

JERZY PARCHOMIUK

STANDARDY PRAWNE W ZAKRESIE WYWŁASZCZENIA
W EUROPEJSKIEJ KONWENCJI
PRAW CZŁOWIEKA

1. Wywłaszczenie stanowi najdalej idącą ingerencję w sferę praw majątkowych obywatela. Z racji doniosłych skutków w sferze uprawnień jednostki sięganie po tę formę władczej ingerencji musi mieć charakter wyjątkowy. Zarówno w świetle przepisów polskich¹, jak i norm międzynarodowych jest uwarunkowane koniecznością spełnienia określonych przesłanek, do których należą przede wszystkim niezbędność wywłaszczenia dla realizacji określonego celu publicznego oraz słuszne odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia². Wymogi te tworzą podstawowe standardy prawne w zakresie ochrony praw jednostki przed niedozwoloną ingerencją władzy publicznej w sferę jej praw majątkowych. Aktem prawa międzynarodowego o kluczowym w tym zakresie znaczeniu – wyznaczającym podstawowe standardy ochrony praw jednostki w dziedzinie wywłaszczenia – jest Europejska Konwencja Praw Człowieka

Dr JERZY PARCHOMIUK – adiunkt Katedry Prawa Administracyjnego na Wydziale Zamiejscowym Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL w Tomaszowie Lubelskim; adres do korespondencji: ul. Lwowska 80, 22-600 Tomaszów Lubelski.

¹ Podstawowe regulacje prawne w polskim prawie w tym zakresie to art. 21 ust. 2 Konstytucji (Dz. U. nr 78 poz. 483) oraz art. 112 i n. ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2004 nr 261 poz. 2603 z późn. zm.).

² W doktrynie sporna jest kwestia, czy słuszne odszkodowanie jest przesłanką dopuszczalności wywłaszczenia czy też należy do istoty wywłaszczenia – czyli jest niezbędnym elementem jego konstrukcji (co do pierwszej koncepcji m.in.: E. D r o z d, Z. T r u s z k i e w i c z, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995; S. J a r o s z - Ż u k o w s k a, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 253; z kolei za drugą koncepcją opowiada się m.in.: M. S z a l e w s k a, *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2005, s. 255).

i Obywatela z 1950 r.³ Rozważania na temat wyłączenia muszą być prowadzone z uwzględnieniem całości problematyki gwarancji prawa własności na gruncie przepisów Konwencji. Dlatego też, nie tracąc z pola widzenia zasadniczego problemu, konieczne jest ogólne przedstawienie konstrukcji konwencyjnej ochrony prawa własności.

2. Regulacje dotyczące bezpośrednio ochrony własności znalazły się nie w tekście samej Konwencji z 1950 r., lecz w Protokole nr 1 do Konwencji z 20 marca 1952 r.⁴ Zgodnie z treścią art. 1 protokołu dodatkowego: „Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych”.

W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) zwraca się uwagę, iż przepis ten konstytuuje trzy zasady (normy). Zdanie pierwsze pierwszego akapitu gwarantuje spokojne korzystanie z mienia w ogólności, jest więc normą zasadniczą, która wypowiada ogólną zasadę poszanowania własności. W zdaniu drugim tegoż akapitu ujęta została norma szczególna, pozwalająca, przy zachowaniu określonych wymogów, na pozbawienie własności. Wreszcie z ustępu drugiego wynika trzecia zasada, która zezwala państwu, również przy zachowaniu pewnych warunków, na regulację korzystania z mienia. Jednocześnie Trybunał podkreśla konieczność interpretacji zasad szczegółowych (drugiej i trzeciej) z uwzględnieniem pierwszej zasady, mającej charakter ogólny⁵.

³ Dz. U. 1993, nr 61 poz. 284 z późn. zm.

⁴ Krytycznie wobec takiego umiejscowienia zasady ochrony własności F. Z o l l, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, PS 1998, nr 5, s. 25 (i przytaczana tam literatura).

⁵ Por. orzeczenia ETPC w sprawach *Sporrong i Lönnroth v. Szwecja* z 23 IX 1982 r., *Holy Monasteries v. Grecja* z 9 XII 1994 r., *Phocas v. Francja* z 23 IV 1996 r., *Matos e Silva Ltd v. Portugalia* z 16 IX 1996 r. – wszystkie cytowane za: M. A. N o w i c k i, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1998, s. 380, nr 1531; C. M i k, *Ochrona prawa własności w prawie europejskim*, w: *O prawach człowieka w podwójną rocznicę Paktów. Księga pamiątkowa w hołdzie Profesor Annie Michalskiej*, red. T. Jasudowicz, C. Mik, Toruń 1996, s. 212. Zob. E. Ł ę t o w s k a, *Konstrukcja gwarancji własności w europejskiej konwencji z 1950 roku*, w: *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska*, Katowice 1992,

3. Przedmiotem gwarancji art. 1 protokołu dodatkowego jest prawo własności⁶. Pojęcie własności na gruncie tego przepisu ma znaczenie autonomiczne, nie ograniczające się do własności rzeczy, a zatem własności w sensie technicznym, cywilnoprawnym, lecz jest rozumiane znacznie szerzej – jako synonim mienia, praw (wartości) majątkowych, co wynika nawet z dosłownej treści art. 1 protokołu, w którym w wersji angielskiej użyto słowa *possessions*, a we francuskiej – *biens*. Ochrona obejmuje zatem wszelkie nabyte zgodnie z prawem prawa majątkowe, bez względu na ich charakter – cywilno- czy publicznoprawny, bezwzględny czy względny. W grę wchodzi prawa rzeczowe na nieruchomościach i rzeczach ruchomych, wierzytelności, udziały w spółkach, akcje i inne papiery wartościowe, patenty, jak również publiczne prawa podmiotowe jak roszczenia restytucyjne, a zwłaszcza prawa emerytalne⁷. W pojęciu *mienie* mieszczą się, zdaniem ETPC, także pewne określone dobra niematerialne o pewnej wartości majątkowej, związane

s. 153; C. M i k, *Prawo własności w europejskiej konwencji praw człowieka*, PiP 1993, z. 5, s. 25.

⁶ Por. orzeczenie ETPC w sprawie *Marckx v. Belgia* z 13 VI 1979 r. (cyt. za: N o w i c k i, *Europejska Konwencja*, s. 379, nr 1527): „Przez uznanie, że każdy ma prawo do spokojnego korzystania ze swego mienia art. 1 gwarantuje w istocie prawo własności”.

⁷ Por. orzeczenia ETPC m.in. w sprawach *Gasus Dosier – und Fördertechnik GmbH v. Holandia* z 23 II 1995 r. oraz *Matos e Silva v. Portugalia* z 16 IX 1996 (cyt. za: N o w i c k i, *Europejska Konwencja*, s. 381, zob. też inne orzeczenia tam przytoczone); Ł ę t o w s k a, *Konstrukcja gwarancji własności*, s. 155; M i k, *Ochrona prawa własności*, s. 213; t e n ż e, *Prawo własności*, s. 27-28; Z o l l, *Prawo własności*, s. 28-29. Warto wskazać, że ETPC za przedmiot ochrony w świetle art. 1 protokołu uznał także: przyszły dochód, jeżeli został już uzyskany lub istniało wymagalne roszczenie (decyzje w sprawach *H. J. Batelaan i J. Huiges v. Holandia* z 3 X 1984, *Storksens v. Norwegia* z 5 VII 1994 oraz *Gialouris i inni v. Grecja* z 6 IV 1995 r.), prawo lekarzy do podwyżek płac (decyzja *Association of General Practitioners v. Dania* z 12 VII 1989 r.) czy prawo do połowów (m.in. decyzje w sprawach *Porsanger i inni v. Finlandia* z 17 I 1996 r. oraz *Günther v. Szwecja* z 27 XI 1996 r. – wszystkie decyzje cyt. za: N o w i c k i, *Europejska Konwencja*, s. 382, nr 1539, 1541, 1543). W przypadku praw do emerytury Trybunał zalicza je do mienia tylko wówczas, gdy ubezpieczenie emerytalne ma charakter indywidualny, tzn. gdy składki na poczet przyszłego świadczenia nie są łączone ze składkami innych osób, lecz kumulowane odrębnie „na rachunku” przyszłego uprawnionego o przez to są możliwe do zidentyfikowania *ad personam* i wymagalne. Nawet w takim przypadku ochrona nie obejmuje „prawa do określonej sumy”, czyli prawa do renty w określonej wysokości, ale gwarancje przeciwko zmniejszeniu wysokości już przysługującej renty (por. M i k, *Prawo własności*, s. 27 oraz decyzje ETPC w sprawie *F.P.J.M Kleine Staarman v. Holandia* z 16 V 1985 r., skarga nr 10503/83, DR 42/162; w sprawie *Vos v. Holandia* z 10 VII 1985 r., skarga nr 10971/84, DR 43/190 oraz w sprawie *Müller v. Austria* z 16 XII 1974 r., skarga nr 5849/72, DR 1/46 – cyt. za: N o w i c k i, *Europejska konwencja*, s. 382, nr 1540; 392, nr 1572).

z wykonywaniem zawodu lub prowadzeniem działalności gospodarczej, takie jak tzw. dobra reputacja (ang. *goodwill*) czy klientela⁸.

Z kolei, w opinii ETPC, nie należy do pojęcia mienia w rozumieniu art. 1 protokołu prawo danej osoby do mieszkania w budynku nie będącym jej własnością⁹.

Warunkiem ochrony jest, aby własność (prawo majątkowe) było już nabyte, zatem art. 1 protokołu dodatkowego chroni tylko to, co już zostało uzyskane (nabyte), nie gwarantuje natomiast samej możliwości nabycia, nie gwarantuje dostępu do własności. Inaczej mówiąc – Konwencja chroni prawo własności, a nie prawo do własności¹⁰. Osoba zarzucająca naruszenie prawa własności musi wykazać istnienie tego prawa, i to już na etapie badania dopuszczalności skargi przez Trybunał¹¹. Wierzytelności i roszczenia tylko wówczas mogą być uznane za mienie w rozumieniu art. 1 protokołu, jeżeli są dostatecznie dowiedzione i wymagalne – muszą to być takie wierzytelności, co do których skarżący może twierdzić, iż ma przynajmniej „uprawnione oczekiwanie” ich realizacji¹². Gwarancja obejmuje istniejący stan

⁸ Por. orzeczenie w sprawie *Van Merle i inni v. Holandia* z 26 VI 1986 r.: „W rezultacie swojej pracy skarżący uzyskali własną klientelę, która ma z różnych punktów widzenia charakter prywatno-prawny jako dobro majątkowe, a w rezultacie mienie w rozumieniu pierwszego zdania art. 1 Protokołu nr 1” (cyt. za: N o w i c k i, *Europejska Konwencja*, s. 382, nr 1544). Łętowska (*Konstrukcja gwarancji własności*, s. 155), która powołując się na powyższy wyrok, uznaje *goodwill* za synonim klienteli. Z kolei Mik (*Prawo własności*, s. 27-28) z powołaniem się na wyrok w sprawie *M. v. RFN* z 7 X 1985 r. uznaje *goodwill* za rodzaj dobra niemajątkowego, ekspektatywy trwałego wykonywania działalności gospodarczej na podstawie uzyskanego zezwolenia (koncesji).

⁹ Decyzja w sprawie *Durini v. Włochy* z 12 I 1994 r. (cyt. za: N o w i c k i, *Europejska Konwencja*, s. 383, nr 1546).

¹⁰ Por. M i k, *Ochrona prawa własności*, s. 213; t e n ż e, *Prawo własności*, s. 28; Z o l l, *Prawo własności*, s. 28.

¹¹ Por. decyzje w sprawach *Agneessens v. Belgia* z 12 X 1988 r.; *Mayer i inni v. Niemcy* z 4 III 1996 r.; *Lupulet v. Rumunia* z 17 V 1996 r. (cyt. za: N o w i c k i, *Europejska Konwencja*, s. 379, nr 1530); M i k, *Prawo własności*, s. 28.

¹² Por. m.in. orzeczenia w sprawie *Pine Valley Developments Ltd. i inni v. Irlandia* z 19 XI 1991 r., w sprawie *S.A. Pressos Compania Naviera i inni v. Belgia* z 20 XI 1995 r. oraz decyzje w sprawach *Mayer i inni v. Niemcy* z 4 III 1996 r.; w sprawie *A.B. i Spółka A.S. v. Niemcy* z 4 VII 1978 r., w sprawie *De Napoles Pacheco v. Belgia* z 5 X 1978 r. (wszystkie cyt. za: N o w i c k i, *Europejska Konwencja*, s. 381, nr 1536, 1538). Tę linię orzeczniczą widać szczególnie w sprawach dotyczących praw spadkowych. W orzeczeniu *Marckx v. Belgia* z 13 VI 1979 r. Trybunał stwierdził, iż art. 1 protokołu nie gwarantuje prawa do nabycia ziemi w drodze dziedziczenia lub swobodnej dyspozycji, zatem nie uznał za własność w rozumieniu tego przepisu roszczeń o przyszłe nabycie mienia wskutek dziedziczenia testamentowego lub ustawowego. Z kolei w sprawie *Inze v. Austria* z 28 X 1978 r. orzekł, iż art. 1 protokołu ma

przedmiotów majątkowych, ale już nie ich wartość – państwo nie ma obowiązku ochrony przed skutkami inflacji¹³.

4. Jeżeli chodzi o zakres podmiotowy ochrony na gruncie art. 1 protokołu dodatkowego, to obejmuje ona mienie nie tylko osób fizycznych, ale także prawnych, pod warunkiem, że nie są emanacją państwa ani nie wykonują, przynajmniej nie głównie lub wyłącznie, prerogatyw władzy publicznej. W zasadzie podmiot taki nie powinien być również powiązany z państwem, choć nie zawsze stanowi to podstawę odmowy ochrony¹⁴. Wynika z tego, że ochronie na podstawie Konwencji nie podlegałoby np. mienie samorządowe. Na postanowienia protokołu dodatkowego mogą się powoływać oczywiście tylko podmioty podlegające jurysdykcji państwa-strony Konwencji. Pamiętać przy tym trzeba, że ochrona obejmuje zarówno własnych obywateli państwa podejmującego ingerencję, jak i cudzoziemców podlegających jego jurysdykcji. W pewnych przypadkach – w szczególności co do odszkodowania z tytułu pozbawienia prawa własności – ochrona cudzoziemców w opinii ETPC sięga nawet dalej niż ochrona własnych obywateli – o czym dalej.

Elementem decydującym przy ocenie legitymacji formalnej konkretnych podmiotów (legitymowanych materialnie) jest pojęcie „ofiary”. W świetle orzecznictwa ETPC ochrona obejmuje nie tylko tzw. ofiary rzeczywiste bezpośrednie, czyli podmioty bezpośrednio dotknięte ingerencją, ale także tzw. ofiary rzeczywiste pośrednie. Chodzi tu o podmioty związane z bezpośrednio dotkniętym ingerencją szczególną więzią, wyrażającą się w poniesieniu szkody przez ową ofiarę pośrednią albo w istnieniu indywidualnego interesu w położeniu kresu naruszeniu. Taką ofiarą mogą być w szczególności akcjonariusze nacjonalizowanych spółek, posiadający znaczne pakiety akcji¹⁵.

Z kolei podmiotem odpowiedzialnym na gruncie postanowień Konwencji jest państwo – przy czym rozumie się pod tym pojęciem wszystkie elementy aparatu władzy (prawodawczą, sądowniczą, wykonawczą; centralną i lokalną;

zastosowanie do zarzutów dotyczących podziału majątku przez osoby, które uzyskały już prawo do spadku – w tym przypadku chodziło o ochronę praw już nabytych (obydwa orzeczenia cyt. za: N o w i c k i, *Europejska Konwencja*, s. 379, nr 1527, 1528); zob. M i k, *Prawo własności*, s. 28. Z kolei w sprawie *Sequaris v. Belgia* z 1982 r. uznano, że prawo majątkowe istnieje, gdy idzie o stwierdzone orzeczeniem sądowym roszczenie odszkodowawcze jednostki względem państwa (zob. Ł ę t o w s k a, *Konstrukcja gwarancji własności*, s. 157).

¹³ Por. decyzję w sprawie *X. v. Niemcy* z 6 III 1988 r. (cyt. za: N o w i c k i, *Europejska Konwencja*, s. 379, nr 1530).

¹⁴ Por. M i k, *Ochrona prawa własności*, s. 211 n.; t e n ż e, *Prawo własności*, s. 26.

¹⁵ Por. M i k, *Prawo własności*, s. 26.

wewnętrzna i zagraniczną). Wyłącznie państwo jest podmiotem zobowiązanym i tylko ono może być stroną pozwaną w postępowaniu przed organami Konwencji. Zarazem jednak państwu przypisuje się odpowiedzialność za zachowanie innych publicznych osób prawnych, jeżeli powierzono im wykonywanie części uprawnień państwowych lub pełnienie innych funkcji w interesie ogólnym – co w szczególności dotyczyć będzie jednostek samorządu terytorialnego¹⁶.

5. Art. 1 protokołu dodatkowego przewiduje dwa typy dopuszczalnych ingerencji państwa w prawo własności: pozbawienie własności oraz reglamentowanie korzystania z mienia. W pierwszym wypadku chodzi w szczególności o ingerencje przybierające formę wywłaszczenia, drugą zasadę można odnieść do tzw. regulacji wyznaczających treść i zakres prawa własności (oraz innych praw majątkowych). W literaturze zwraca się uwagę na trudności w oddzieleniu tych dwóch form ingerencji, a co za tym idzie – zakresu zastosowania drugiej i trzeciej normy z art. 1 protokołu. ETPC stoi co prawda na stanowisku, że do pozbawienia mienia dochodzi wtedy, kiedy dokonywany jest transfer własności, jednakże w praktyce nie zawsze udaje się w tak klarowny sposób rozróżnić poszczególne formy ingerencji i wskazać normę właściwą do oceny ich dopuszczalności w świetle art. 1 protokołu dodatkowego¹⁷.

Wśród form pozbawienia wolności, których dotyczy norma druga art. 1 protokołu najczęściej wymienia się nacjonalizację i wywłaszczenie, choć podkreśla się, że nie są to jedyne formy ingerencji państwa, poddawane analizie z punktu widzenia wspomnianej normy¹⁸. W przypadku wywłaszczenia chodzi co do zasady o akty o charakterze formalnym, prowadzące do transferu własności, jednakże Trybunał wyróżnia także kategorię tzw. wywłaszczeń fak-

¹⁶ Tamże, s. 29.

¹⁷ Por. M i k, *Ochrona prawa własności*, s. 213 n. oraz cytowane tam orzecznictwo ETPC.

¹⁸ Por. orzeczenie w sprawie *S.A. Pressos Comapnia Naviera i inni v. Belgia* z 20 XI 1995 r., w którym Trybunał uznał za pozbawienie mienia w rozumieniu art. 1 protokołu ingerencję w korzystanie z praw wynikających z roszczeń odszkodowawczych, których dotyczący można było dochodzić na podstawie przepisów krajowych. Ingerencja polegała na wprowadzeniu przepisów zwalniających państwo i innych organizatorów służby pilotażowej w basenach portowych od odpowiedzialności za działania wskazujące na brak staranności. Jeszcze bardziej skomplikowany charakter miała ingerencja państwa w sprawie *Holy Monasteries v. Grecja* (orzeczenie z 9 XII 1994 r.), w której także Trybunał uznał fakt istnienia ingerencji w prawo do spokojnego mienia, oznaczającej pozbawienie mienia w rozumieniu art. 1 protokołu (obydwa orzeczenia cyt. za: N o w i c k i, *Europejska Konwencja*, s. 385-386, nr 1552, 1555). Szerzej na temat tej ostatniej sprawy zob. także M i k, *Ochrona prawa własności*, s. 217-218.

tycznych, tj. takich zachowań władzy publicznej, które nie przybierają formalnej postaci wywłaszczenia, ale w praktyce prowadzą do ograniczenia bądź pozbawienia prawa. W przypadkach ocenianych przez Trybunał jako wywłaszczenie faktyczne dochodziło do zupełnej i nieodwracalnej redukcji możliwości korzystania z atrybutów własności bez formalnego pozbawienia tytułu prawnego. Trybunał zwracał też uwagę, że przeszkody faktyczne mogą prowadzić do naruszenia Konwencji tak samo, jak bariery prawne¹⁹. Trzeba jednakże zwrócić uwagę na to, że w przypadku wywłaszczeń faktycznych Trybunał stosuje inną ocenę działań władzy publicznej niż w przypadku ingerencji formalnej. Przypadki zakwalifikowane przez Trybunał jako wywłaszczenie faktyczne było oceniane z punktu widzenia ogólnej (pierwszej) normy art. 1 protokołu, a nie normy drugiej, która dotyczy wprost pozbawienia prawa i jest stosowana przy ocenie działań o charakterze wywłaszczenia formalnego²⁰.

Zasadniczo jednakże cechą wywłaszczenia na gruncie orzecznictwa Trybunału jest transfer prawa, przy czym musi mieć on charakter ostateczny²¹. Podkreśla się przy tym, że nie jest konieczne, aby w wyniku wywłaszczenia prawo przeszło na instytucję państwową – w pewnych przypadkach także

¹⁹ Przykładami z orzecznictwa ETPC są m.in. długotrwałe utrzymywanie zezwolenia na wywłaszczenie bez przeprowadzenia procedury, pozbawienie właściciela możliwości korzystania z nieruchomości przez jej zajęcie, bez wydania formalnego aktu wywłaszczenia, długotrwałe niewykonywanie orzeczenia zasądającego zapłatę od państwa, cofnięcie zezwolenia na prowadzenie określonej działalności (por. M i k, *Prawo własności*, s. 30; Z o l l, *Prawo własności*, s. 32; orzeczenia w sprawie *Papamichalopoulos i inni v. Grecja* z 24 VI 1993 r. i *Loizidou v. Turcja* z 18 XII 1996 r.– cyt. za: N o w i c k i, *Europejska Konwencja*, s. 387, nr 1559, s. 383, nr 1550). Z kolei w sprawie *Uskola v. Szwecja* także chodziło o długotrwałe utrzymywanie w mocy zezwolenia na wywłaszczenie budynku, co Trybunał uznał za ingerencję w prawo do spokojnego korzystania z mienia, odmówił jednakże udzielenia ochrony na podstawie art. 1 protokołu, gdyż ingerencja w tym przypadku była usprawiedliwiona brakiem dbałości właściciela o stan budynku (decyzja z 16 VII 1987 r., tamże, s. 383, nr 1549).

²⁰ Por. orzeczenie w sprawie *Loizidou v. Turcja* z 18 XII 1996 r. (cyt. za: N o w i c k i, *Europejska Konwencja*, s. 383, nr 1550); Mik (*Ochrona prawa własności*, s. 215) wypowiada się krytycznie wobec takiej praktyki Trybunału.

²¹ Dlatego w sprawach *Poiss v. Austria* i *Weisinger v. Austria* Trybunał odmówił udzielenia skarżącym ochrony na podstawie art. 1, ponieważ w badanym przypadku doszło jedynie do transferu tymczasowego – akt ingerencji w postaci planu podziału gruntów miał charakter nieostateczny, a skarżący mogli odzyskać swoje grunty w razie zmiany sposobu podziału w ostatecznym planie. Zatem zdaniem Trybunału nie można uznać, iż ostatecznie pozbawiono skarżących własności w rozumieniu drugiego zdania pierwszego akapitu art. 1 protokołu (orzeczenia z 23 IV 1987 r. i 30 X 1991 r.; cyt. za: N o w i c k i, *Europejska Konwencja*, s. 385, nr 1554); zob. M i k, *Ochrona prawa własności*, s. 213.

przejście prawa na osobę trzecią może stanowić wywłaszczenie²². Oznacza to jak się wydaje, że Trybunał uznaje dopuszczalność konstrukcji wywłaszczenia na rzecz podmiotów prywatno-prawnych – analogicznie do niemieckiej konstrukcji *Enteignung zugunsten Privater*.

Pozbawienie własności, aby było uznane za zgodne z wymaganiami Konwencji, musi spełnić warunki celowości (pozbawienie prawa następuje w interesie publicznym), legalności (ingerencja musi odbywać się na warunkach określonych w ustawie i zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego) oraz proporcjonalności (musi istnieć rozsądna proporcja między środkiem i celem, do którego się dąży)²³.

Pojęcie interesu publicznego jest rozumiane szeroko. Wiąże się to z uznawanym przez Trybunał prawem państwa do prowadzenia własnej polityki społeczno-gospodarczej. Państwa-strony Konwencji korzystają zatem z szerokiego marginesu swobody oceny istnienia potrzeb wynikających z interesu powszechnego. Naruszenie tej przesłanki przyjmuje się tylko wówczas, gdy powoływanie się przez państwo na istnienie interesu publicznego nie ma racjonalnej podstawy. Katalog celów publicznych uzasadniających pozbawienie własności jest więc w orzecznictwie Trybunału szeroki²⁴. Trzeba też podkreślić, że w opinii ETPC fakt, iż ingerencja w prawo własności jest korzystna tylko dla niektórych osób, nie musi oznaczać, że pozbawienie mienia nie leżało w interesie powszechnym²⁵. Nie ma zatem znaczenia, że w konkretnym przypadku z ingerencji skorzystała ograniczona liczba podmiotów – trzeba brać pod uwagę szerszy kontekst oceny sytuacji.

Przesłanka legalności ingerencji oznacza konieczność jej oparcia na krajowych przepisach prawa powszechnie obowiązującego i zasadach prawa międzynarodowego. Przepisy, na podstawie których doszło do pozbawienia prawa własności, muszą być wystarczająco precyzyjne i dostępne w odpowiednim zakresie. Przepisy dostatecznie precyzyjne to takie, na podstawie których adresat jest w stanie – w miarę potrzeby po zasięgnięciu właściwej porady – przewidzieć w stopniu rozsądnym w danych okolicznościach, skutki,

²² Por. Z o l l, *Prawo własności*, s. 31-32 i cytowana tam literatura.

²³ Por. M i k, *Ochrona prawa własności*, s. 218-219, t e n ż e, *Prawo własności*, s. 30.

²⁴ Por. decyzja w sprawie *Antoniades v. Wielka Brytania* z 15 II 1990 r.; orzeczenie w sprawie *S.A. Pressos Compania Naviera i inni v. Belgia* z 20 XI 1995 r. (cyt. za: N o - w i c k i, *Europejska Konwencja*, s. 390, nr 1567, 1568); M i k, *Ochrona prawa własności*, s. 218; zob. t e n ż e, *Prawo własności*, s. 33.

²⁵ Orzeczenie *James i inni v. Wielka Brytania* z 22 II 1986 r. (cyt. za: N o w i c k i, *Europejska Konwencja*, s. 391, nr 1570).

jakie mogą wynikać z jego zachowania. Z kolei odpowiednia dostępność przepisu oznacza, iż adresat jest w stanie odczytać z niej wskazówkę postępowania, właściwą w związku z istnieniem norm prawnych mających zastosowanie do danego przypadku²⁶. Wymóg zgodności ingerencji także z zasadami prawa międzynarodowego ma szczególne znaczenie dla zapewnienia właściwej ochrony mienia cudzoziemców oraz w przypadkach ingerencji dotyczących gospodarczych korporacji ponadnarodowych. W orzeczeniu w sprawie *Lithgow i inni v. Wielka Brytania* z 8 VII 1986 r. ETPC wyraźnie podkreślił, iż „pozbawienie własności należącej do obcokrajowca musi ponadto [oprócz oparcia na przepisach wewnętrznych – J. P.] odpowiadać warunkom przewidzianym przez ‘podstawowe zasady prawa międzynarodowego’”. Z kolei w orzeczeniu *James i inni v. Wielka Brytania* z 22 II 1986 r. Trybunał wyraźnie stwierdził, iż ogólnych zasad prawa międzynarodowego nie stosuje się do przypadków odebrania przez państwo własności własnym obywatelem²⁷.

Wymóg legalności wiąże się także z zakazem arbitralności postępowania władzy publicznej – oznacza to wymóg odpowiedniego ukształtowania przepisów proceduralnych mających zastosowanie przy podejmowaniu ingerencji przez władzę publiczną, tak aby adresat ingerencji mógł podjąć skuteczną obronę swoich interesów – np. przez wniesienie odwołania²⁸.

Przesłanka proporcjonalności służy przede wszystkim właściwemu wyważeniu interesu publicznego i prywatnego przy dokonywaniu ingerencji, zachowaniu równowagi pomiędzy wymogami użyteczności publicznej a koniecznością ochrony podstawowych praw jednostki. Wymóg ten jest rozważany

²⁶ Por. M i k, *Prawo własności*, s. 30 oraz orzeczenie w sprawie *Lithgow i inni v. Wielka Brytania* z 8 VII 1986 r. (cyt. za: N o w i c k i, *Europejska Konwencja*, s. 386, nr 1556).

²⁷ Cyt. za: N o w i c k i, *Europejska Konwencja*, s. 386, nr 1557, s. 387, nr 1561. Organy Konwencji przyjmując, iż chodzi tu o zasady ogólne prawa międzynarodowego dotyczące konfiskaty majątku cudzoziemców, uniemożliwiły tym samym skuteczne powołanie się na ograniczenia wynikające z zasad prawa międzynarodowego w sprawach wywłaszczeń własnych obywateli. Prowadzi to do zróżnicowanego traktowania obywateli i cudzoziemców, szczególnie widocznego w kwestiach odszkodowania – o czym dalej. W związku z tym stanowisko organów Konwencji spotkało się z krytyką w literaturze (por. Ł ę t o w s k a, *Konstrukcja gwarancji własności*, s. 159; M i k, *Prawo własności*, s. 31).

²⁸ Por. orzeczenia w sprawach *AGOSI v. Wielka Brytania* z 24 X 1986 r.; *Hentrich v. Francja* z 22 IX 1994 r.; *Gassus Dossier – und Föredertechnik GmbH v. Holandia* z 23 II 1995 r.; raport Komisji w sprawie *H. v. Finlandia* z 5 IV 1995 r. (cyt. za: N o w i c k i, *Europejska Konwencja*, s. 380, nr 1533, s. 386, nr 1558); Ł ę t o w s k a, *Konstrukcja gwarancji własności*, s. 158; M i k, *Ochrona prawa własności*, s. 220.

w powiązaniu z przesłanką celowości ingerencji – środek prowadzący do pozbawienia własności nie tylko musi realizować uprawniony cel w interesie powszechnym, ale także musi istnieć rozsądna proporcja między użytymi środkami i celem, który ma być osiągnięty. Warunek proporcjonalności nie został wyrażony wprost w treści art. 1 protokołu, ale jest powszechnie uznawany w stałej linii orzeczniczej ETPC w tym zakresie. Zdaniem Trybunału konieczność poszukiwania wspomnianej równowagi interesów jest wyrażona w strukturze art. 1 protokołu jako całości²⁹.

Wymóg proporcjonalności zakłada pewien margines swobody państwa w zakresie oceny konieczności zastosowania konkretnego środka w określonej sytuacji – margines ten jest różny w zależności od charakteru dziedziny stosunków społecznych, w której ingerencja jest podejmowana³⁰. Zakres swobody państwa w tym zakresie podlega ocenie organów Konwencji. Uważa się, że przekroczenie owej swobody następuje w sytuacji nałożenia indywidualnego, nadmiernego, nieproporcjonalnego ciężaru lub gdy dojdzie do radykalnego naruszenia sytuacji finansowej podmiotu dotkniętego ingerencją, gdy naruszenie równowagi i powstanie dysproporcji nie ma racjonalnej podstawy³¹.

Z przesłanek legalności i proporcjonalności wyprowadzono w orzecznictwie ETPC wymóg przyznania w akcie stanowiącym podstawę ingerencji prawo do odszkodowania z tytułu pozbawienia mienia. Prawo do odszkodowania nie zostało *expressis verbis* wyrażone w treści art. 1 protokołu dodatkowego, jednak zdaniem Trybunału należy ono do istoty prawa do poszanowania mie-

²⁹ Por. orzeczenia ETPC w sprawach *James i inni v. Wielka Brytania* z 21 II 1986 r.; *Lithgow i inni v. Wielka Brytania* z 8 VII 1986 r.; *Holy Monasteries v. Grecja* z 9 XII 1994 r. i inne (cyt. za: N o w i c k i, *Europejska Konwencja*, s. 388, nr 1562, s. 390, nr 1569); M i k, *Ochrona prawa własności*, s. 220; t e n ż e, *Prawo własności*, s. 33.

³⁰ Por. decyzje w sprawach *Lindsay v. Wielka Brytania* z 11 XI 1986 r.; *Mika v. Austria* z 26 VI 1996 r., w których ETPC uznał, że margines swobody oceny proporcjonalności zastosowanego środka w sprawach podatkowych musi być szerszy niż w innych dziedzinach (cyt. za: N o w i c k i, *Europejska Konwencja*, s. 393, nr 1576). Na temat marginesu swobody państwa przy realizacji polityki społeczno-gospodarczej zob. także orzeczenie w sprawie *S.A. Pressos Compania Naviera i inni v. Belgia* z 20 XI 1995 r. (tamże, s. 390, nr 1568); M i k, *Prawo własności*, s. 32.

³¹ Por. M i k, *Ochrona prawa własności*, s. 220; t e n ż e, *Prawo własności*, s. 32; orzeczenia ETPC w sprawach *James i inni v. Wielka Brytania* z 21 II 1986 r.; *Lithgow i inni v. Wielka Brytania* z 8 VII 1986 r.; *Holy Monasteries v. Grecja* z 9 XII 1994 r.; *S.A. Pressos Compania Naviera i inni v. Belgia* z 20 XI 1995 r. (cyt. za: N o w i c k i, *Europejska Konwencja*, s. 388, nr 1562, s. 390, nr 1568).

nia i wynika z treści art. 1 rozważanego jako całość. Obowiązek odszkodowawczy wywodzi się z zasady konieczności wyważenia interesów publicznych i prywatnych, a w przypadku obcokrajowców dodatkowym uzasadnieniem jest konieczność poszanowania zasad prawa międzynarodowego, dotyczących konfiskaty mienia cudzoziemców. W swoim orzecznictwie Trybunał podkreśla, że pozbawienie mienia w interesie publicznym bez odszkodowania jest usprawiedliwione jedynie wyjątkowo³².

Trybunał uznaje zatem, że odebranie własności bez zapłaty sumy pozostającej w rozsądnym stosunku do wartości mienia stanowi zwykle nieproporcjonalną ingerencję, której nie można uznać za usprawiedliwioną na gruncie art. 1 protokołu dodatkowego. Zarazem jednak zwraca uwagę, iż przepis ten nie gwarantuje prawa do pełnego odszkodowania w każdych okolicznościach, gdyż uprawnione cele związane z interesem publicznym, takie jak reforma gospodarcza lub osiągnięcie większej sprawiedliwości społecznej, mogą niekiedy wymagać wypłaty mniejszej niż zwrot pełnej wartości rynkowej mienia³³. Zatem gwarancja prawa do odszkodowania z tytułu pozbawienia własności nie jest tożsama z uznaniem prawa do pełnego odszkodowania. W pewnych sytuacjach względy interesu publicznego mogą uzasadniać przyznanie odszkodowania w wysokości niższej niż pełna wartość rynkowa utraconego mienia. Zawsze jednak suma odszkodowania musi pozostawać w rozsądnym stosunku do wartości takiego mienia, przy uwzględnieniu wymogów użyteczności publicznej. Całkowity brak odszkodowania może dotyczyć jedynie bardzo wyjątkowych przypadków³⁴.

Tak jak wyżej wspomniano – z faktu, iż Trybunał odnosi nakaz stosowania ogólnych zasad prawa międzynarodowego wyłącznie w stosunku do ingerencji w mienie cudzoziemców, wynika zróżnicowane traktowanie obywateli i obcokrajowców pod względem zakresu ochrony, co jest szczególnie widoczne w odniesieniu do prawa do odszkodowania z tytułu pozbawienia własności. Wspomniane wyżej odstępstwa od zasady pełnego odszkodowania za utracone mienie, z uwagi na wymogi interesu publicznego, nie mają zastosowania

³² Por. orzeczenia ETPC w sprawach *James i inni v. Wielka Brytania* z 21 II 1986 r.; *Lithgow i inni v. Wielka Brytania* z 8 VII 1986 r.; *Holy Monasteries v. Grecja* z 9 XII 1994 r.; *S.A. Pressos Compania Naviera i inni v. Bałgia* z 20 XI 1995 r. (cyt. za: N o w i c k i, *Europejska Konwencja*, s. 388, nr 1562, s. 389, nr 1563); Ł ę t o w s k a, *Konstrukcja gwarancji własności*, s. 159; M i k, *Prawo własności*, s. 30; Z o l l, *Prawo własności*, s. 32-33.

³³ Por. orzeczenia ETPC przytaczane w poprzednim przypisie.

³⁴ Por. M i k, *Ochrona prawa własności*, s. 219; t e n ż e, *Prawo własności*, s. 30.

w odniesieniu do cudzoziemców, którym w świetle właśnie ogólnych zasad prawa międzynarodowego zawsze przysługuje pełne odszkodowanie za odebrane mienie. W związku z tym cudzoziemcy mogą uzyskać wyższe odszkodowanie niż obywatele, od których można żądać poniesienia większych ofiar. Trybunał stoi ponadto na stanowisku, że takie odmienne traktowanie obywateli i cudzoziemców nie stanowi dyskryminacji w rozumieniu art. 14 Konwencji, ponieważ ma obiektywne i racjonalne uzasadnienie³⁵.

Podstawą ustalenia wysokości odszkodowania jest wartość uszczerbku poniesionego przez podmiot dotknięty ingerencją. Ważne są przy tym pewne kwestie proceduralno-techniczne – moment dokonywania wyceny wartości mienia, termin zapłaty odszkodowania. Zdaniem Trybunału wycenia nie musi odbywać się według stanu i wartości w dacie transferu, może to być inna data – np. obwieszczenia (zawiadomienia) o nacjonalizacji (wywłaszczeniu) – w każdym razie musi być tak ustalona w sposób pozwalający uniknąć radykalnego obniżenia wartości mienia. Ogólnie rzecz biorąc w procedurze wyceny wartości mienia państwo zachowuje dość znaczny margines oceny, zależny od znajomości warunków krajowych, w szczególności potrzeb i zasobów państwa. Niedopuszczalne przekroczenie tego marginesu ma miejsce wówczas, gdy ocena państwa jest oczywiście pozbawiona racjonalnej podstawy lub oznacza zasadniczą redukcję sumy odszkodowania w stosunku do wartości mienia³⁶.

Istotne znaczenie przy ocenie zgodności pozbawienia własności z wymogami Konwencji ma też kwestia terminu wypłaty odszkodowania. Zdaniem Trybunału należność powinna być wypłacona w rozsądnym terminie³⁷, tak aby nie doszło do deprecjacji wartości przyznanego odszkodowania i aby ochrona uprawnień poszkodowanego miała charakter realny, a nie tylko iluzoryczny.

³⁵ Por. M i k, *Prawo własności*, s. 31. Stanowisko Trybunału spotkało się na ogół z krytycznym przyjęciem w literaturze, o czym tamże oraz Ł ę t o w s k a, *Konstrukcja gwarancji własności*, s. 159.

³⁶ Por. M i k, *Prawo własności*, s. 30-31. Zob. także orzeczenie ETPC w sprawie S.A. *Pressos Compania Naviera i inni v. Balegia* z 20 XI 1995 r. (cyt. za: N o w i c k i, *Europejska Konwencja*, s. 389, nr 1563). W orzeczeniu w sprawie *Guillemin v. Francja* z 21 II 1997 r. Trybunał zwrócił uwagę, iż przy ustalaniu wysokości odszkodowania konieczne jest także wzięcie pod uwagę okresu pozbawienia własności (tamże, s. 389, nr 1565).

³⁷ Por. orzeczeniu w sprawie *Guillemin v. Francja* z 21 II 1997 r., s. 389, nr 1565. Zob. też M i k, *Prawo własności*, s. 31.

6. Jak już wyżej wspomniano, obok pozbawienia mienia art. 1 protokołu dodatkowego przewiduje jeszcze jedną formę dopuszczalnej ingerencji państwa w prawo własności – wprowadzanie przepisów regulujących sposób korzystania z prawa własności (akapit drugi art. 1). Chodzi tu zwłaszcza o regulacje wyznaczające treść i zakres prawa własności. Przesłanki dopuszczalności tego rodzaju ingerencji są sformułowane w sposób zbliżony do warunków usprawiedliwiających pozbawienie mienia, jednakże w orzecznictwie ETPC wskazuje się, iż zakres swobody państwa w przypadku tworzenia przepisów stwarzających ograniczenia w korzystaniu z własności jest szerszy niż w przypadku wywłaszczenia i innych form pozbawienia mienia. Trybunał uznaje, że państwo w tej sytuacji w większym stopniu jest władne oceniać potrzebę ingerencji w prawo własności³⁸.

Także i w przypadku reglamentacji sposobów korzystania z prawa własności mają zastosowanie wyżej omówione kryteria oceny zgodności ingerencji z wymaganiami Konwencji – celowości, legalności i proporcjonalności³⁹. Interpretacja tych przesłanek w orzecznictwie ETPC w odniesieniu do tej formy ingerencji państwa odbiega nieco od wykładni w odniesieniu do dopuszczalności pozbawienia prawa. Jak już wyżej wspomniano, Trybunał dopuszcza w tym przypadku większy margines swobody państwa zarówno co do uznania istnienia interesu ogólnego, jak i wyboru środków reglamentacyjnych, przy czym zakres tej swobody zależy także od rodzaju dziedziny stosunków społecznych, których regulacja dotyczy. W związku z tym Trybunał stwierdza naruszenie wymogów protokołu dodatkowego tylko w przypadkach oczywistego braku racjonalnej podstawy działania⁴⁰. Podkreśla się także, że ocena zachowania proporcjonalności między środkiem w postaci ograniczenia prawa własności a celem publicznym winna być dokonywana z uwzględnieniem oficjalnego uzasadnienia podawanego przez władzę pań-

³⁸ Ł ę t o w s k a, *Konstrukcja ochrony własności*, s. 160 oraz orzeczenia ETPC w sprawach *Spadea i Scalabrino v. Włochy* z 28 IX 1995 r.; *Scollo v. Włochy* z 28 IX 1995 r. i inne (cyt. za: N o w i c k i, *Europejska Konwencja*, s. 389-390, nr 1566).

³⁹ Odnośnie do wymogu legalności ingerencji zdaniem Mika kryterium to jest ostrzejsze w przypadku regulacji sposobów korzystania z własności niż w przypadku pozbawienia tego prawa. O ile w drugim przypadku podstawą ingerencji może być każda norma prawna, pod warunkiem by była rozsądnie dostępna i dostatecznie precyzyjna, o tyle reglamentacja korzystania z własności może odbywać się tylko na podstawie ustaw (por. t e n ż e, *Ochrona prawa własności*, s. 220; *Prawo własności*, s. 32).

⁴⁰ M i k, *Ochrona prawa własności*, s. 220 oraz orzeczenia ETPC w sprawach *Spadea i Scalabrino v. Włochy* z 28 IX 1995 r.; *Scollo v. Włochy* z 28 IX 1995 r. i inne (cyt. za: N o w i c k i, *Europejska Konwencja*, s. 389-390, nr 1566).

stwową, która wprowadza stosowne ograniczenia⁴¹. Zwraca się również uwagę, że wymóg legalności działania państw wyklucza jego dyskrecjonalność – za nieodpowiadającą wymogom art. 1 protokołu dodatkowego uznaje się ingerencję arbitralną, selektywną i nie dającą się przewidzieć oraz taką, która nie daje podmiotom dotkniętym podstawowych gwarancji proceduralnych⁴².

7. Odnosząc wyżej przedstawione uwagi bezpośrednio do tematu artykułu – czyli problematyki wyłączenia i odszkodowania z tego tytułu, trzeba podkreślić, że ETPC z treści postanowień art. 1 protokołu wyprowadza przede wszystkim określone wymagania co do zgodności aktu pozbawienia własności z Konwencją. Dotyczą one celowości, legalności i proporcjonalności ingerencji. Za odpowiadającą wymogom konwencji można uznać tylko taką ingerencję zmierzającą do pozbawienia własności, która jest dokonywana w szeroko pojętym interesie publicznym, jest oparta na krajowych przepisach prawa powszechnie obowiązującego (wystarczająco precyzyjnych i dostępnych w odpowiednim zakresie) oraz respektuje ogólne zasady prawa międzynarodowego, wreszcie taka, która zachowuje rozsądną proporcję pomiędzy środkiem i celem, do którego zmierza, jest oparta na właściwym wyważeniu wymagań interesu publicznego z jednej strony, a koniecznością ochrony praw podstawowych z drugiej.

Dopuszczalna w świetle art. 1. protokołu dodatkowego jest tylko taka ingerencja, która przyznaje prawo do odszkodowania z tytułu pozbawienia prawa własności. Odszkodowanie służyć ma przede wszystkim zapewnieniu proporcjonalności ingerencji – pozbawienie mienia bez odszkodowania może być usprawiedliwione tylko w bardzo wyjątkowych okolicznościach. Jednocześnie prawo do odszkodowania nie gwarantuje pełnego wyrównania uszczerbku w każdych okolicznościach. Także w odniesieniu do wysokości odszkodowania Trybunał nakazuje uwzględnienie zarówno interesu indywidualnego, jak i publicznego. Względy użyteczności publicznej w pewnych sytuacjach przemawiają za przyznaniem rekompensaty nie w pełni odpowiadającej wartości rynkowej mienia. Zawsze jednak suma odszkodowania musi pozostawać w rozsądnym stosunku do wartości takiego mienia, przy uwzględnieniu wymogów użyteczności publicznej.

⁴¹ Por. Ł ę t o w s k a, *Konstrukcja ochrony własności*, s. 160.

⁴² Por. M i k, *Ochrona prawa własności*, s. 220 oraz orzeczenie w sprawie *Hentrich v. Francja* z 22 IX 1994 r. (cyt. za: N o w i c k i, *Europejska Konwencja*, s. 383, nr 1548).

Oczywiście, jak już wyżej powiedziano, ten aspekt ochrony prawa własności stanowi tylko element całości regulacji art. 1 protokołu dodatkowego. Przepis ten wielokrotnie był podstawą oceny prawidłowości ingerencji władzy publicznej w sferę dóbr majątkowych – i wielokrotnie ocena ta wypadła niepomyślnie dla państwa, co wiązało się z przyznaniem skarżącemu odszkodowania. Trzeba jednakże zwrócić uwagę na to, że art. 1 protokołu dodatkowego jest w takich przypadkach jedynie podstawą oceny zgodności władczej ingerencji z wymaganiami Konwencji. Podstawą prawną przyznania odszkodowania – w sytuacji, gdy ingerencja została oceniona jako nieodpowiadająca tym wymogom – jest nie ten przepis, lecz art. 41 (dawniej art. 50) Konwencji⁴³. Jest to jednakże już zupełnie inne zagadnienie – odpowiedzialności z tytułu szkód wyrządzonych niezgodnym z prawem wykonywaniem władzy publicznej, które pozostaje poza zakresem problematyki niniejszej pracy⁴⁴. W każdym razie trzeba podkreślić, że art. 1 protokołu dodatkowego dotyczy jedynie odszkodowania z tytułu zgodnego z prawem (tu: wymaganiami Konwencji) pozbawienia mienia. W przypadku, gdy wyłączenie (lub inna postać pozbawienia własności) nie odpowiada wymogom art. 1 protokołu dodatkowego, podstawą żądania odszkodowania jest art. 41 Konwencji.

8. Kończąc rozważania na ten temat, trzeba podkreślić, że orzecznictwo ETPC na gruncie art. 1 protokołu wywarło ogromny wpływ nie tylko na ochronę prawa własności z punktu widzenia prawno-międzynarodowego, ale w poważnym stopniu „odcisnęło się” także na tę problematykę w aspekcie polskiego wewnętrznego porządku prawnego – co widać zwłaszcza w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie sięgał do art. 1 protokołu dodatkowego w treści ukształtowanej przez orzecznictwo ETPC nie tylko jako bezpośredniej podstawy oceny zgodności władczej ingerencji z przepisami prawa międzynarodowego, ale także przy wykładni

⁴³ Przepis ten brzmi następująco: „Jeśli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej protokołów, oraz jeśli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi potrzeba, słuszne zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie”.

⁴⁴ Na temat zadośćuczynienia za naruszenie Konwencji zob. m.in. M. B a l c e r z a k, *Odszkodowanie z tytułu naruszenia Europejskiej Konwencji prawa Człowieka (art. 41) – z uwzględnieniem spraw polskich*, w: *Polska wobec europejskich standardów praw człowieka*, red. T. Jasudowicz, Toruń 2001, s. 327 nn.; B. G r o n o w s k a, *Słuszne zadośćuczynienie w świetle art. 50 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju” 1994-1995, s. 69 n.; M. S a f j a n, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, Warszawa 2004, s. 74 n. Z literatury obcej na ten temat zob. m.in. F. Ossenbühl, *Staatshaftungsrecht*, München 1998, s. 527 n.

przepisów polskich konstytucji, odwołując się wówczas do aspektu prawno-porównawczego⁴⁵. Równie chętnie z dorobku ETPC przy analizie polskich rozwiązań konstytucyjnych w zakresie ochrony prawa własności korzystano w literaturze⁴⁶.

BIBLIGRAFIA

Literatura

- B a l c e r z a k M.: Odszkodowanie z tytułu naruszenia Europejskiej Konwencji prawa Człowieka (art. 41) – z uwzględnieniem spraw polskich, w: *Polska wobec europejskich standardów praw człowieka*, red. T. Jasudowicz, Toruń 2001, s. 327-346.
- B e d n a r e k M.: Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne, Warszawa 1994.
- D r o z d E., T r u s z k i e w i c z Z.: Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz, Kraków 1995.
- G r o n o w s k a B.: Słuszne zadośćuczynienie w świetle art. 50 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, „Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju” 1994-1995, s. 69-80.
- J a r o s z - Ź u k o w s k a S.: Konstytucyjna zasada ochrony własności, Kraków 2003.
- K o s i k o w s k i C.: Zasada ochrony własności, w: *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 232-267.
- Ł ę t o w s k a E.: Konstrukcja gwarancji własności w europejskiej konwencji z 1950 roku, w: *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska*, Katowice 1992, s. 152-161.

⁴⁵ Zob. m.in. wyroki TK z 25 lutego 1999r. (K. 23/98, OTK 1999, nr 2, poz. 25), z 14 marca 2000 r. (P. 5/99; OTK 2000, nr 2, poz. 60).

⁴⁶ Do poglądów ETPC w swoich pracach na temat konstytucyjnej ochrony własności sięgali m.in.: M. B e d n a r e k, *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994, s. 102 n.; S. J a r o s z - Ź u k o w s k a, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003; C. K o s i k o w s k i, *Zasada ochrony własności*, w: *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 232 n.; E. Ł ę t o w s k a, *Wpływ konstytucji na prawo cywilne*, w: *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 128; Z o l l, *Prawo własności*, s. 24 n.; Cz. Ź u ł a w s k a, *Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 4.XII.1990 r.*, K. 12/90, PiP 1991, z. 4, s. 106.

- Ł ę t o w s k a E.: Wpływ konstytucji na prawo cywilne, w: *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 125-145.
- M i k C.: Ochrona prawa własności w prawie europejskim, w: *O prawach człowieka w podwójną rocznicę Paktów. Księga pamiątkowa w hołdzie Profesor Annie Michalskiej*, red. T. Jasudowicz, C. Mik, Toruń 1996, s. 209-234.
- M i k C.: Prawo własności w europejskiej konwencji praw człowieka, PiP 1993, nr 5, s. 25-34.
- N o w i c k i M. A.: Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa, Warszawa 1998.
- O s s e n b ü h l F.: Staatshaftungsrecht, München 1998.
- S a f j a n M.: Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r.), Warszawa 2004.
- S z a l e w s k a M.: Wywłaszczenie nieruchomości, Toruń 2005.
- Z o l l F.: Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej, PS 1998, nr 5, s. 24-33.
- Ż u ł a w s k a Cz.: Głosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 4 XII 1990 r., K. 12/90, PiP 1991, z. 4, s. 101-112.

Źródła

- Konstytucja RP z 1997 r., Dz. U. nr 78. poz. 483.
- Ustawa z 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2004 r., nr 261, poz. 2603, z późn. zm.
- Wyroki TK z 25 lutego 1999 r., K. 23/98, OTK 1999, nr 2, poz. 25; z 14 marca 2000 r., P. 5/99; OTK 2000, nr 2, poz. 60.

DIE RECHTSSTANDARDE DES EUROPÄISCHEN MENSCHENRECHTSKONVENTION IM BEREICH DER ENTEIGNUNG

Z u s a m m e n f a s s u n g

Die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950 ist ein internationaler Rechtsakt von Grundbedeutung für den Schutz der Grundrechte im Bereich der Enteignung. Die Regulationen, die den Eigentumsschutz direkt betreffen, befinden sich nicht im Text der Konvention, sondern in Art. 1 des Zusatzprotokolls zur Konvention vom 20. März 1952.

Der Eigentumsbegriff in Art. 1 des Zusatzprotokolls ist von unabhängiger Art und beschränkt sich nicht auf Eigentum an Sachen, also auf Eigentum im technischen, zivilrechtlichen Sinne, sondern muss weiter verstanden werden als Synonym des Vermögens, aller vermögenswerten Rechte. Zum Eigentumsbegriff im Sinne des Art. 1 des Zusatzprotokolls gehören also das Eigentum und andere dingliche Rechte an Grundstücke und beweglichen

Sachen, Forderungen und sonstige vermögenswerte Rechte, wie Aktien, Patentrechte, Warenzeichenrechte, Urheberrechte („geistiges Eigentum,“) und obligatorische Rechte, wie auch öffentlich-rechtliche Rechte, insbesondere Renten- und Pensionsansprüche.

Art. 1 des Zusatzprotokolls sieht zwei Möglichkeiten der zulässigen hoheitlichen Eingriffe in das Eigentum: Die Entziehung des Eigentums und die Reglementierung der Nutzung des Eigentums. Im ersten Fall geht es insbesondere um die Enteignung, die zweite Möglichkeit betrifft der sog. Inhaltsbestimmungen, also Normen, die den Inhalt und die Schranken des Eigentums (und anderer vermögenswerten Rechte) bestimmen.

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte beschränkt den Eigentumsbegriff grundsätzlich nur auf formelle Eingriffe, die zur Übertragung des Eigentums führen. Der Gerichtshof sondert aber auch die Kategorie der sog. faktischen Enteignung aus, die die Gestalt der formellen Enteignung nicht annehmen, aber in der Praxis zur Beschränkung oder Entziehung des Rechts führen. In Fällen, die der Gerichtshof als „faktische Enteignung,“ bewertet hat, ging es um die volle und unumkehrbare Reduktion der Eigentumsnutzungsmöglichkeiten, ohne den Rechtstitel zu entziehen.

Die der Anforderungen der Konvention entsprechende Entziehung des Eigentums muss die Bedingungen der Zweckmäßigkeit (das Recht wird zum öffentlichen Interesse entzogen), der Gesetzmäßigkeit (der Eingriff erfolgt unter Berücksichtigung der gesetzlich bestimmten Bedingung und der allgemeinen Grundsätze des internationalen Rechts) und der Verhältnismäßigkeit (es muss eine vernünftige Abwägung zwischen dem Mittel und dem angestrebten Zweck erfolgen) erfüllen.

Aus den Voraussetzungen der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit hat man in der Rechtsprechung des Gerichtshofes die Anforderung einer Entschädigung für die Entziehung des Vermögens geschlossen. Das Recht an der Entschädigung wurde nicht ausdrücklich (*expressis verbis*) geäußert, aber nach Meinung des Gerichtshofes gehört es zum Wesen des Rechts auf die Wahrung des Vermögens und folgt aus dem Inhalt des als gesamt ausgewogenen Artikels 1. Nach der Meinung des Gerichtshofes, würde die Entziehung des Eigentums aufgrund des Art. 1 des Zusatzprotokolls im allgemeinen ein unverhältnismäßiger, unentschuldbarer Eingriff in die Grundrechte, wenn die Entschädigung gezahlt wird, ohne eine Abwägung im Vergleich der Vermögenswerte vorzunehmen. Zugleich aber beachtet der Gerichtshof, dass Art. 1 eine volle Entschädigung in aller Regel nicht vorsieht, weil gerechtfertigte öffentliche Zwecke es fordern können, dass die Entschädigung in niedriger Höhe als dem Marktwert des Rechtes entsprechend, ausgezahlt wird. Die Rechtsgarantie für die Entschädigung wegen der Entziehung des Eigentums entspricht nicht dem Recht einer vollen Entschädigung. Immer aber muss die Entschädigungsquote in einem vernünftigen Verhältnis zum Vermögenswert bleiben, unter Berücksichtigung der Anforderungen des öffentlichen Interesses.

Słowa kluczowe: Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Protokół dodatkowy do Konwencji, gwarancje ochrony własności, wyłączenie, odszkodowanie z tytułu wyłączenia.

Schlüsselwörter: Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Zusatzprotokoll zur Konvention, Eigentumsgarantie, Enteignung, Entschädigung.