

Jakub Michał Pawłowski

Obowiązek odszkodowawczy w związku z naruszeniem art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

I. Obowiązek odszkodowawczy w prawie narodów

1. Formy zadośćuczynienia za szkodę

Jest powszechnie uznaną zasadą prawa międzynarodowego, stanowiącą „niezbędne ukoronowanie prawa” (fr. *corollaire necessaire du droit*)¹, że za każdą szkodę wyrządzoną przez państwo, będącą naruszeniem zobowiązania międzynarodowego (ang. *violation of legal duty*)², poszkodowanemu należy się słuszna kompensata: „Jest zasadą prawa międzynarodowego, że pogwałcenie zobowiązania pociąga za sobą obowiązek naprawienia w wystarczającej formie. Naprawienie [szkody] jest więc nieodzownym uzupełnieniem omieszkania zastosowania umowy.”³

Naruszenie zobowiązania międzynarodowego, a także możliwość przypisania państwu tego naruszenia oraz wystąpienie szkody (w odniesieniu do roszczeń majątkowych) stanowią konieczne przesłanki odpowiedzial-

¹ Stwierdzenie zaczerpnięte z orzeczenia w sprawie Barcelona Traction, ICJ Rep. 1970, § 36.

² Nie ma żadnego znaczenia, czy naruszona została norma zwyczajowa, czy traktatowa, por. choćby PCIJ, seria A, No 3, s. 8 a także RIAA, vol. II, s. 150 i nast.

³ Sprawa chorzowska, CPJIA, ser. A, nr 9, § 35.

ności odszkodowawczej państwa, niezależnie od tego, czy sam obowiązek odszkodowawczy został przewidziany *expressis verbis* w tekście traktatu prawa narodów, stanowiącego najczęstsze źródło zobowiązania międzynarodowego. Praktyka jednak nakazuje wnioskować, że dochodzenie roszczeń odszkodowawczych w oparciu o naruszenie traktatów prawa narodów, zawierających wyraźne zapisy o obowiązku odszkodowawczych stron, okazuje się finalnie skuteczniejsze.

Prawu międzynarodowemu znanych jest kilka sposobów naprawienia szkody. Najnowszy projekt konwencji o odpowiedzialności międzynarodowej państw⁴ w art. 34 wśród form reparacji (zadośćuczynienia) wymienia: restytucję, kompensację i satysfakcję, porządkując tym samym relacje między zakresami powyższych nazw, niegdyś budzących spore wątpliwości terminologiczne.

Doktryna z całą mocą podkreśla, że jeśli przedmiotem naruszenia prawa było mienie osób prywatnych, samo stwierdzenie naruszenia zdawało się być ze wszech miar nie satysfakcjonujące⁵. Podstawową bowiem w prawie międzynarodowym formą zadośćuczynienia za szkodę jest wypłata odszkodowania.

Należy wszakże dodać, że nawet jeśli naruszenie normy prawa międzynarodowego dotyczyło mienia jednostek, to podmiotem uprawnionym do ubiegania się o odszkodowanie, wobec braku innych unormowań traktatowych, było państwo, którego obywatelstwo posiadała poszkodowana jednostka⁶, zaś realizacja roszczenia odbywała się w ramach opieki dyplomatycznej. Wypłata odszkodowania odbywała się więc na rzecz tego państwa, zaś kwestią wewnętrzną pozostawało to, czy państwo wypłaci

⁴ Rozdział II najnowszego projektu konwencji o odpowiedzialności majątkowej państw zatytułowany: *Reparation for injury, Draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts, extract from the Report of the International Law Commission on the work of its Fifty-third session, Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth session, Supplement No. 10 (A/56/10), IV. E.1*, którego tekstem będzie posługiwał się autor niniejszego artykułu.

⁵ Akcentuje to dobitnie L. Ehrlich, *Prawo narodów*, Kraków 1947, s. 560, wymieniający dla poparcia swej tezy sprawę fabryki chorzowskiej, sprawę statku Wimbledon, sprawę Mavrommatisa.

⁶ L. Ehrlich, *Prawo narodów...*, przytacza cenne ustępy McNaaira, *Legal effects of War*, 1944, choćby s. 399-402.

jednostce należą jej kwotę. Kwota ta najczęściej trafiała do organów strony skarżącej, rzadziej do organizacji czy bezpośrednio do jednostek.

Jednostki uzyskały na mocy unormowań międzynarodowych prawo samodzielnego dochodzenia swych praw stosunkowo późno (zapisami traktatu wersalskiego⁷, międzypaństwowych porozumień odszkodowawczych, Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁸).

Wyplata odszkodowania jest zadośćuczynieniem skuteczniejszym od postulowanego w klasycznej doktrynie *restitutio in integrum* – zwrotu mienia w naturze. Odbywa się ona wobec obiektywnych niemożności dokonania restytucji (*praetium succedit in locum rei*)⁹. Wobec tego, że stosunki majątkowe ulegały całkowitemu przeobrażeniu, zwłaszcza w związku z cesją terytorialną bądź w związku z gruntownym przemianami ustrojowymi i społeczno-gospodarczymi, urzeczywistnienie *restitutio in integrum* stawało się praktycznie niemożliwe. Na samą zaś instytucję restytucji należy spojrzeć szerzej, nie tylko jako na zadośćuczynienie za naruszenie normy prawa narodów, ale również, a może zwłaszcza, jako na formę wykonania zobowiązania płynącego z umowy¹⁰.

2.Charakter prawny odszkodowania za mienie wywłaszczone

Logiczną konsekwencją naruszenia zobowiązania międzynarodowego jest więc obowiązek zadośćuczynienia szkód wynikłych z wywłaszczenia oraz innych form ingerencji państwa w mienie prywatne. Prawo międzynarodowe nie zna powszechnie obowiązującej normy prawnej regu-

⁷ Art. 297 tegoż przewidywał „reklamację obywateli” przed mieszanymi trybunałami rozjemczymi, które to miały być tworzone przez wszystkie państwa-strony oraz państwo niemieckie, tekst traktatu pokoju między mocarstwami sprzymierzonymi i skojarzonymi a Niemcami podpisanego w Wersalu dnia 28 VI 1919 r., Dz.U. z 1920 r. Nr 35, poz. 200.

⁸ Sporządzona w Rzymie 14 listopada 1950 r., weszła w życie 5 lipca 1953 roku, tekst polski – Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

⁹ Art. 35 Draft articles: „A State responsible for an internationally wrongful act is under an obligation to make restitution, that is, to re-establish the situation which existed before the wrongful act was committed, provided and to extent that restitution: a) Is not materially possible. b) Does not involve a burden out of all proportion to the benefit deriving from restitution instead of compensation.”

¹⁰ W. Czapliński, *Odpowiedzialność państwa za naruszenie umowy międzynarodowej*, Państwo i Prawo 2001, z. 11, s. 20-21.

lującej materię odszkodowawczą. Panuje jednak w doktrynie pogląd, że odszkodowanie ma status obowiązku prawnomiędzynarodowego¹¹, stanowiąc przy tym jedną z najbardziej powszechnych i najskuteczniejszych sankcji prawnomiędzynarodowych. Obowiązek wypłacenia odszkodowania wynika z istoty prawa międzynarodowego, zaś od strony normatywnej przybiera postać zasady ogólnej prawa międzynarodowego¹² bądź też zobowiązania traktatowego (np. umowy odszkodowawcze za znacjonalizowane mienie cudzoziemców lub cesyjne traktaty pokoju). Obowiązek wypłaty odszkodowania za wywłaszczone, znacjonalizowane, skonfiskowane mienie wynika wprost z zapisów Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w sprawie stałej suwerenności nad bogactwami naturalnymi¹³, który to dokument ze względu na formę prawną, w jakiej został uchwalony, nie może być uznany za wiążący prawnie, choć w doktrynie panuje pogląd o nabyciu mocy prawnie wiążącej przez przedmiotową rezolucję w drodze zwyczaju¹⁴.

Współczesne prawo międzynarodowe nie kwestionuje uprawnień państwa do regulacji stosunków własnościowych, zaistniałych na jego terytorium, jakkolwiek po II wojnie światowej następuje proces wyraźnego umiędzynaradawiania problemu naruszeń prawa własności, sytuujący powyższą problematykę li tylko poza obszarem normatywnych za interesowań samego państwa i jego kompetencji własnej. Można wskazać dwie przyczyny tego zjawiska:

1) Włączenie prawa własności do kategorii praw człowieka, czego formalnym wyrazem staną się zapisy licznych wiążących konwencji oraz

¹¹ H. Lauterpacht, L. Oppenheim, *International Law. A Treatise*, London-New York 1958, t. I, § 352., np. M. Domke, *Foreign Nationals. Some Aspects of International Law*, AJIL 1961, nr 3, s. 603.

¹² Ch. Rousseau uważa, że odpowiedzialność międzynarodowa państw stanowi zasadę ogólną prawa międzynarodowego, patrz A. Peretiakowicz, *Ogólne zasady prawa jako źródło prawa międzynarodowego a tendencje kosmopolityczne*, Poznań 1956, s. 40.

¹³ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 1803 (XVII) jako: Rezolucja w sprawie stałej suwerenności państw nad bogactwami naturalnymi, Nowy York, 14 XII 1962 r., [w:] *Zbiór Dokumentów*, nr 12, s. 1561-1567; również z tekstu Kairskiej Deklaracji Praw Człowieka, przyjętej 5 sierpnia 1990 r. na XIX Konferencji Islamskiej Konferencji Ministrów Spraw Zagranicznych w Kairze, tekst ang. za: <http://www.religlaw.org/interdocs/docs/cairohrislam1990.htm>.

¹⁴ Zob. np. M. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 440, gdzie autor zauważa, że cyt. rezolucja została przyjęta w drodze zwyczaju.

aktów deklaracyjnych o charakterze subregionalnym, a nawet ponadnarodowym.

2) To swoiste umiędzynarodowienie problemu wywłaszczeń mienia było także konsekwencją procesu ujmowania cudzoziemców jako przedstawicieli społeczności międzynarodowej bardziej niż obywateli konkretnych państw¹⁵. Zjawisko powyższe było ściśle powiązane z niepewnym charakterem prawnym instytucji opieki dyplomatycznej¹⁶ oraz coraz częstszymi przypadkami odmowy udzielenia przez państwo ochrony prawnej swoim obywatelom przebywającym za granicą. Prawo międzynarodowe nie wypracowało powszechnie obowiązującego, pozytywnego (spisanego) zbioru norm regulujących materię odszkodowawczą państw, tym bardziej nie wypracowało analogicznych norm w odniesieniu do naruszeń praw własności, należy jednak samo wywłaszczenie z mienia uznać za naruszenie norm prawa międzynarodowego, konstytuujące jako takie obowiązek odszkodowawczy państwa wobec osób fizycznych i prawnych.

Należy jednak z całą mocą podkreślić, że najskuteczniejszym sposobem dochodzenia roszczeń okazała się skarga indywidualna wywłaszczonego (system Rady Europy), nie zaś działania bilateralne samych państw, stanowiące domenę klasycznego sądownictwa międzynarodowego, dla którego powodami mogły być tylko państwa jako podmioty prawa narodów. *Rationae materiae* powyższej skargi jest zawsze naruszenie prawa własności jako jednego z praw człowieka, gwarantowanego przez Europejską Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Doktryna uzależnia charakter odszkodowania od faktu legalności przeprowadzonego wywłaszczenia. Podkreśla się, że za mienie wywłaszczone bezprawnie przysługuje poszkodowanemu restytucja tego mienia, zaś

¹⁵ J. Sandorski, *Opieka dyplomatyczna jako narzędzie ochrony praw człowieka*, [w:] *Ochrona praw człowieka w świecie*, red. L. Wiśniewski, Bydgoszcz-Poznań 2000, s. 22.

¹⁶ Zasadnicze było określenie, czy opieka dyplomatyczna odbywała się ramach uprawnień państwa, czy też jego zobowiązań, czy źródłem prawnym tej instytucji jest prawo wewnętrzne, traktat czy też powszechne prawo zwyczajowe, J. Sandorski, *Opieka dyplomatyczna...*, s. 53; najpewniejszą podstawą opieki dyplomatycznej zdaje się być oparcie jej w normach traktatowych oraz krajowe potwierdzenie na poziomie konstytucyjnym oraz konkretyzacja normą ustawową.

wywłaszczenie legalne konstytuuje powstanie roszczenia o wypłatę sumy w wysokości odpowiadającej wartości mienia w chwili wywłaszczenia¹⁷.

Doktryna oraz orzecznictwo zgodnie podkreślają, że odszkodowanie powinno być „odpowiednie”. Kwotą odpowiednią odszkodowania jest optymalnie taka kwota, jaką przedstawiałaby restytucja w naturze¹⁸. Odszkodowaniem odpowiednim jest takie, które spełnia wszystkie z za- zwyczaj wymienianych wymogów: niezwłoczne, właściwe, efektywne¹⁹. Odszkodowanie niezwłoczne (natychmiastowe) to odszkodowanie wy- płacone bez zbędnej zwłoki²⁰. Odszkodowanie winno być wypłacone w terminie możliwie zbliżonym do momentu wywłaszczenia (wywłasz- czenie indywidualne), z wyjątkiem wszelako tych sytuacji, gdy kwota odszkodowania ma z założenia pochodzić z zysku ze znacjonalizowanego przedsiębiorstwa (wywłaszczenie grupowe)²¹.

¹⁷ Sąd taki przytoczony jest przez Shawa, *Prawo międzynarodowe...*, s. 441.

¹⁸ Cyt. sprawa fabryki chorzowskiej; z tezą tą koresponduje pogląd utrwalony w dok- trynie, ażeby szacowanie kwoty odszkodowania bazowało na rzeczywistej szkodzie ma- terialnej, por.: H. de F i u m e l, *Prawnomiędzynarodowa odpowiedzialność majątkowa państw*, Warszawa-Wrocław-Kraków-Gdańsk 1979, s. 47-48; o zobowiązaniu państw-stron Konwencji Europejskiej do przywrócenia stanu sprzed naruszenia prawa, także A. R e d e l - b a c h, *Prawa naturalne – prawa człowieka – wymiar sprawiedliwości. Polacy wobec Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Toruń 2000, s. 125.

¹⁹ W dwustronnych umowach inwestycyjnych; Instrukcja Banku Światowego dotyczą- ca zagranicznych inwestycji bezpośrednich, ILM, 1992, s. 1382; o odpowiednim odszko- dowaniu traktuje także orzeczenie arbitrażowe w sprawie Texaco, 21 ILM, 1982, s. 976, także R. D o l z e r, *New Foundation of the Law of Expropriation of Alien Property*, 25 AJIL, 1985, s. 533; M. S o r n a j a c h, *Compensation for expropriation*, 13 Journal of World Trade Law 1979, s. 109; o triadzie tych epitetów również: I. F o i g h e l, *Nationa- lization. A study in the Protection of Alien Property in International Law*, London 1957, s. 53; z nowszych ujęć na uwagę zasługuje: C.F. A m e r a s i n g h e, *Compensation for the Taking of Alien Property in the Light of Recent Cases and Practice*, The International and Comparative Law Quarterly 1992, t. 41, nr 1, s. 22-65; co ciekawe projekt konwencji harwardzkiej, mającej się stać kompleksową regulacją odpowiedzialności międzynarodowej państw, owszem, przewidywał obowiązek wypłacenia odszkodowania, nie wymagał wszak- że, by było ono efektywne i natychmiastowe, *The Status of Permanent Sovereignty over Natural Wealth and Resources prepared by the United Nations Secretariat: A/AC 97/5/ Rev. Together with the Commission Report E/35 II-A/ AC 97/13*, s. 67; o odszkodowaniu słusznym (ang. *right*) oraz natychmiastowym (ang. *immediately*) mówi z kolei zapis art. 15 b Kairskiej Deklaracji Praw Człowieka.

²⁰ Choćby: Doc. ONZ/A/CN/119, s. 58.

²¹ J. D o m k e, *Indonesian Nationalization Measures Before the Foreign Courts*, AJIL 1960, t. 54, s. 315, Casus Indonezyjski przed sądami RFN.

Słusznym będzie z kolei to odszkodowanie, które zostało oszacowane według wartości rynkowej mienia na dzień jego przejęcia²². Jeśli jednak uznamy, że wywłaszczenie mienia, zgodnie z prawem społeczności do swobodnego kształtowania swojego bytu polityczno-gospodarczego (czyli aspektem zasady samostanowienia narodów) odbywa się w celu realizacji interesu (dobra) publicznego, wówczas staniemy w obliczu sprzeczności między tymi normami, a koniecznością wypłaty kwoty stanowiącej równowartość odszkodowania²³. Prymat klauzuli interesu publicznego spowoduje zwolnienie podmiotu wywłaszczającego z obowiązku wypłaty równowartości przejmowanego mienia. Odszkodowaniem efektywnym jest natomiast odszkodowanie szacowane w walucie transferowej²⁴. Doktryna podkreśla, aby odszkodowanie szacowane było z perspektywy strony poszkodowanej²⁵. Zasadniczo też odszkodowanie to winno obejmować obie postaci szkody majątkowej w rozumieniu prawa cywilnego, a więc *damnum emergens* (stratę) i *lucrum cessans* (utracone korzyści)²⁶. Odpowiednie odszkodowanie nie obejmuje natomiast szkód ewentualnych i nieokreślonych²⁷ oraz szkód możliwych w przyszłości²⁸. Zasadniczo też odszkodowaniem nie są obejmowane zyski mało prawdopodobne, względnie te, które zależą od okoliczności spekulatywnych²⁹. Odpowiedzialność odszkodowawcza bezspornie nie obejmuje tzw. szkód pośrednich³⁰, czyli szkód dodatkowych, występujących obok szkody głównej, często po-

²² Doc. ONZ..., 51-54.

²³ Cenne uwagi J. G i l a s a, *Prawa nabyte w prawie międzynarodowym*, Zeszyty Naukowe UMK 1972, nr 52, s. 8.

²⁴ Doc. ONZ..., s. 54-56.

²⁵ L. Ehrlich, *Prawo narodów*, Kraków 1947, s. 561.

²⁶ Por. tezy L. Ehrlich a, *Prawo narodów...*, s. 561, również sprawa AMCO przeciw Indonezji, orz. cyt.; o utraconych zyskach patrz również: *Manual of Public International Law*, red. M. Sorensen, London 1968, s. 569, także Ch. R o u s s e a u, *Droit International*, Paris 1965, s. 130.

²⁷ Sprawa fabryki chorzowskiej, CPJIA, nr 17.

²⁸ L. Ehrlich, *Prawo narodów...*, s. 562, tamże cyt. AD 1927/8, nr 179.

²⁹ Tamże.

³⁰ Tenże sam L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, Kraków 1958, s. 652 przychyła się już do uznania tezy, że kwota odszkodowania winna być wypłacona w walucie strony poszkodowanej; J. S y m o n i d e s, *Odpowiedzialność państwa w prawie międzynarodowym*, Studia prawnicze 1971, nr 30, s. 59; R. B i e r z a n e k, J. S y m o n i d e s, *Prawo międzynarodowe publiczne*, wyd. VIII zmien., Warszawa 2004, s. 155.

noszonych przez podmioty inne niż ten, który poniósł szkodę główną (np. towarzystwo ubezpieczeniowe), a które to szkody tylko częściowo spowodowane są przez szkodę główną³¹. W większości przypadków trybunały odmawiają uznania roszczeń o odszkodowanie uzupełniające. Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa nie obejmuje również kar pieniężnych jako formy zadośćuczynienia³², podstawową bowiem funkcją odszkodowania jest wyrównanie szkody, niedopuszczalnym jest wszak traktowanie odszkodowania jako środka karnego. Nauka podkreśla, że ujmowanie odszkodowania jako kary byłoby sprzeczne z instytucją i istotą suwerenności państw³³. Kwota odszkodowania nie może też powodować bezpodstawnego wzbogacenia³⁴.

Jest natomiast ogólnie przyjętą zasadą, że państwo odpowiada za zwłokę³⁵, poprzez konieczność wypłaty odsetek. Panuje jednak w doktrynie spór o moment, od którego winno się odbywać naliczanie odsetek. Orzecznictwo międzynarodowe nie wypracowało w tej materii jednolitej zasady. Bywało więc, że odsetki naliczane były od momentu spowodowania naruszenia³⁶ bądź też od ich zasądzenia³⁷, a nawet od chwili ogłoszenia wyroku³⁸. Nie zna też prawo międzynarodowe jednej zasady regulującej materię szacowania odsetek. Przy ich szacowaniu winna być uwzględ-

³¹ K. Wolfke, *Zagadnienie odpowiedzialności majątkowej państw w świetle współczesnego prawa międzynarodowego*, [w:] *Problemy odpowiedzialności majątkowej państw RWPG. Materiały z międzynarodowej sesji naukowej*, Warszawa 9-11 XI 1972 r., red. H. de Fiumel, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1975, s. 37; Ch. Rousseau, *Droit International...*, s. 131.

³² R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, jak wyżej, także: *Manual of Public International Law...*, s. 571-572; Ch. Rousseau, *Droit International...*, s. 128-129.

³³ K. Wolfke, [w:] *Problemy odpowiedzialności...*, s. 39.

³⁴ M. Frankowska, *Zagadnienie odpowiedzialności majątkowej państw w świetle orzecznictwa Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej*, [w:] *Problemy odpowiedzialności...*, s. 129.

³⁵ J.B. Scott, *Les travaux de La Cour Permanente d'Arbitrage de La Haye*, New York 1921, s. 334.

³⁶ Orzeczenie rozjemcze amerykańsko-norweskie z 1922 r. w sprawie zarekwirowanych statków, AJIL, 1923, s. 395-396.

³⁷ J.B. Scott, *Les travaux...*, s. 336-344.

³⁸ Sprawa statku Wimbledon, CPJIA, 1923, nr 1.

niana obecna sytuacja finansowa państwa oraz ogólne warunki istniejące dla pożyczek publicznych³⁹. Odszkodowanie nie uwzględnia też tzw. odsetek składanych⁴⁰. Wypłata odszkodowania odbywa się zazwyczaj w walucie strony odpowiedzialnej⁴¹, choć prawo międzynarodowe zna również przypadki, gdy obowiązującą była waluta państwa-powoda⁴². Należy również dobitnie zaakcentować, że prawo międzynarodowe nie zna instytucji przedawnienia roszczeń, w tym roszczeń kompensacyjnych („zasada przedawnienia roszczeń jako należąca wyłącznie do domeny prawa cywilnego nie mogłaby znaleźć zastosowania w obecnym sporze międzynarodowym”)⁴³, co nie oznacza, że nauce prawa międzynarodowego obca jest dyskusja na temat możliwości przedawnienia roszczeń.

II. Obowiązek odszkodowawczy za wywłaszczenie mienia w myśl art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Konwencji Europejskiej⁴⁴

1. Zakres normatywny art. 1

Artykuł 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego (zwanego dalej PPD) do Konwencji Europejskiej zawiera zasadniczo trzy normy prawne⁴⁵: normę gwarantującą właścicielowi prawo do niezakłóconego korzystania ze swej własności, normę przewidującą możliwość pozbawienia mienia oraz normę przewidującą możliwość kontroli sposobu korzystania z mienia. Wynika z nich jednoznacznie, że europejski system ochrony prawa własności nie

³⁹ L. Ehrlich, *Prawo narodów...*, s. 561.

⁴⁰ Choćby G.H. Hackworth, *Digest of International Law*, V, s. 738.

⁴¹ Zwyczaj ten inicjuje w XX wieku Sprawa Funduszu religijnego kalifornijskiego, 1902, L. Ehrlich, *Prawo narodów...*, s. 563.

⁴² Sprawa statku Wimbledon, orz. cyt.

⁴³ Orzeczenie w sprawie Funduszu Religijnego Kalifornijskiego, cyt. za: J.B. Scott, *Les travaux...*, s. 6.

⁴⁴ Pierwszy Protokół Dodatkowy do Konwencji, zawierający normy ochronne dla prawa własności (art. 1), sporządzony w Paryżu 20 marca 1952 r. wszedł w życie 18 V 1954 r., tekst polski za: M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Kraków 2000.

⁴⁵ Choćby Case of Fredin, Court Judgement (dalej CJ), 18 II 1991 r., ser. A, t. 192, s. 9-13.

tworzy dla tego szczególnego prawa ochrony bezwarunkowej (klauzule limitacyjne) oraz bezwzględnej (prawo należy do kategorii praw człowieka derogowalnych).

Jeśli chodzi o zakres podmiotowy⁴⁶ unormowania art. 1 PPD do Konwencji Europejskiej sprowadza się on do relacji jednostka – państwo. Regulacja europejska dokonuje najdalej idącej kwalifikacji podmiotów, których mienie podlega ochronie, zaliczając do podmiotów, którym przysługuje legitymacja formalna do wniesienia skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej ETPC), obok osób fizycznych również osoby prawne. Zasadą jest jednak, by stroną skarżącą („powodową”) były podmioty prywatne, w tym rozumieniu, że nie stanowią własności państwa, nie są państwowymi osobami prawnymi, nie są z państwem powiązane organizacyjnie, personalnie czy kapitałowo, nie wykonują zadań powierzonych im przez państwo. Będą więc z ochrony cyt. artykułu korzystały spółki oraz fundacje, z wyjątkiem tych, które zostały ustanowione przez państwo do spełnienia wyznaczonych przez państwo zadań. Z ochrony tej należy wyłączyć ponad wszelką wątpliwość jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, doktryna podkreśla jednak, iż *ad casum* mogą być zakwalifikowane do pomiotów korzystających z ochrony spółki prawa publicznego lub przedsiębiorstwa⁴⁷.

Stroną „pozwaną” (zobowiązana)⁴⁸ jest zawsze państwo, tylko więc działanie lub zaniechanie organów państwa może wypełniać zakres przedmiotowy pojęcia ingerencji w prawo własności. Dzieje się tak również, gdy ingerencji w mienie dopuściły się wprawdzie podmioty inne niż państwo, jednak, jeśli uczyniły to z niewielkim choćby udziałem władz państwo-

⁴⁶ Por. również R. Hliwa, *Model ochrony praw człowieka w systemie praw człowieka*, [w:] *Ochrona praw człowieka...*, s. 199-204.

⁴⁷ Szerzej C. Miłk, *Prawo własności w europejskiej konwencji praw człowieka*, Państwo i Prawo 1993, nr 5, s. 26-27.

⁴⁸ R. Hliwa, *Model ochrony praw człowieka...*, s. 204-209; o charakterze zobowiązań wynikających z Konwencji Europejskiej patrz C. Miłk, *Charakter, struktura i zakres zobowiązań z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Państwo i Prawo 1992, nr 4, s. 5-17, gdzie autor podkreśla dobitnie, że zobowiązania państwa w modelu wertykalnym rozciągają się tak na władze najwyższe, jak i na niższe szczeble władzy państwowej (ang. *at subordinate levels*); tamże, s. 11.

wych⁴⁹, jest to zawsze ingerencja w rozumieniu cyt. art., za którą to ingerencję odpowiedzialność ponosi państwo.

Na treść prawa własności w rozumieniu art. 1 PPD składają się te same komponenty, co na tzw. triadę rzymską: *ius possidenti, ius utendi et fruendi, ius disponendi*. Śledząc tezy artykułowane w orzeczeniach ETPC, należy stwierdzić, że Konwencja Europejska chroni zasadniczo zarówno prawo posiadania rzeczy, jak i używania i czerpania pożytków, choć Konwencja Europejska posługuje się pojęciem mienia (ang. *property*), na które składają się zasadniczo: „wszelkie nabyte zgodnie z prawem dobra majątkowe”⁵⁰, a więc pojęciem od własności szerszym. Granicą wykonywania tych uprawnień, czy też szerzej, wykonywania każdego prawa podmiotowego jest obowiązujące prawo, a także społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa oraz zasady współżycia społecznego⁵¹.

Należy jednak podkreślić, że właściciel w rozumieniu cyt. artykułu jest ograniczony w prawie dysponowania rzeczą o tyle, że ochronie prawnej Konwencji Europejskiej nie podlega roszczenie o przyszłe nabycie mienia w wyniku dziedziczenia beztestamentowego oraz na skutek rozrządzeń *mortis causa*. Wynika to z faktu, że przedmiotem ochrony prawnej wynikającej z Konwencji Europejskiej jest samo prawo własności, nie zaś „prawo do własności”, co w odniesieniu do przyszłego nabycia mienia oznacza, że na gruncie art. 1 PPD może zyskać ochronę jedynie nabycie mienia na podstawie dziedziczenia ustawowego⁵².

Polskie prawo rzeczowe definiuje mienie jako własność i inne prawa majątkowe⁵³. Na tym jednak proste analogie z krajowym reżimem prawa cywilnego zdają się kończyć. Ujęcie prawa własności w Konwencji Europejskiej ma bowiem charakter swoisty. Zespół uprawnień wynika-

⁴⁹ Kościoły, którym powierzono administrację cmentarzy, samorząd gminny, itp., szerzej patrz: C. Mik, *Prawo własności...*, s. 29 i nast.

⁵⁰ F. Z o 11, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, Przegląd Sądowy 1998, nr 5, s. 28.

⁵¹ Cenne uwagi F. Z o 11 a, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka...*, s. 25-26.

⁵² Marx, Jenze v. Austria, C. Mik, *Prawo własności...*, s. 28; terminem prawo do własności posługuje się natomiast I. Nakielska, *Prawo do własności – w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Gdańsk 2002.

⁵³ Art. 44 k.c., Ustawa z dnia 23 IV 1964 r. (Dz.U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

jących z prawa własności w rozumieniu art. 1 PPD nie jest równoznaczny z prawem własności w klasycznym, cywilnym ujęciu⁵⁴. Również podział dóbr na majątkowe (rzeczowe i osobiste) oraz na niemajątkowe, przydatny w ocenie stanów faktycznych i prawnych z perspektywy prawa cywilnego, staje się w zasadzie nieprzydatny dla oceny stanów faktycznych i prawnych, rozpoznawanych przez ETPC, jako że mają one z zasady autonomiczny charakter⁵⁵. Pojęcie mienia jest „*sui generis* oderwane od regulacji prawnych poszczególnych państw” (członków Rady Europy)⁵⁶.

Należy dokonać konstatacji, że mieniem w rozumieniu art. 1 PPD jest prawo własności oraz inne prawa rzeczowe, a także inne istniejące prawa (wartości) majątkowe, zazwyczaj wierzytelności i dochody, w odniesieniu do których skarżący może twierdzić, iż przysługuje mu uzasadnione oczekiwanie ich realizacji⁵⁷. Jak wynika z orzecznictwa, ochronie podlega tylko mienie istniejące⁵⁸. PPD nie chroni również osób „pretendujących” do nabycia mienia⁵⁹.

⁵⁴ Por. C. M i k, *Prawo własności...*, s. 27.

⁵⁵ Por. również rozróżnienie G. Kaeckenbeecka na cywilistyczne i publicznoprawne (prawnomiędzynarodowe) ujęcie praw nabytych; w tym drugim ujęciu prawo własności, jako prawo nabyte, jest przez autora opisywane jako przywilej przedmiotowy definiowany od strony podmiotowej, *The protection of Vested Rights in International Law*, British-Yearbook of International Law 1936, t. 17, s. 1 i nast.

⁵⁶ G. M a t u s i k, *Mienie i jego ochrona na gruncie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (cz.I)*, Rejent 2005, nr 11, s. 167; szerzej o samym pojęciu mienia patrz I. L a c h, *Przedmiot ochrony prawa do własności w ujęciu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, *Studia Prawnicze* 2000, nr 3/4, s. 5-32.

⁵⁷ „In respect of wchich an applicant can argue that he has at least a legitimate expectation that they will be realised”, np. Case of Jantner, CJ, 4 III 2003, 39050/97, § 27.

⁵⁸ “Can be either “existing possessions” or assets, including claims...”, jak wyżej.

⁵⁹ „Nor can a conditional claim which has lapsed as a result of the failure to fulfil the condition”, czyli np. osób, którym przysługiwałoby prawo do mienia, gdyby uczyniły zadość obowiązkowi stałego zamieszkania na terytorium danego państwa, Case of Jantner, jak wyżej; Case of Gratziger and Gratzigerowa v. the Czech Republic, Dec., 39794/98, 2002, § 69, również Case of Malhous v. the Czech Republic, Dec., 13 XII 2000 r., 33071/96, 2000-XII; F. Z o 11, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka...*, s. 28.

2. Pojęcie wywłaszczenia⁶⁰ *de iure* i *de facto*

Artykuł 1 PPD do Konwencji Europejskiej za najważniejszą normę uznaje prawo do niezakłóconego korzystania z własności. Możliwość pozbawienia mienia oraz określania sposobu korzystania z własności⁶¹, przypisane państwu, stanowią same z siebie daleko idącą ingerencję w prawo do niezakłóconego korzystania z mienia. Jednak nie każda ingerencja w prawo własności jest nielegalna. Także sam fakt ingerencji w mienie nie jest jeszcze dostateczną podstawą do formułowania poglądu o naruszeniu przez państwo art. 1 PPD do Konwencji Europejskiej.⁶² Europejski system ochrony prawa własności wyznacza ramy, w jakich porusza się zarówno jednostka, jak i państwo. W pierwszej więc kolejności ETPC, podejmując się rozstrzygnięcia danej sprawy, stwierdza, czy nastąpiło naruszenie spokojnego, niezakłóconego korzystania z mienia, w szczególności, czy nastąpił transfer własności, tak by móc orzec, czy daną osobę fizyczną bądź prawną pozbawiono prawem chronionej własności. Sąd bada także, czy ingerencja w mienie nie przybrała charakteru kontroli korzystania z mienia. Jeśli bowiem kontrola korzystania z mienia odbywała się na warunkach przewidzianych w ust. 2 cyt. artykułu, wówczas jest to ingerencja ze wszech miar dozwolona⁶³. Państwo odpowiada również za każdą inną ingerencję niebędącą ani pozbawieniem mienia *de iure* czy *de facto*⁶⁴, ani nie przybierającą postaci kontroli korzystania z mienia, ale nie dającą się pogodzić z prawem do niezakłóconego korzystania z mienia⁶⁵.

⁶⁰ F. Zoll odnosi pojęcie „wywłaszczenia” nie tylko do mienia, ale uważa za takowe: „wszelkie ograniczenie bądź pozbawienie przysługującego podmiotowi prawa przez władzę publiczną”; t e n ż e, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka...*, s. 31.

⁶¹ F. Zoll, jak wyżej, twierdzi, że pojęcie „ingerencji w mienie” i „kontroli korzystania z mienia” nie są wystarczająco sprecyzowane, a ich zakresy wystarczająco oddzielone od siebie nawzajem, s. 32.

⁶² G. Matusik, *Mienie i jego ochrona...*, s. 174.

⁶³ Np. Case of Air Canada v. UK, CJ, 3 V 1995 r., ser. A, t. 316, s. 11-15.

⁶⁴ W orzeczeniach międzynarodowych sądów arbitrażowych możemy się z kolei spotkać z terminem „wywłaszczenia pośrednie” (ang. *indirect expropriation*) oraz jego odmianą tzw. „wywłaszczeniem postępującym” (ang. *creeping expropriation*), patrz szerzej G. Domański, M. Świątkowski, *Pojęcie „wywłaszczenia” w umowach międzynarodowych o ochronie inwestycji*, Przegląd Prawa Handlowego 2006, nr 3, s. 16-18.

⁶⁵ Por. Case of Stran Greek Refineries, 22/1993/417/496, § 68.

Ingerencja w mienie wynika z aktów organów państwa, takich jak: decyzja administracyjna oraz cofnięcie tej decyzji⁶⁶, wyrok sądowy, może też wynikać bezpośrednio z regulacji prawnej. Skarga przeciwko państwu jest skargą zawsze przeciwko konkretnym czynom organów państwa. Wyjątkowo jednak dopuszczalne są skargi *in abstracto*⁶⁷: skargi przeciwko ustawie, do której uprawniony organ nie wydał stosownych przepisów wykonawczych, skargi przeciwko ustawie uwłaszczającej najemców lokali mieszkaniowych, skargi przeciwko ustawie redukującej czynsze umowne itd.⁶⁸ Odpowiedzialność państwa oparta jest na koncepcji ryzyka⁶⁹, wystarczy więc samo dowiedzenie naruszenia mienia, niedającego się pogodzić ze spokojnym korzystaniem z mienia, nie trzeba dowodzić subiektywnego stosunku naruszającego do dokonanego czynu⁷⁰.

Orzecznictwo mnoży przykłady zarówno dozwolonej, jak i nielegalnej ingerencji⁷¹ w mienie, lokując w ich obrębie działania państwa o charakterze czynnym (bezprawne zajęcie nieruchomości), jak również wyrażające się bierną postawą państwa, (zwłoka z zapłatą należności)⁷² czy wręcz zaniedbanie – powodowie bardzo często powołują się na naruszenie art. 1 PPD przez fakt nieudzielenia im np. przez policję stosownej pomocy przy odzyskiwaniu utraconego posiadania⁷³.

Nielegalna będzie każda ingerencja w prawo własności (np. wywłaszczenie) niedająca się pogodzić z prawem do spokojnego korzystania z rzeczy⁷⁴.

⁶⁶ Case of Hakanson and Stuersson v. Sweden, CJ, 21 II 1990, ser. A, t. 171-A, § 42-56.

⁶⁷ Case of James and others v. UK, CJ, 21 II 1986, ser. A, t. 98, Case of Mellacher and others v. Austria, CJ, 19 XII 1889, A. 169.

⁶⁸ C. Mik, *Prawo własności...*, s. 26.

⁶⁹ Autor niniejszego tekstu przychyła się bardziej do użycia terminu „skutek” zamiast „ryzyko”.

⁷⁰ C. Mik, *Prawo własności...*, s. 33.

⁷¹ Jednym z najciekawszych i kontrowersyjnych przykładów ingerencji w mienie jest Case of Chassagnou v. France, RUIDH, 1999, s. 17, gdzie za taką uznano konieczność zrzeczenia się w komunalnych związkach łowieckich oraz przeniesienie praw łowieckich na obszarze prywatnej własności na te związki oraz jej członków.

⁷² G. Matysiak, *Mienie i jego ochrona ...*, s. 173.

⁷³ Case of Sorrentionio v. Italy, CJ, 29 IV 2004 r., 40465/98, § 52, Case of Fossi and Mignoli v. Italy, CJ, 4 III, 2004, 48171/99, § 45.

⁷⁴ Case of Papamichalopoulos v. Greece, CJ, 24 VI 1995, ser. A, t. 260-B, s. 13-15.

Pozbawienie mienia zazwyczaj przybiera postać transferu własności-wywłaszczenia (ang. *expropriation*). Choć, jak wynika z orzecznictwa ETPC, aby ochrona prawa własności była praktyczna i skuteczna⁷⁵, pozbawieniem mienia musi się stać również każda inna daleko idąca postać nieuszanowania mienia, która następuje bez formalnego wywłaszczenia. Konwencja Europejska chroni powodów przed tzw. wywłaszczeniem *de facto*⁷⁶. Przybiera ono zazwyczaj formę wieloletniego utrudniania spokojnego korzystania z mienia, bez zmiany właściciela. Pozbawienie mienia w rozumieniu ETPC jest aktem jednorazowym⁷⁷.

Konfiskata mienia sama z siebie nie oznacza automatycznie pozbawienia mienia, jeśli stanowi czasowe ograniczenie w korzystaniu z tegoż⁷⁸. Inkryminowany środek w postaci czasowego zaboru mienia musi być uzasadniony przez cel jego zastosowania. Jeśli bowiem cel konfiskaty leżał w interesie ogólnym, wówczas konfiskata jest dopuszczalna⁷⁹. Sam sekwestr również nie musi stanowić naruszenia PPD do Konwencji Europejskiej, pozbawieniem mienia w rozumieniu tegoż może być natomiast długość zastosowania inkryminowanego środka⁸⁰.

Kontrola sposobu korzystania z mienia, zawarta w ust. 2 art. 1 PPD oznacza np.: ograniczenie swobody w kształtowaniu warunków najmu lokali mieszkaniowych, decyzję odmowną w materii zezwolenia na budowę lub decyzję o zakazie budowy na pewnym terenie przez określony czas, cofnięcie zezwolenia, daleko idące ograniczenia w sprzedaży nieruchomości⁸¹. Kontrolą korzystania z własności będzie również ograni-

⁷⁵ Tamże, § 41-46.

⁷⁶ Case of Sporrang and Lonroth v. Sweden, CJ, 23 IX 1982, ser. A, t. 52, s. 24, § 63; Case of Loizidou v. Turkey, CJ, 18 XII 1996, RJD, 1996-VI, § 63-64.

⁷⁷ Case of X. v. UK, EKPC, 10 XII 1976 r., 7379/76, D. and R. 8/212, Case of A. B. and A. S. v. Germany, 4 VII 1978 r., 7742/76, D. and R., 14/146, Case of Mayer and others v. Germany, 4 III 1996 r., 18890/91, 19041/91, 19049/91, 193442/92, 19549/92, D. and R. 85-A/5.

⁷⁸ Case of Air Canada...

⁷⁹ Case of Raimondo v. Italy, CJ, 22 II 1994 r., ser. A, t. 281-A, s. 1114, dokonano tutaj konfiskaty mienia po to, by nie przeszło ono na własność organizacji przestępczej, do której miał przynależeć właściciel mienia.

⁸⁰ Case of Venditelli v. Italy, CJ, 18 VII 1994, ser. A., t. 293-A, s. 7-9.

⁸¹ M. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej...*, s. 354; tenże, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1999, s. 503-504.

czenie prawa właściciela do rozwiązania z lokatorem najmu mieszkania, które nastąpiło w realizacji szeroko rozumianego interesu powszechnego⁸².

3. Nacjonalizacja jako jedna z form wywłaszczenia mienia w świetle orzecznictwa ETPC

Orzecznictwo strasburskie dopuszcza każde wywłaszczenie z własności, spełniające wymóg legalności oraz celowości. ETPC lokuje nacjonalizację wśród wielu innych sposobów wywłaszczenia z mienia. Jeśli następuje ona w celu realizacji żywotnych interesów publicznych oraz odbywa się na podstawie prawa w rozumieniu art. 1 PPD do Konwencji Europejskiej, jest dozwolona. Każda jednak ze skarg o stwierdzenie naruszenia cyt. wyżej artykułu w związku z nacjonalizacją mienia rozpatrywana jest indywidualnie, co nakazuje twierdzić, że sama nacjonalizacja w orzecznictwie strasburskim nie zyskuje szczególnego statusu, różnego od innych form ingerencji państwa. Z samego więc faktu przeprowadzenia nacjonalizacji nie wynika automatycznie, iż wywłaszczone podmioty mają słuszne roszczenie w myśl art. 1 PPD. Znacjonalizowany właściciel korzysta z ochrony art. 1 PPD na zasadach ogólnych. Tylko bowiem wyjątkowo ETPC dopuszcza legalność niewypłacenia odszkodowania za wywłaszczone mienie⁸³, choć nie ulega wątpliwości, że nacjonalizacja przeprowadzona zgodnie z prawem i w celu realizacji interesu publicznego mogłaby stanowić wyjątkowe okoliczności, w rozumieniu też ETPC uzasadniające brak odszkodowania. Wątpliwości prawne i względny polityczne, związane z ewentualnym obowiązkiem państw do wypłaty odszkodowania za znacjonalizowane mienie, miały zadecydować o nieumieszczeniu prawa własności w pierwotnej wersji Konwencji Europejskiej z 1950 r.⁸⁴ Prawo to znalazło ochronę na mocy postanowień PPD z dnia 20 III 1952 r. Ochronę mienia cudzoziemców na wypadek wywłaszczenia, w tym nacjonalizacji, wzmacnia odwołanie się w art. 1 PPD do zasad ogólnych prawa międzynarodowego jako koniecznej przesłanki legitymizującej działanie państwa.

⁸² Case of Velosa Barreto v. Portugal, CJ, 21 XI 1995, ser. A, t. 334, s. 10-11.

⁸³ Cyt. orz. Cases: Holy Monasteries, Former King of Greece.

⁸⁴ M. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej...*, s. 247.

4. Charakter prawny odszkodowania za mienie wyłączone w świetle orzecznictwa ETPC

Art. 1 PPD do Konwencji Europejskiej nie zawiera normy odszkodowawczej⁸⁵. ETPC podkreśla, że obowiązek wypłaty odszkodowania za ingerencję w mienie prywatne wynika z naruszenia zasad: słusznej równowagi i proporcjonalności⁸⁶, nie zaś, jak można by teoretycznie sądzić, z samego faktu naruszenia zapisów traktatowych (czyli w ramach „klasycznych” przesłanek odpowiedzialności państwa). Obowiązek wypłaty odszkodowania jest więc zasadą prawną, akceptowaną przez państwa-strony Konwencji⁸⁷. Tylko bowiem w wyjątkowych okolicznościach państwo może być zwolnione z wypłaty odszkodowania⁸⁸.

Wypłata odszkodowania stanowi normę prawną, niezależnie od tego, czy prawo krajowe przewidywało takie odszkodowanie. Wyłączenie mogło wszak następować zgodnie z obowiązującym przepisami, które dodatkowo nie zawierały przepisów o konieczności wypłaty odszkodowania, a mimo to nakładało na wyłączone podmioty dysproporcjo-

⁸⁵ Por. A. R e d e l b a c h, *Prawa naturalne...*, gdzie na s. 270 autor stwierdza: „Artykuł 1 Protokołu nr 1 nie zawiera bezpośredniej gwarancji do odszkodowania za naruszenie go.”

⁸⁶ Odpowiedzialność odszkodowawcza projektowana przez ETPC („Każdą sprawą przed organem Konwencji dotyczy międzynarodowej odpowiedzialności państwa”, Case of Fotti v. Italy, CJ, 10 XII 1982 r., ser. A. 52 § 63) mieści się więc w klasycznym reżimie odpowiedzialności państw za naruszenie normy prawa narodów, jednak wymiar odszkodowawczy tej odpowiedzialności ma charakter szczególny; należy również stanowczo wykluczyć ewentualność dochodzenia naruszeń zapisów Konwencji Europejskiej przed innym niż ETPC trybunałem (patrz: art. 19, 32, 44, 46 teże).

⁸⁷ Odpowiedzialność państw-stron Konwencji odbywa się w oparciu o przesłanki zwyczajowo uznane za przesłanki odpowiedzialności międzynarodowej państw, tzn.: naruszenie zobowiązania międzynarodowego (w tym przypadku naruszenie praw i wolności gwarantowanych przez Konwencję albo naruszenie postanowień Konwencji, gdy chodzi o tzw. skargę międzypaństwową) oraz wystąpienie szkody, jednak nie po stronie innego państwa, a po stronie jednostki, por. A. R e d e l b a c h, *Prawa naturalne...*, s. 125.

⁸⁸ The Court has already found that the taking of property without payment of a amount reasonably related to its value will normally constitute a disproportionate interference and total lack of compensation can be considered justifiable under Article of Protocol No. 1 only in exceptional circumstances”, Case of the Former King of Greece, Case of Holy Monasteries, CJ, 19 XII 1994 r., ser. A, t. 301-A, § 71; w tej ostatniej sprawie Europejska Komisja Praw Człowieka wniosowała o niewypłacenie odszkodowania.

nalny ciężar⁸⁹. Brak wypłaty jakiegokolwiek odszkodowania podważa zasadę słusznej równowagi między ochroną prawa własności a celem interesu publicznego i stanowi jedną z przesłanek naruszenia art. 1 PPD⁹⁰.

Trybunał podkreśla, że odszkodowanie winno być odpowiednie. Adekwatność odszkodowania uległaby podważeniu, gdyby było ono wypłacone bez uwzględnienia różnych okoliczności mogących redukcować jego wartość, takich jak nierozsądna zwłoka⁹¹. Kwota odszkodowania winna być rozsądnie odniesiona do jej wartości normalnej⁹². Odszkodowanie za wyrządzoną przez państwo szkodę może stanowić właściwe zadośćuczynienie tylko pod warunkiem, że przy ustalaniu jego wysokości weźmie się pod uwagę szkodę wynikającą z okresu pozbawienia własności oraz gdy należność zostanie wypłacona w rozsądnym terminie⁹³.

Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa oparta jest na koncepcji ryzyka (skutku)⁹⁴, zadośćuczynienie jest uprawnione przez stwierdzenie faktu naruszenia art. 1 PPD⁹⁵. Teza ETPC o tym, by odszkodowanie było odpowiednie, nie gwarantuje jednak, że będzie ono wypłacone w pełnej kwocie, odpowiadającej wartości rynkowej wywłaszczonego mienia⁹⁶. Redukcja ta winna być jednak uzasadniona interesem publicznym.

ETPC sytuuje w obrębie kwoty odszkodowania *damnum emergens*, niekiedy nawet *lucrum cessans*⁹⁷.

⁸⁹ Por. Case of the Papamichalopoulos (II) v. Greece, CJ, 31 X 1995 r., ser. A no. 330-B, § 36.

⁹⁰ „Therefore the Court is of opinion that the lack of any compensation for the deprivation of the applicant's property upsets, to the detriment of the applicants, the fair balance between the protection of property and requirements of public interest”, Case of the Former King of Greece, orz. cyt., § 99 i dalej: „There has accordingly been a violation of Article 1 of Protocol No. 1”.

⁹¹ Choćby Case of Akkus v. Turkey, CJ, 9 VI 1997 r., Reports 1997, s. 6-9.

⁹² Case of Pressos kompania Naviera, § 38.

⁹³ Case of Guillemin v. France, CJ, 21 II 1997 r., R. and D., 1997-I, § 54.

⁹⁴ Koncepcja ryzyka nie zakłada bezprawności działania, stąd też autor niniejszego artykułu posługuje się terminem koncepcja skutku.

⁹⁵ C. M i k, *Prawo własności...*, s. 34.

⁹⁶ Por. choćby Case of Holy Monasteries, Case of Lithow, („does not, however, guarantee a right to full compensation in all circumstances, since legitimate objectives of »public interest« may call for less than reimbursement of the full market value”).

⁹⁷ C. M i k, *Prawo własności...*, s. 33.

5. Obowiązek odszkodowawczy a tzw. zasada słusznej równowagi

Orzecznictwo ETPC wyszczególnia przesłanki, w oparciu o które może odbywać się dozwolona ingerencja w mienie: zasadę legalizmu oraz zasadę celowości (prymatu interesu publicznego nad interesem jednostki). Ani jednak cel inkryminowanego środka, ani fakt, że środek został zastosowany w ramach prawa, nie tworzą wystarczającej podstawy dla uznania ingerencji za w pełni legalną, niebędącą naruszeniem art. 1 PPD. Zasadę słusznej równowagi (ang. *fair balance*) formułuje ETPC, choć może ona służyć jako cenna wskazówka dla innych sądów. Adresatem tej zasady jest w pierwszej kolejności działające za pomocą swych organów i jednostek państwo, choć jako dyrektywa interpretacyjna zasada ta skierowana jest również do składów orzekających różnych instancji. W zasadzie we wszystkich cyt. w niniejszej pracy orzeczeniach ETPC sąd ten przywołuje ową zasadę⁹⁸. Jest ona odzwierciedlona w strukturze art. 1 PPD jako całości, zatem również w jego drugim akapicie⁹⁹. Zasada ta nakłada obowiązek wyważenia między wymogami interesu ogólnego, a chronionym dobrem jednostki. Nieosiągnięcie tej równowagi jest bowiem naruszeniem art. 1 PPD do Konwencji Europejskiej¹⁰⁰. Zasadę słusznej równowagi zaburza np. długość zastosowania inkryminowanego środka, połączona z faktem, że powodowie nie mogli uzyskać choćby części odszkodowania z tytułu doznanej szkody. Nadmiernym ciężarem, unicestwiającym słuszną równowagę między interesem ogólnym a ochroną prawa do niezakłóconego korzystania z mienia będzie również zwłoka w wypłaceniu słusznego odszkodowania, a także dodatkowego odszkodowania tytułem przedłużającej się zwłoki¹⁰¹. Zasada słusznej równowagi znajduje zastosowanie również w sytuacji, gdy nie doszło ani do pozbawienia własności, ani też do kontroli korzystania z mienia¹⁰². Wówczas zasada ta służy do wyznaczenia granic dozwolonej ingerencji.

⁹⁸ Np. Case of Fredin, § 51, Case of Stran Greek Refineries, § 69, Case Klitsch, s. 11, Case of Holy Monasteries, § 70, Case of Gasus Dosier, § 62; zakaz dysproporcji przewiduje większość cyt. orzeczeń ETS, np. cases: C-5/88, Wachauf, § 18, C-177/90, Kuhn, § 16, C-44/89, Georg Von Deetzen, § 28.

⁹⁹ Case of Fredin, orz. cyt. § 51-55.

¹⁰⁰ Case of Zubani, § 50.

¹⁰¹ Np. Case of Donmez v. Turkey, CJ, 29 VII 2004 r., 48990/99, § 13, s. 3.

¹⁰² Case of Stran Greek Refineries, § 68.

Zasada proporcjonalności, powiązana treściowo z zasadą słusznej równowagi, zaświadczona jest w orzecznictwie, tak strasburskim, jak i luksemburskim¹⁰³. Zasada ta nakłada na państwo obowiązek zachowania rozsądnego stosunku proporcjonalności między użytymi środkami a realizowanym celem¹⁰⁴. O ile więc zasada słusznej równowagi dotyczy relacji jednostka-zbiorowość, o tyle zasada proporcjonalności sprowadza ocenę ingerencji do relacji cel-środku.

Wobec faktu, iż Konwencja Europejska nie zawiera *expressis verbis* normy odszkodowawczej, obowiązek wypłacenia odszkodowania, w szczególności zaś określenie jego wysokości, wynika z niezachowania przez państwo słusznej równowagi oraz z faktu wystąpienia dysproporcji inkryminowanego środka do osiąganego celu.

6. Obowiązek odszkodowawczy a zasada legalizmu

Organy państwa są zobowiązane do działania w granicach prawa krajowego, winny również stosować się do zasad prawa międzynarodowego. Zapis ten budzi szereg kontrowersji wśród jurystów. Panuje w doktrynie pogląd, że odesłanie do prawa międzynarodowego wiąże organy tylko wówczas, gdy pozbawieniu mienia podlega cudzoziemiec¹⁰⁵. Inni prawnicy stoją na stanowisku, iż uwzględnianie zasad prawa międzynarodowego jest normą nałożoną na organy wyłaszczające w równym stopniu mienie obywateli państwa, jak i cudzoziemców¹⁰⁶.

Jednocześnie ani sama norma art. 1 PPD, ani orzecznictwo nie precyzuje, jakie zasady znajdują zastosowanie w przedmiotowej kwestii. Ponieważ jednak umieszczenie ochrony prawa własności w traktacie wielostronnym czyni z samego zapisu normę wiążącą państwa-strony i całą regulację przenosi w sferę prawa międzynarodowego, więc to dodatkowe rozróżnienie na ochronę mienia obywateli w oparciu o normy prawa krajowego, zaś cudzoziemców w oparciu o normy prawa krajowego i dodatkowo w oparciu o zasady prawa międzynarodowego¹⁰⁷,

¹⁰³ Tamże.

¹⁰⁴ Case of Fredin..., § 51.

¹⁰⁵ M. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej...*, s. 352.

¹⁰⁶ C. Mik, *Prawo własności...*, s. 31.

¹⁰⁷ Choć zasadą prawa międzynarodowego jest opisywanie statusu prawnego cudzoziemców właśnie w oparciu o te dwa reżimy prawne.

zdaje się być bezcelowe wobec faktu, że i jedna i druga kategoria osób wyłączonej korzysta z ochrony prawa międzynarodowego. Inne rozumowanie mogłoby w sposób jawny zaprzeczyć fundamentalnej, przy wszelkiego rodzaju wyłączeniach, zasadzie niedyskryminacji.

Panuje w doktrynie pogląd, że do zasad ogólnych prawa międzynarodowego w rozumieniu powyższego artykułu należy zaliczyć: zasadę niedyskryminacji oraz obowiązek odszkodowawczy, które to zasady: „ograniczają wyłączenie cudzoziemców, uzależniając jego dopuszczalność w szczególności od odpowiedniego odszkodowania”¹⁰⁸. Akceptacja niniejszego poglądu musiałaby oznaczać, że obowiązek odszkodowawczy nie wynikałby z naruszenia art. 1 (czy też precyzyjniej, z naruszenia zasady słusznej równowagi oraz zasady proporcjonalności), ale z powołania zasad spoza Konwencji. Jeśli też dodać, że niektórzy przedstawiciele doktryny twierdzą, iż odniesienie do zasad ogólnych prawa międzynarodowego dotyczy jedynie cudzoziemców, tak więc musiałoby oznaczać, że na gruncie naruszenia art. 1 odszkodowanie przysługiwałoby tylko cudzoziemcom.

7. Doktryny dotyczące pojęcia „mienię” wypracowane przez ETPC

W ocenie konkretnych stanów faktycznych ETPC posiłkuje się dwoma wypracowanymi w toku orzekania doktrynami:

- doktryną (ang.) *continuing situation*
- doktryną (ang.) *long – lost property*.

Pierwsza z nich stanowi wyjątek od ustalonej treści przesłanki orzekania *rationae temporis*, nakazującej ETPC rozpoznawanie tylko tych spraw, których przedmiotem jest zdarzenie stanowiące naruszenie jednego z gwarantowanych w Konwencji Europejskiej praw, które miało miejsce już po wejściu w życie tego aktu prawnego. Akceptacja doktryny sytuacji ciągłej (trwałej¹⁰⁹), akceptowanej także przez Komitet Praw Człowieka

¹⁰⁸ M. Herdegen, *Prawo europejskie*, Warszawa 2004, s. 21.

¹⁰⁹ Terminem tym posługuje się T. Koncewicz, „Sytuacje trwałe” i kompetencje *ratione temporis* Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w kontekście art. 1 Protokołu nr 1 Konwencji (ochrona własności), *Przegląd Sądowy* 2004, nr 5 s. 3-37; t e n ż e również: *Doktryna „sytuacji trwałej” w orzecznictwie Trybunału Praw Człowieka*, *Palestra* 2003, nr 7/8, s. 203-209, gdy z kolei G. Matysiak (*Mienie i jego ochrona...*, s. 172-173) używa określenia sytuacja ciągła.

ONZ w odniesieniu do spraw o naruszenie Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych¹¹⁰, oznacza w swej istocie rozszerzenie kompetencji *rationae temporis* ETPC. PPD do Konwencji Europejskiej stanowi integralną część tejże, zgodnie więc z zasadą *lex retro non agit* ETPC winien rozpoznawać spory, których przedmiotem jest naruszenie art. 1 PPD, gwarantującego w istocie ochronę prawa własności, mające miejsce po wejściu w życie PPD. Wyjątkowo jednak ETPC stosuje konstrukcję tzw. sytuacji ciągłej, czy też ściślej, sytuacji ciągłego naruszenia prawa (ang. *continuing violation*) przez państwo – z jednej strony, jak i nieprzerwanego tytułu prawnego majątkowego z drugiej, obejmując ochroną prawną mienie skarżących, z którego zostali wywłaszczeni jeszcze przed związaniem się przez państwo – naruszcyciela zapisami PPD. Dotyczy to jednak tylko tych sytuacji, w których po stronie skarżącego zaistniały elementy prawa majątkowego (choćby ekspektatywa prawa) jeszcze przed ratyfikacją PPD.

Z kolei *long – lost property doctrine* stanowi w praktyce granicę stosowania pierwszej z doktryn i ma niwelować sytuacje, w których stosowanie postulatów *continuing situation* mogłyby doprowadzić do zbyt radykalnych zmian i naruszenia praw podmiotowych innych osób¹¹¹.

Uwagi końcowe

Obowiązek odszkodowawczy państwa stanowi konsekwencję naruszenia przez to państwo normy prawa narodów (zobowiązania międzynarodowego) i odbywa się w warunkach możliwości przypisania temu państwu powyższego naruszenia. Naruszenie dóbr materialnych stanowi przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej państwa tylko i wyłącznie w sytuacji wystąpienia szkody. Powyższe konstatacje, pomimo braku powszechnie obowiązującej, pozytywnej normy prawa narodów, regulującej materię odpowiedzialności odszkodowawczej, należy uznać za wiążące dla społeczności międzynarodowej. Jakkolwiek wywłaszczenie mienia w myśl art. 1 PPD do Konwencji Europejskiej stanowi ewidentne naruszenie zobowiązania międzynarodowego (normy traktatowej), jest

¹¹⁰ Lovelac v. Kanada, Communication nr 24/1972 r., HRC, s. 168.

¹¹¹ G. Matusik, *Mienie i jego ochrona...*, s. 176.

zazwyczaj temu państwu przypisywalne, powoduje bezsprzecznie wystąpienie szkody po stronie wyłączonej podmiotów, o tyle jednak obowiązek odszkodowawczy państwa (względem jednostki) nie mieści się w klasycznym reżimie odpowiedzialności majątkowej państwa, nie wynikając przy tym *expressis verbis* z zapisów Konwencji. Odszkodowanie zasądzone przez ETPC wynika więc nie tyle z naruszenia zapisów Konwencji, co z naruszenia zasady słusznej równowagi oraz zasady proporcjonalności, co nakazuje nam upatrywać w regulacji strasburskiej unormowania swoistego, charakterystycznego dla tzw. traktatów normotwórczych (w przeciwieństwie do traktatów – kontraktów), do których należy współcześnie zaliczyć konwencje o ochronie praw człowieka¹¹². Same zaś cechy prawne odszkodowania za mienie wyłączone pokrywają się zasadniczo z tymi wypracowanymi przez sądy i doktrynę dla prawa narodów jako całości. Należy jednak podkreślić, że zasady dozwolonej ingerencji w mienie, wypracowane przez system Rady Europy stanowią spójny model prawny, mogący stanowić paradygmat normatywny dla niełatwej problematyki wyłączeniowej, wykraczając tym samym swą mocą prawną poza państwa – strony Konwencji.

¹¹² Por. W. Czaplinski, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004, s. 36-38.