszczenia restytucyjne dla wywołania skutku w postaci przyznania prawa do własności muszą być określone w prawie krajowym. Sprawy tego typu dotyczą najczęściej byłych państw komunistycznych, gdzie pozbawiano mienia na skutek nacjonalizacji, konfiskat, a także reform, choć te ostatnie często były ukrytą formą nacjonalizacji. Por. skarga 231131/93, *Drezyna v. Republika Słowacka*, decyzja z 4 marca 1996 r., DR 85-B, s. 65 i 82.

²⁸ Por. L. S e r m e t, *The European Convention of Human Rights and prosperity rights*, „Human Rights Files”, 1992, nr 11, s. 12.

²⁹ Por. *De Sanchez v. Centralny Bank Nikaragui i innym*, 770 F.2d 1385, 1397, 88 ILR, s. 75, 89; szerzej: M. N. S h a w, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 437.

³⁰ Por. S e r m e t, dz. cyt., s. 24.

³¹ Cytowany powyżej art. 1 *Protokołu nr 1* ze względu na swą ogólnikowość (np. brak określenia, co jest pozbawieniem własności, a co jej kontrolą) wymagał interpretacji organów orzekających Komisji, a po reformie – Trybunału Praw Człowieka. Stąd też ze względu na formę wyodrębniono pozbawienie własności w sposób definitywny oraz pozbawienie własności mające postać naruszenia stałego, faktycznie zbliżonego w skutkach do tego pierwszego. Por. N a k i e l s k a, dz. cyt., s. 121.

³² Skarga 3039/67, *A, B, C i D v. Wielka Brytania*, decyzja z 29 maja 1967 r., YB 1967 nr 1, s. 516. Komisja stwierdza, że w związku z nacjonalizacją przymusowe wyzbycie się akcji należących do skarżących stanowi, zgodnie z treścią art. 1, pozbawienie mienia. Por. także

wywłaszczenia³³, a także inne, których skutkiem była zmiana podmiotu prawa własności³⁴.

Nacjonalizacja ze względu na swą specyfikę jest dość rzadką formą pozbawiania własności, choć dopuszczają ją systemy prawne w wielu państwach niezależnie od ustroju społeczno-gospodarczego czy politycznego³⁵. Do zdo-

sprawa *Lithgow i inni v. Wielka Brytania*, wyrok z 8 lipca 1986 r., Publ. ECHR, seria A, nr 102.

³³ Por. skarga 7987/77, *Company X v. Austria*, decyzja z 13 grudnia 1979 r., DR 18, s. 31.

³⁴ Por. skarga 12462/86, *Mairitsch v. Austria*, decyzja z 13 lipca 1987 r., DR, 53, s. 234.

³⁵ Na przykładzie Polski można wyodrębnić różne regulacje dotyczące tej kwestii. W Konstytucji z 1921 r. (tzw. Marcowej) uznawano własność — zarówno prywatną (indywidualną i zbiorową), jak i publiczną (instytucji, samorządu i państwa) — za jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego. Ograniczenie lub zniesienie własności Konstytucja marcowa dopuszczała wyłącznie na mocy ustawy, ze względów wyższej użyteczności i za odszkodowaniem.

Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (PKWN) z 22 lipca 1944 r. zakładał, że: „[...] Własność, zrabowana przez Niemców poszczególnym obywatelom, chłopom, kupcom, rzemieślnikom, drobnym i średnim przemysłowcom, instytucjom i kościołowi, będzie zwrócona prawowitym właścicielom. [...] Majątek narodowy, skoncentrowany dziś w rękach państwa niemieckiego oraz poszczególnych kapitalistów niemieckich, a więc wielkie przedsiębiorstwa przemysłowe, handlowe, bankowe, transportowe oraz lasy, przejdą pod Tymczasowy Zarząd Państwowy. W miarę regulowania stosunków gospodarczych nastąpi przywrócenie własności. [...] Zniesione zostaną niemieckie znieprawdzone zakazy, krępujące działalność gospodarczą, obrót handlowy między wsią i miastem. Państwo popierać będzie szeroki rozwój spółdzielczości. Inicjatywa prywatna, wzmagająca tętno życia gospodarczego, również znajdzie poparcie państwa. [...]”.

Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów RP (tzw. Mała Konstytucja) w art. 1 powoływała się na Konstytucję marcową z 1921 r. i jej podstawowe założenia: „Do czasu wejścia w życie nowej konstytucji RP Sejm Ustawodawczy, jako organ władzy zwierzchniej Narodu Polskiego i w oparciu o podstawowe założenia Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r., zasady Manifestu PKWN z dnia 22 lipca 1944 r., [...] postanawia co następuje [...]”. Deklaracja Sejmu Ustawodawczego z dnia 22 lutego 1947 r. stanowiła: „[...] Sejm Ustawodawczy, jako organ władzy zwierzchniej Narodu Polskiego, deklaruje uroczyście, iż [...] będzie kontynuować realizację podstawowych praw i wolności obywatelskich, jak: a) równość wobec prawa [...], b) nietykalność osobistą, ochronę życia i mienia obywateli, [...]”.

Konstytucja z 22 lipca 1952 r. (stalinowska), „wcielając w życie wiekopomne wskazania Manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 22 lipca 1944 r. [...]” (Preambuła, ust. 4) [Przypomnijmy, że Manifest PKWN zapowiadał ochronę własności i wspieranie prywatnej inicjatywy w gospodarce — R. A.], stwierdza: „Art. 12. PRL uznaje i ochrania na podstawie obowiązujących ustaw indywidualną własność i prawo dziedziczenia ziemi, budynków i innych środków produkcji należących do chłopów, rzemieślników i chałupników. Art. 13. PRL poręcza całkowitą ochronę oraz prawo dziedziczenia własności osobistej obywateli”. A więc — *a contrario* — PRL nie poręczała całkowitej ochrony i prawa dziedziczenia własności nieosobistej obywateli (są to np. przedsiębiorstwa, szczególnie większe) oraz własności osób

prawnych (np. spółek).

Ustawa konstytucyjna nowelizująca z 1976 r.: „Art. 11.1. Podstawę ustroju społeczno-gospodarczego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej stanowi socjalistyczny system gospodarczy, oparty na uspołecznionych środkach produkcji i socjalistycznych stosunkach produkcji. Art. 12.1. Mienie ogólnonarodowe, a w szczególności: złoża mineralne, podstawowe źródła energii, grunty państwowe, wody, lasy państwowe, kopalnie, państwowe przedsiębiorstwa przemysłowe, rolne i handlowe, państwowe urządzenia komunalne, banki, państwowe zasoby mieszkaniowe, drogi, państwowe środki komunikacji, transportu i łączności, radio, telewizja i film, państwowe instytucje socjalne, oświatowe, naukowe i kulturalne – podlega szczególnej trosce i opiece państwa oraz wszystkich obywateli”. Z powyższego wynikałoby, że także mienie prywatne podlegało opiece państwa, tyle że nie „szczególnej” – i tak niestety było rzeczywiście. „Art. 17. Polska Rzeczpospolita Ludowa uznaje i ochrania na podstawie obowiązujących ustaw indywidualną własność i prawo dziedziczenia ziemi, budynków i innych środków produkcji należących do rzemieślników i chałupników”. A zatem – *a contrario* – PRL nie ochraniała środków produkcji należących do kamieniczników, fabrykantów czy kupców. „Art. 18. Polska Rzeczpospolita Ludowa poręcza całkowitą ochronę oraz prawo dziedziczenia własności osobistej obywateli”. A więc – *a contrario* – PRL nie poręczała całkowitej ochrony (a jedynie ochronę ograniczoną) i prawa dziedziczenia własności nieosobistej obywateli (są to np. przedsiębiorstwa, szczególnie większe) oraz własności osób prawnych (np. spółek). „Art. 67. 2. Obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej mają równe prawa bez względu na płeć, urodzenie, wykształcenie, zawód, narodowość, rasę, wyznanie oraz pochodzenie i położenie społeczne. [...] Art. 86. 3. Odwołania, skargi i zażalenia obywateli powinny być rozpatrywane i załatwiane szybko i sprawiedliwie. Winni przewlekania albo przejawiający bezduszny i biurokratyczny stosunek do odwołań, skarg i zażaleń obywateli pociągani będą do odpowiedzialności. [...] Art. 87. 3. Przepadek mienia może nastąpić jedynie w przypadkach przewidzianych ustawą, na podstawie prawomocnego orzeczenia”.

Ustawa konstytucyjna nowelizująca z 1989 r. Nowo wprowadzony art. 1 stanowił, że Polska jest demokratycznym państwem prawnym. Doktryna i orzecznictwo przyjmuje, że pojęcie to obejmuje w szczególności zasadę ochrony praw słusznie nabytych, w tym prawa własności i innych roszczeń majątkowych. Właściwe znaczenie prawa własności przywrócone zostało w Polsce uchwaloną w 1989 r. nowelizacją do Konstytucji PRL. Art. 7 Konstytucji otrzymał mianowicie brzmienie: „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia oraz poręcza całkowitą ochronę własności osobistej. Wywłaszczenie jest dopuszczalne wyłącznie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.” Sformułowanie to jest zbliżone do art. 99 Konstytucji marcowej z 1921 r., utrzymanego w mocy przepisami wprowadzającymi Konstytucję kwietniową z 1935 r., obowiązującymi podczas głównych powojennych nacjonalizacji.

W Konstytucji z 1997 r. zawarto prawo do pełnego wynagrodzenia szkody wyrządzonej bezprawnym działaniem organu władzy publicznej. Orzecznictwo SN i komentatorzy są zgodni, że w razie wyrządzenia szkody obywatelowi lub innemu podmiotowi przez władzę publiczną już po wejściu w życie obecnej Konstytucji (np. dalsze bezprawne korzystanie z nieruchomości) władza ta zobowiązana jest do wynagrodzenia powstałej szkody w pełnym zakresie, tj. nie tylko poniesionej straty materialnej (np. straty budynku), ale także tzw. utraconych korzyści (np. utraconego czynszu za dzierżawę utraconej nieruchomości), a nawet szkód moralnych. Art. 77 ust. 1 Konstytucji otworzył nowy etap, samodzielnie określwszy warunki odpowiedzialności władzy publicznej za działanie (zaniechanie) niezgodne z prawem. Wcześniej, po 1945 r. o żadnej odpowiedzialności władzy publicznej za akty władzy mowy być nie mogło. W praktyce niemożliwe było dochodzenie, na podstawie art. 418 k.c., roszczeń od-

bycia kontroli nad firmami prywatnymi, tudzież zagranicznymi³⁶, szuka się uzasadnienia politycznego, a konkretniej – szeroko rozumianych względów bezpieczeństwa czy ustrojowych. Nie jest pewne, czy znalazłyby się tu racje gospodarcze. Partycypują w niej zarówno władza ustawodawcza³⁷, jak i sądownicza, a swym zasięgiem obejmuje cały kraj. Zbliżonym instrumentem do nacjonalizacji jest wywłaszczenie. Co prawda różni je to, że ta ostatnia swym zasięgiem odnosi się do społeczności lokalnej bądź wręcz do pojedynczych podmiotów, a poza tym bierze w niej udział władza wykonawcza i sądownicza. Jednakże ze względu na dość precyzyjne określenie nacjonalizacji i wywłaszczenia obydwie są wymieniane obok siebie w klauzulach ograniczających, jak i gwarantujących prawo do mienia³⁸. Dotyczy to także własności podmiotów zagranicznych³⁹.

Istotne jest, by wywłaszczenie było dokonywane w interesie publicznym. Cel ten jest niezbędny do tego, by skorzystanie z przedmiotowej instytucji było uznane za zasadne tak w prawie krajowym, jak i międzynarodowym. Podobne stanowisko zajmuje orzecznictwo z zakresu *Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*⁴⁰.

szkodowawczych z tytułu niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych. Dopiero art. 160 kpa i podobne przepisy dały rzeczywistą możliwość dochodzenia odszkodowania. RPO zaskarżył do TK przepis art. 160 1 kpa, ograniczający odszkodowanie za nieważną decyzję administracyjną do samej straty („szkody rzeczywistej”), z pominięciem tzw. utraconych korzyści. W precedensowym wyroku z dnia 6 lutego 2002 r. (sygn. V CKN 1248/00, BSN 6/2002) SN uznał art. 77 ust. 1 Konstytucji za samodzielną podstawę żądania pełnego odszkodowania od władz publicznych za niezgodne z prawem działanie jego organów.

³⁶ Właściwie można wyróżnić nacjonalizacje przeprowadzane dla wyeliminowania kapitału firm zagranicznych, realizowane przede wszystkim przez kraje postkolonialne, jak również związane z przejściem kapitału prywatnego, właściwe państwom komunistycznym, co nie wyklucza ich hybrydy. Również kraje rozwinięte w swej najnowszej historii nie cofały się przed tą formą ograniczania prawa własności.

³⁷ Nacjonalizacja wprowadzana jest konkretnym aktem ustawowym.

³⁸ Ponieważ wywłaszczeniem będzie wszelkie ograniczenie lub pozbawienie prawa własności przez władzę publiczną, chociażby takie jak przymusowa czy też częściowo przymusowa konwersja wierzytelności na akcje, użyte pojęcie mienia zdaje się być zasadne. Por. F. Z o 1 1, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Przeгляд Sądowy”, 5(1998), s. 31.

³⁹ Szerzej na ten temat w paragrafie poświęconym ochronie inwestycji zagranicznych w świetle bilateralnych umów międzynarodowych.

⁴⁰ Zob. cytowaną już skargę 7987/77, *Company X v. Austria*, decyzja z 13 grudnia 1979 r., DR 18, s. 31. Producent dachówek „Company X” został wywłaszczony ze swej ziemi przez władze prowincji Górnej Austrii w celu przeprowadzenia nowej drogi. W tym przypadku przesłanka interesu publicznego została spełniona i zastosowana procedura uznana za zasadną.

Oprócz powyższych form orzecznictwo strasburskie posługuje się pojęciem wywłaszczenia *de facto*, co rozszerza krąg ewentualnych skarżących. Oznacza ono, z jednej strony, ingerencję władz w zakres swobodnego władania mieniem w sposób uniemożliwiający korzystanie zeń, z drugiej zaś formalnie nie odbiera właścicielowi jego tytułu prawnego⁴¹. Z tego względu istotne jest, by każdorazowo badać rzeczywistą możliwość korzystania z przedmiotu, do którego skarżący posiada tytuł prawny⁴².

Zupełnie inną kategorią są sprawy z zakresu prawa cywilnego, kiedy nastąpiło odebranie własności i przekazanie jej na rzecz innego podmiotu. Ażeby sprawy takie mogły być rozpatrywane przez Trybunał, musi zaistnieć przesłanka arbitralności i niesłuszności zastosowanych przepisów w tej materii⁴³. Z tego względu, nie każde pozbawienie własności skutkuje przeniesieniem prawa⁴⁴.

Dla dochodzenia powyższych ograniczeń niezbędne jest istnienie bezpośredniego i wystarczającego związku między naruszeniem własności a działaniem państwa⁴⁵. Ponadto ingerencja w mienie powinna mieć trwałe skutki⁴⁶.

⁴¹ Por. N a k i e l s k a, dz. cyt., s. 124.

⁴² Por. sprawa *Papamichlopoulos i inni v. Grecja*, wyrok z 24 czerwca 1993 r., Publ. ECHR, seria A, nr 260 B. Po zajęciu przez wojsko ziemi należącej do skarżących nie było formalnej decyzji wywłaszczeniowej, a co za tym idzie – jakichkolwiek środków odwoławczych od tego działania, Trybunał uznał niemożność korzystania ze swojego mienia. Por. także cytowaną już sprawę *Holy Monasteries v. Grecja*, w której ustawowe ograniczenie środków dowodowych uniemożliwiło klasztorom wykazanie prawa do własności poprzez zasiedzenie. Trybunał zajął tu stanowisko, w myśl którego taka regulacja nie ma wyłącznie charakteru proceduralnego co do postępowania dowodowego, lecz *de facto* stanowi podstawę prawną przeniesienia własności nieruchomości, co w konsekwencji jest naruszeniem treści art. 1 *Protokołu nr 1*, tj. ingerencją w spokojne korzystanie z własnego mienia.

⁴³ Por. skarga 12462/86, *Mairitsch v. Austria*, decyzja z 13 lipca 1987 r., DR, 53, s. 234. Skarżący został pozbawiony udziału we współwłasności nieruchomości na rzecz byłej żony w wyniku rozwodu i podziału wspólnego majątku. Dowodził on, że w ten sposób został wywłaszczony na korzyść osoby fizycznej. Komisja Praw Człowieka nie podzieliła tego argumentu, wskazując, że podział majątku wspólnego nie jest sprzeczny z treścią art. 1 *Protokołu nr 1*.

⁴⁴ Por. N a k i e l s k a, dz. cyt., s. 130.

⁴⁵ Por. skarga 7655/76, 7656/76, 7657/76, X., Y. i Z. v. *Republika Federalna Niemiec*, decyzja z 4 października 1977 r., DR 12, s. 111.

⁴⁶ Por. sprawa *Poisz v. Austria*, wyrok z 23 kwietnia 1987 r., Publ. ECHR, seria A, nr 117. Wskutek scalania gruntów następowало czasowe przeniesienie własności kawałka ziemi. Doznana przez skarżącego strata nie była więc definitywna i, zdaniem Trybunału, trudno tu było mówić tak o wywłaszczeniu, jak i o wywłaszczeniu *de facto*.

IV. KONTROLA KORZYSTANIA Z WŁASNOŚCI

Wyeksplikowana z treści art. 1 *Protokołu nr 1* możliwość kontroli korzystania z własności, skutkującej jej ograniczeniem, nie została określona w sposób ścisły. Z tej przyczyny, uwzględniając dorobek judykatury oraz doktryny, można przyjąć, że na gruncie *Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* mamy do czynienia z rzeczoną instytucją wówczas, gdy konkretnemu podmiotowi nadal przysługuje własność, lecz korzystanie z niej jest ograniczone w określony sposób przez władzę publiczną⁴⁷.

Pierwsza kategoria spraw, jakie możemy tu wyodrębnić, jest związana z szeroko pojętym koncesjonowanym obrotem gospodarczym. Rozległe spektrum pozwala objąć tak skargi z zakresu odebrania licencji na sprzedaż napojów alkoholowych⁴⁸, braku zgody na udzielanie przez lekarza świadczeń w ramach publicznego systemu opieki zdrowotnej⁴⁹, jak i zakaz sprzedaży broni ręcznej⁵⁰.

Drugi rodzaj spraw dotyczy procesu inwestycyjnego, poczynając od ochrony środowiska naturalnego⁵¹, a na zagospodarowaniu przestrzennym kończąc⁵². Te ostatnie, wykorzystując władztwo planistyczne gminy i zastosowanie określonych środków kontroli, dają sposobność do wielorakiego ograniczania korzystania z mienia czy utraty jego wartości⁵³.

⁴⁷ Przedmiotem działań kontrolnych nie jest własność sama w sobie, lecz określone jej atrybuty. Por. S e r m e t, dz. cyt., s. 24.

⁴⁸ Sprawa *Tre Traktörer AB v. Szwecja*, wyrok z 7 lipca 1987 r., Publ. ECHR, seria A, nr 159, § 55.

⁴⁹ Skarga 11540/85, *Karni v. Szwecja*, decyzja z 8 marca 1988 r., DR 55, s. 157 i 166.

⁵⁰ Skarga 37683/97, *Ian Edgar (Liverpool) Ltd v. Wielka Brytania*, decyzja z 25 stycznia 2000 r.

⁵¹ Por. skarga 12570/86, *Denek v. Szwecja*, decyzja z 18 stycznia 1989 r., DR 59, s. 127 (skarga dotyczy nakazu obsadzenia gruntu określoną liczbą sosny krajowej); skarga 26265/95 *Günter v. Szwecja*, decyzja z 27 listopada 1996 r., sesja 266, t. 1, s. 203 i 208 (skarga dotyczy ograniczenia dotychczasowej liczby wydawanych licencji na połów ryb sprzedawanych przez właścicieli posiadłości ziemskich).

⁵² Por. skarga 10395/83, *N. v. Austria*, decyzja z 18 lipca 1986 r., DR 48, s. 65 (skarga dotyczy odmowy zmiany przeznaczenia gruntu z rolnego na przemysłowy).

⁵³ Por. sprawa *Pine Halley Developments Ltd i inni v. Irlandia*, wyrok z 29 listopada 1991 r., Publ. ECHR, seria A, nr 22. Cofnięcie zgody na zagospodarowanie terenu należącego do skarżących spowodowało utratę jego wartości. Trybunał uznał tu, że była to konsekwencja zastosowania kontroli własności, nie nastąpiło bowiem przejście tytułu prawnego ani całkowite pozbawienie wartości nieruchomości.

Istnieją także środki kontroli korzystania z mienia w sytuacji przepadku rzeczy przy zastosowaniu przepisów procedury karnej. Głównym kryterium wskazującym na skorzystanie z tego instrumentu jest cel odebrania rzeczy⁵⁴. Ponadto procedura karna zna także wymóg złożenia przez osoby oskarżone bądź skazane finansowego zabezpieczenia na wypadek ich tymczasowego zwolnienia⁵⁵.

Kolejną kategorią kontroli prawa własności jest możliwość pobierania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych⁵⁶. Na gruncie art. 1 *Protokołu nr 1* za dopuszczalne uważa się wprowadzenie podatku rozumianego jako świadczenie pieniężne na rzecz państwa w celu powszechnie uznanym za należący do natury tego typu danin⁵⁷. Kontrolą będzie tu nie tylko obowiązek zapłaty podatku przez podatnika, lecz także jego pobranie i dalsze odprowadzenie przez płatnika⁵⁸. Co do innych należności, możemy tu wymienić: koszty i opłaty sądowe związane z postępowaniem sądowym⁵⁹, obowiązkowe opłaty wpisowe związane z przynależnością do samorządu zawodowego⁶⁰, składki na ubezpieczenia społeczne⁶¹, a także cło⁶². Możliwość

⁵⁴ Por. sprawa *Handyside v. Wielka Brytania*, wyrok z 7 grudnia 1976 r., Publ. ECHR, seria A, nr 24. Skarżący został uznany winnym opublikowania „małej czerwonej książeczki”, zawierającej informacje o wychowaniu seksualnym, a przeznaczonej dla młodzieży szkolnej. Rozpowszechnianie publikacji zostało zakazane ze względu na deprawujący charakter, istniejące kopie i matryce skonfiskowano, a następnie zniszczono. W tym wypadku istotne było uznanie za środek kontroli własności zajęcie i zniszczenia książek i matryc ze względu na ich nielegalność i niebezpieczność.

⁵⁵ Skarga 10307/83, *M. v. Republika Federalna Niemiec*, decyzja z 6 marca 1984 r., DR 37, s. 113. Komisja orzekła tu, że ten środek nie pozbawia definitywnie zabezpieczonej własności, gdyż podlega ona zwrotowi, gdy zainteresowany się stawi. Należy ją zatem uznać za kontrolę, a nie pozbawienie własności.

⁵⁶ Możliwość pobierania podatków jest konsekwencją jurysdykcji państwa nad własnym terytorium. Z tego względu, zgodnie z treścią art. 1 *Protokołu nr 1*, pobór podatków wyklucza uznanie tej czynności za arbitralne pozbawienie własności. Ponadto państwo może w tym celu wprowadzić wszelkie instrumenty pozwalające zabezpieczyć ich uiszczenie, włącznie z zajęciem aktywów czy też ruchomości należących do podatnika nie wywiązującego się ze swojego zobowiązania podatkowego. Por. N a k i e l s k a, dz. cyt., s. 149; skarga 511/59, *Gundmundsson v. Islandia*, decyzja z 20 grudnia 1960 r., YB 1960, nr 3, s. 394 i 422.

⁵⁷ Skarga 6087/73, *X. v. Austria*, decyzja z 13 maja 1976 r., DR 5, s. 10-11.

⁵⁸ Skarga 7427/76, *Four companies v. Austria*, decyzja z 27 września 1976 r., DR 7, s. 148-150.

⁵⁹ Skarga 7544/76, *S. v. Republika Federalna Niemiec*, decyzja z 12 lipca 1978 r., DR 14, s. 60.

⁶⁰ Skarga 14596/89, *Weiss v. Austria*, decyzja z 10 lipca 1991 r., DR 71, s. 158.

⁶¹ Skarga 2065/63, *X. v. Holandia*, decyzja z 14 grudnia 1965 r., YB 1965, nr 8, 267

nakładania grzywien, głównie jako kar pieniężnych orzekanych w postępowaniu karnym, jest także dopuszczalną kontrolą własności⁶³.

V. WARUNKI LEGALNOŚCI INGERENCJI PAŃSTWA W PRAWO WŁASNOŚCI

Pierwszym warunkiem, jaki musi być spełniony, aby ingerencja państwa w prawo własności była uznana za legalną, jest – zależnie od formy podjętych działań – interes publiczny (dla pozbawienia własności) bądź interes powszechny (dla kontroli własności). Szczególnym przypadkiem będzie zapewnienie uiszczania podatków czy też innych należności lub kar pieniężnych⁶⁴. Obydwa pojęcia, wypracowane w głównej mierze przez orzecznictwo, są do siebie dość zbliżone, a w zakresie przedmiotowym Trybunał nie dostrzega specjalnie istotnej różnicy⁶⁵. Natomiast jest ona widoczna w zakresie podmiotowym. „Interes powszechny” odnosi się do większej liczby ludzi, a „interes publiczny” może obejmować potrzeby grup, a nawet jednostek⁶⁶.

Rozumienie „interesu publicznego” na gruncie *Konwencji* jest stosunkowo szerokie i dotyczy potrzeb politycznych, społecznych oraz gospodarczych danej grupy⁶⁷ w zakresie obejmującym nie tylko ogół⁶⁸. Z tego względu,

i 272.

⁶² Skarga 7287/75, X. v. *Austria*, decyzja z 13 marca 1978 r., DR 13, s. 27.

⁶³ Skarga 6753/74, X. i Y. v. *Holandia*, decyzja z 19 grudnia 1974 r., DR 2, s. 118.

⁶⁴ Por. N a k i e l s k a, dz. cyt., s. 169.

⁶⁵ Por. sprawa *James i inni v. Wielka Brytania*, wyrok z 21 lutego 1986 r., seria A, nr 98, § 46.

⁶⁶ Por. C. M i k, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo”, 1993, nr 5, s. 33.

⁶⁷ Por. sprawa *James i inni v. Wielka Brytania*, wyrok z 21 lutego 1986 r., seria A, nr 98.

⁶⁸ Pozbawienie własności spełnia ten warunek nawet wtedy, gdy z odebranego mienia nie korzysta bezpośrednio całe społeczeństwo. W sprawie *James i inni v. Wielka Brytania* (zob. przyp. poprzedni) rozstrzygano w przedmiocie niesprawiedliwości dotyczącej długoletnich dzierżawców, a także ich uprawnienia do nabycia własności posiadanych domów. Skarżący dowodził, że faktyczną przyczyną zmiany przepisów była chęć otrzymania politycznego poparcia na rzecz rządzącej partii politycznej i zaprzeczył doznaniu jakiegokolwiek krzywdy moralnej przez dzierżawców. Dzierżawca własnymi środkami budował dom na cudzym gruncie, jak też zwracał wydzierżawiającemu całą jego wartość. Utrzymywał ten budynek i dokonywał w nim napraw na swój koszt, co w żaden sposób nie obciążało finansowo wydzierżawiającego, będącego właścicielem faktycznym. Biorąc to pod uwagę, Trybunał orzekł, że niesprawiedliwości społecznej nie można było uznać za oczywiście nieracjonalną przyczynę wprowadzonej regulacji.

zdaniem Trybunału, należy respektować orzeczenie krajowe jako zgodne z „interese publicznym”, dopóki nie będzie ono pozbawione w sposób oczywisty racjonalnych podstaw⁶⁹.

Podobnie jest z zakresem „interesu powszechnego”. Tu cele uzasadniające zastosowanie kontroli własności obejmują najczęściej sprawy wynikające z przyjętej przez państwo polityki społeczno-gospodarczej⁷⁰, w tym planowanie przestrzenne⁷¹. Planowanie przestrzenne, zdaniem organów strasburskich, jest niezbędnym i potrzebnym środkiem służącym zabezpieczeniu oraz ulepszeniu krajobrazu w mieście i na wsi⁷², wynikającym z implementacji polityki przyjętej dla dobra społeczeństwa, która we właściwy sposób uwzględnia warunki i potrzeby lokalne⁷³. Pociąga to za sobą uznanie za interes powszechny planowania przestrzennego w mieście, w myśl zasady polepszenia warunków życia w dzielnicach mieszkalnych⁷⁴, oraz zakaz zmiany gospodarczego przeznaczenia terenu z rolnego na przemysłowy⁷⁵.

Kolejnym warunkiem, jaki musi być spełniony, by naruszenie prawa własności uznane było za legalne, jest prawo do odszkodowania⁷⁶. Uznanie, że odszkodowanie za pozbawione mienie, wynikające z ogólnych zasad prawa międzynarodowego, ograniczone jest do cudzoziemców, w pewnym zakresie musi obejmować także obywateli własnych⁷⁷. Przyznanie odszkodowania należy do podstawowej oceny, czy zaskarżone środki zgodne były z zasadą

⁶⁹ Por. sprawa *James i inni v. Wielka Brytania*, wyrok z 21 lutego 1986 r., seria A, nr 98.

⁷⁰ Por. N a k i e l s k a, dz. cyt., s. 174.

⁷¹ Por. sprawa *Sporrong i Lönnorth v. Szwecja*, wyrok z 13 września 1982 r., Publ. ECHR, seria A, nr 52, § 69.

⁷² Por. skarga 20490/92, *ISKCON i inni v. Wielka Brytania*, decyzja z 8 marca 1994 r., DR 76-A, s. 90 i 108.

⁷³ Por. skarga 37538/97, *Van Nus v. Holandia*, decyzja z 28 września 1999 r.

⁷⁴ Por. skarga 11723/85, *Chater v. Wielka Brytania*, decyzja z 7 maja 1987 r., DR 52, s. 250 i 256.

⁷⁵ Por. skarga 10395/83, *N. v. Austria*, decyzja z 18 lipca 1986 r., DR 48, s. 65 i 71.

⁷⁶ Na gruncie orzeczeń związanych z art. 1 *Protokołu nr 1* jest ono traktowane jako część zasady słusznej równowagi, a także jako słuszne zadośćuczynienie za naruszenie własności. Sama zasada „słusznej równowagi”, będąca nadrzędną wobec zasady ogólnej, dopuszczalności pozbawienia własności oraz jej kontroli wymaga, by między interesem ogólnym danej społeczności a indywidualną ochroną praw człowieka została zachowana równowaga.

⁷⁷ Por. N a k i e l s k a, dz. cyt., s. 192.

„słusznej równowagi”⁷⁸ i czy nie obciążały skarżącego nadmiernym ciężarem⁷⁹. Z tego względu na gruncie interpretacji *Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* wyłączenie za odszkodowaniem⁸⁰ jest zgodne z prawem, natomiast wyłączenie bez odszkodowania dopuszcza się w wyjątkowych wypadkach⁸¹. Implikuje to także przyznanie państwu kompetencji do oszacowania wysokości rekompensaty należnej podmiotowi za ograniczenie bądź uniemożliwienie korzystania z prawa własności. Legalność tych działań wyznacza margines uznania, którego przekroczenie, poprzez wydanie bezpodstawnego orzeczenia, pociąga za sobą ingerencję organów strasburskich.

W rozważaniach o legalności naruszenia prawa własności nie sposób pominąć kwestii zgodności z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego⁸². Na tej płaszczyźnie wyodrębniły się dwa podejścia do przedmiotowej kwestii. W pierwszym podejściu podmiotem uprawnionym korzystającym z ochrony własności za pomocą norm prawa międzynarodowego mógł być jedynie cudzoziemiec⁸³. Drugie podejście, z czym należałoby się zgodzić, poszerza krąg uprawnionych na wszystkie podmioty podległe ochronie konwencyjnej⁸⁴.

⁷⁸ Ocena, czy zachowano proporcjonalny stosunek między zastosowanymi środkami a osiągniętym za ich pomocą celem, implikuje istnienie odszkodowania. Por. sprawa *Lithgow i inni v. Wielka Brytania*, § 120.

⁷⁹ Por. sprawa *James i inni v. Wielka Brytania*, § 54.

⁸⁰ Samo odszkodowanie nie oznacza jeszcze rekompensaty w pełnej wysokości – wystarczy, by było w racjonalnym stosunku do wartości faktycznej danego mienia, a nawet by nie było rażąco niesprawiedliwe. Uznana przesłanką pomniejszającą jest interes publiczny, tak jak wprowadzanie reform gospodarczych czy też urzeczywistnianie sprawiedliwości. Ponadto może pojawić się problem opóźnienia – odszkodowanie powinno być wypłacone niezwłocznie; dla podmiotów obcych pojawia się także konieczność jego transferu za granicę, a co za tym idzie – udzielenia zgody na taką operację.

⁸¹ Brak odszkodowania może być traktowany jako nieskuteczność ochrony konwencyjnej.

⁸² Na gruncie interpretacji art. 1 *Protokołu nr 1* odnosi się to przede wszystkim do zasady odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę i prawa do odszkodowania.

⁸³ Stanowisko takie Trybunał uzasadnił wskazując, że zasady jako część ogólna prawa międzynarodowego mają zastosowanie jedynie do osób nie będących obywatelami danego państwa; do pozostałych odnosi się prawo krajowe. Z tego względu cudzoziemcy samodzielnie, bez korzystania z opieki dyplomatycznej, mogą dochodzić swoich praw. Por. sprawa *James i inni v. Wielka Brytania*.

⁸⁴ Uprzywilejowanie cudzoziemców zwłaszcza w zakresie odszkodowania z pewnością znalazłoby odzwierciedlenie twórców *Konwencji* w jej treści, a takowego nie było. Ponadto możliwość żądania więcej od swoich obywateli pociąga za sobą konieczność ochrony ich dóbr. C. Mik wskazuje także na wykładnię językowo-logiczną i funkcjonalną uzasadniającą to drugie

VI. UWAGI KOŃCOWE

Ochrona praw człowieka, wypracowana w Radzie Europy na bazie *Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, a szczególnie działalność organów utworzonych przez postanowienia tej ostatniej stanowi jeden z najskuteczniejszych systemów międzynarodowych w przedmiotowym zakresie. Gwarancje własności uzyskane dla obywateli państw-stron *Konwencji*, są zabezpieczone dość skutecznym instrumentem ochrony w przypadku ich naruszenia. Aby jednak zeń skorzystać, judykatura organów wypracowała pewne standardy regulujące tę kwestię. W związku z tym obok podstawy prawnej, tj. adekwatnej normy wywołującej stosunek zobowiązaniowy, winien istnieć przedmiot własności i tytuł prawny doń przysługujący skarżącemu. Zakres obejmuje tak samą własność, jak i inne prawa majątkowe, tj. rzeczowe, osobiste i majątkowe. Na gruncie konwencyjnym, obok ogólnej zasady poszanowania mienia, dopuszcza się pozbawienie własności, a także dozwolonej przez państwo regulacji korzystania w tym przedmiocie.

Na gruncie orzecznictwa konwencyjnego gwarancja posiadania czerpie inspirację w większym stopniu z prawa krajowego niż z dokumentów międzynarodowych. Potencjalność ingerencji państwa poprzez pozbawienie, kontrolę lub naruszenie istoty prawa własności wyznacza granicę interesu publicznego i powszechnego. Ten ostatni jest niewątpliwie ważniejszy od prywatnego. Istotne jednak jest to, by u podstaw tej dychotomii leżały zasady celowości, legalności i proporcjonalności.

BIBLIOGRAFIA

- K ę p i ń s k i M.: Prawo do posiadania własności, [w:] R. W i e r u s z e w s k i (red.), *Prawa człowieka. Model prawny*, Wrocław 1991.
- Ł ę t o w s k a E.: Własność jako prawo jednostki w świetle Konstytucji i konwencji europejskiej, [w:] *Szkoła Praw Człowieka. Teksty wykładów*, Warszawa 1994, z. 4.

podejście do stosowania zasad ogólnych prawa międzynarodowego w kwestii legalności wywłaszczenia. Zob. M i k, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, s. 31.

- M i c h a l s k a A.: Prawa człowieka w systemie norm międzynarodowych, Warszawa–Poznań 1982.
- M i k C.: Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, „Państwo i Prawo”, 1993, nr 5.
- N a k i e l s k a I.: Prawo do własności w świetle *Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Gdańsk 2002.
- S e r m e t L.: The European Convention of Human Rights and Prosperity Rights, „Human Rights Files”, 1992, nr 11.
- S h a w M. N.: Prawo międzynarodowe, Warszawa 2000.
- Z o l l F.: Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, „Przegląd Sądowy”, 5(1998).

PROTECTION OF PROPERTY RIGHTS
IN THE *EUROPEAN CONVENTION OF HUMAN RIGHTS*
AND FUNDAMENTAL FREEDOMS

S u m m a r y

The paper seeks to show the questions of protection of property rights in international law. These problems have been discussed from the viewpoint the rule of *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*.

Summarized by Robert Andrzejczuk

Słowa kluczowe: własność, prawo własności, prawa człowieka, prawo międzynarodowe.

Key words: property, property rights, human rights, international law.