dr SYLWIA JAROSZ-ŻUKOWSKA
Uniwersytet Wrocławski

WYWŁASZCZENIE FAKTYCZNE W ORZECZNICTWIE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA

W orzecznictwie strasburskim niezwykle często powtarzane jest stwierdzenie, iż Konwencja ma na celu ochronę praw „konkretnych i rzeczywistych", sama zaś ochrona winna być „efektywna", „praktyczna" i „skuteczna"[1]. W odniesieniu do gwarancji prawa własności (innych praw i interesów o charakterze majątkowym) w art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przejawia się to m.in. w formule użytych w nim terminów, a także w autonomicznej wykładni pojęć konwencyjnych ze strony Trybunału Strasburskiego, w tym także pojęcia „mienia" jako przedmiotu ochrony[2]. Nieprzypadkowo zatem w art. 1 Protokołu nr 1 do EKPCz zostało użyte szerokie pojęcie „pozbawienia" własności. Stanowi on mianowicie, że „Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez prawo oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego" (ust. 1 zd. 2). Twórcy Protokołu wyszli bowiem z założenia, że zamiast znanych i mających ściśle określone znaczenie w prawie krajowym pojęć, jak wywłaszczenie, nacjonalizacja czy socjalizacja, należy się posłużyć pojęciem bardziej neutralnym i pojemnym, obejmującym różne postaci ingerencji we własność. Miało to służyć uniknięciu skojarzeń z krajowymi definicjami oraz podkreślać autonomiczny charakter instytucji pozbawienia własności na gruncie Konwencji[3], a przede wszystkim pozwalać na kwalifikowanie jako pozbawienie własności także innych (poza formalnym wywłaszczeniem) środków ingerujących w prawo do poszanowania mienia.

Odpowiednio do tego orzecznictwo strasburskie początkowo rozciągało pojęcie „pozbawienia własności" tylko na odjęcie własności poprzez władcze indywidualne

---

1 Np. wyrok z 24 czerwca 1993 r. w sprawie Papamichalopoulos i inni p. Grecji, także wyrok z 23 września 1982 r. w sprawie Sporrong i Lönnroth p. Szwecji, nr 7151/75 i 7152/75, par. 63.

2 Pojęcie „mienia" ma znaczenie autonomiczne, nie ograniczając się do własności dóbr materialnych, i jest niezależne od kwalifikacji formalnych obowiązujących w prawie wewnętrznym: za prawa majątkowe, a w rezultacie za mienia dla celów tego przepisu mogą być również uważane niektóre inne prawa i interesy stanowiące aktywa", por. np. wyrok z 4 października 2011 r. w sprawie Zafranas p. Grecji, skarga nr 4056/08, za: M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2011*, Warszawa 2011, s. 447.

3 Por. uwagi B.I. Fischborn, *Enteignung ohne Entschädigung nach der EMRK?*, Tübingen 2010, s. 26.

wywłaszczenie[4], poprzez nacjonalizację[5] do szeroko zakrojonej ochrony przed wywłaszczeniami w szerokim znaczeniu (*de facto*), tj. przed środkami obciążającymi lub ograniczającymi w stopniu naruszającym istotę prawa własności[6]. Z regulacji konwencyjnej nie wynika jednak ani pojęcie, ani kryteria kwalifikowania określonych władczych ingerencji w kategoriach wywłaszczenia[7].

Szeroka i autonomiczna w stosunku do pojęć krajowych interpretacja pojęcia „pozbawienia własności" w orzecznictwie ETPCz sprzyja niewątpliwie bardziej efektywnej i skutecznej ochronie własności. Z drugiej jednak strony w świetle dotychczasowego orzecznictwa nie zawsze jest jednoznaczne, jakie działania można określić mianem pozbawienia własności w rozumieniu art. 1 ust. 1 zd. 2 oraz jakie cechy należy przypisać tego rodzaju działaniom, by nie kwalifikować ich w kategoriach ogólnej zasady poszanowania mienia lub nie oceniać ich z punktu widzenia znacznie mniej rygorystycznych wymogów wynikających z ust. 2, przewidzianych dla regulacji dotyczących korzystania z własności[8].

Trybunał Strasburski stoi na stanowisku, że z przepisu art. 1 Protokołu nr 1 do EKPCz wynikają trzy podstawowe zasady ochrony prawa własności, tj. – poza wskazaną wyżej zasadą dopuszczalności pozbawiania własności – zasada poszanowania własności oraz dopuszczalności kontroli korzystania z własności. Pierwszą z wymienionych zasad wyraża zd. 1 ust. 1 art. 1, stanowiącego, iż „Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do niezakłóconego korzystania ze swojego mienia". Zasada trzecia uznaje prawo państwa do regulowania korzystania z własności, „jeżeli uzna to za konieczne" oraz „zgodnie z interesem powszechnym, lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych".

Przywołane zasady mają wprawdzie odrębny charakter, niemniej są ze sobą ściśle powiązane. W orzecznictwie ETPCz istotne znaczenie miało zatem ustalenie ich wzajemnej relacji. Po raz pierwszy do kwestii struktury art. 1 Trybunał odniósł się w wyroku w sprawie Sporrong i Lönnroth przeciwko Szwecji[9], wskazując, że wbrew brzmieniu tego przepisu zawiera on trzy różne zasady, przy czym pierwsza (ust. 1 zd. 1) pełni funkcję normy ogólnej. Oznacza to, że zasady druga i trzecia, odnosząc się do ingerencji w prawo do niezakłóconego korzystania ze swojego mienia, powinny być interpretowane z uwzględnieniem pierwszej zasady. Zarazem pierwszą zasadę Trybunał uznaje za samodzielną kategorię ingerencji w prawo do poszanowania mienia. Taki sposób interpretacji wzajemnej relacji zasad wyrażonych w art. 1 znajduje swoje odzwierciedlenie także w późniejszym orzecznictwie ETPCz[10].

---

4 Por. znany wyrok z 7 grudnia 1976 r., nr 5493/72, w sprawie Handyside p. Wielkiej Brytanii.

5 Por. wyrok w sprawie Lithgow i inni p. Wielkiej Brytanii z 8 lipca 1986 r., par. 107.

6 B.I. Fischborn, *op. cit.*, s. 26 i tam cyt. literatura.

7 B.M. Malzahn, *Bedeutung und Reichweite des Eigentumsschutzes in der Europäischen Menschenrechtskonvention*, Frankfurt am Main 2007, s. 210 i tam cyt. literatura.

8 Por. też *ibidem*, s. 211.

9 Wyrok z 23 września 1982 r., skarga nry 7151/75 i 7152/75, par. 61.

10 Także w wyroku w sprawie James i inni p. Zjednoczonemu Królestwu z 21 lutego 1986 r. czy w sprawie Lithgow i inni, par. 106, Trybunał wskazał, że poszczególnych postanowień art. 1 nie można interpretować niezależnie od siebie, nie dostrzegając istniejącego między nimi powiązania, por. także B.M. Malzahn, *op. cit.*, s. 176–177, a także A. Wiśniewski, *Koncepcja marginesu oceny w orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Gdańsk 2008, s. 249.

Pozbawienie własności w ujęciu art. 1 ust. 1 zd. 2 Protokołu nr 1 rozumiane jest w orzecznictwie strasburskim jako odebranie przedmiotu własności i pozbawienie właściciela uprawnień (atrybutów) składających się na prawo własności[11]. Co do zasady pozbawienie własności wyraża się w przeniesieniu własności na inny podmiot lub zniszczeniu jej przedmiotu[12]. Przymusowe przeniesienie własności może nastąpić na rzecz państwa bądź osoby trzeciej (podmiotu prywatnego), jednakże zawsze wskutek władczych działań państwa przynoszących taki skutek. W pierwszym przypadku (przeniesienia własności na rzecz państwa) środkami pozbawienia własności są nacjonalizacja, wywłaszczenie formalne (*de iure*), a także inne sytuacje, „których efektem jest definitywne przejście prawa na inny podmiot niż dotychczasowy właściciel"[13].

Warunkiem uznania danej ingerencji za pozbawienie własności w ujęciu ust. 1 zd. 2 art. 1 jest po pierwsze, sytuacja przymusowego i pełnego odjęcia prywatnych praw majątkowych poprzez akt państwowy i przyznanie ich państwu lub – o ile służy to interesowi publicznemu – podmiotowi prywatnemu[14]; po drugie, istnienie bezpośredniego i wystarczającego związku przyczynowego pomiędzy pozbawieniem własności a kwestionowanym działaniem państwa; po trzecie wreszcie definitywność utraty pozycji własnościowej[15].

Zasadniczo Trybunał uznaje, że „odebranie własności bez żadnego innego powodu niż przysporzenie prywatnej korzyści nie może leżeć w interesie publicznym. Przymusowe przeniesienie własności na inną osobę może jednak w pewnych okolicznościach stanowić uprawniony środek służący interesowi publicznemu. W związku z tym odebranie własności w realizacji uprawnionej polityki społecznej, ekonomicznej lub innej może leżeć w interesie publicznym, nawet jeśli cała społeczność bezpośrednio jej nie używa ani z niej nie korzysta". Dotyczy to sytuacji, gdy dany środek „ma służyć wzmocnieniu sprawiedliwości społecznej, a więc realizować uprawniony cel"[16].

Pod pojęciem „pozbawienia" własności w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1 należy zatem rozumieć wszystkie przypadki, w których własność poprzez akt państwowy, wiążący zarówno formalnie, jak i materialnie, zostaje przeniesiona na inny podmiot[17]

---

11 Por. A. Wróbel, *Komentarz do art. 1 Protokołu nr 1*, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, tom II, *Komentarz do artykułów 19–59 oraz Protokołów dodatkowych*, red. L. Garlicki, Warszawa 2011, s. 499, a także I. Nakielska, *Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Gdańsk 2002, s. 120.

12 A. Wróbel, *op. cit.*, s. 499.

13 Por. I. Nakielska, *Prawo do własności…*, s. 121. Por. też szczegółowe uwagi A. Wróbla, *op. cit.*, s. 500, a także A. Leszczyńskiej-Rydlewskiej, *Granice dopuszczalnej ingerencji państwa w prawo własności podatnika w świetle standardów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Toruński Rocznik Podatkowy" 2010, www.trp.umk.pl, s. 145.

14 I.B. Fischborn, *op. cit.*, s. 32, a także: K. Gelinsky, *Der Schutz des Eigentums gemäss Art. 1 des Ersten Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention: eine Analyse der Rechtsprechung des Straßburger Organe*, Berlin 1996, s. 61 i n.; S. Brandt, *Eigentumsschutz in europäischen Völkerrechtsvereinbarungen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, KSZE – unter Berücksichtigung der historischen Entwicklung*, „Schriften zum internationalen und öffentlichen Recht" Band 6, 1993, s. 121 i n.

15 Por. I. Nakielska, *Prawo do własności…*, s. 134–135.

16 Wyrok Izby z 27 maja 2010 r. w sprawie Dokić p. Bośni i Herzegowinie, skarga nr 6518/04, za: M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2010*, Warszawa 2010, s. 280.

17 Por. wyrok w sprawie Lithgow, par. 107.

niezależnie od tego, czy następuje to w formie ustawy, aktu administracyjnego czy umowy prywatnoprawnej[18]. W sprawie Święte Monastery przeciwko Grecji Trybunał stwierdził formalne przeniesienie własności na państwo, mimo że nie weszło ono faktycznie w posiadanie nieruchomości. Trybunał uznał to za nieistotne, ponieważ zgodnie z ustawodawstwem krajowym w każdym czasie możliwe było wydanie zarządzenia administracyjnego[19]. Niekiedy jednak wyrok ten interpretowany jest w doktrynie jako przykład sprawy, w której Trybunał przyjął jedynie wywłaszczenie *de facto*[20].

Zakwalifikowanie danego środka jako wywłaszczenia możliwe jest w świetle orzecznictwa ETPCz wówczas, gdy nie ma on charakteru tymczasowego (przejściowego) i nie jest częścią składową postępowania, które służy uregulowaniu korzystania z własności[21]. Jedynie czasowe przejście własności na inną osobę nie stanowi bowiem, zdaniem Trybunału, pozbawienia mienia, a jedynie szczególną formę regulacji korzystania z niego[22].

W pojęciu „pozbawienia mienia" mieści się zatem bez wątpienia wywłaszczenie formalne (*de iure*) rozumiane jako przeniesienie własności na państwo lub osobę trzecią dla realizacji interesu publicznego[23]. Do klasycznych przypadków formalnego pozbawienia własności należą także środki upaństwowienia (nacjonalizacji).

Ponadto, specyficzną postacią pozbawienia własności w świetle orzecznictwa ETPCz stanowi „pozbawienie pośrednie", które występuje „w sytuacji, w której jakkolwiek przyczyną transferu prawa jest działanie władz, to przeniesienia własności dokonuje sam właściciel, zmuszony do tego okolicznościami wywołanymi właśnie przez te władze"[24].

Zakres zastosowania art. 1 ust. 1 zd. 2 Protokołu nr 1 jest jednak w praktyce szerszy, ponieważ obejmuje także inne skrajne wypadki odmowy poszanowania mienia[25]. W konsekwencji przypadki, w których prawo własności nadal formalnie przysługuje właścicielowi, ale stopień ingerencji państwa w swobodne korzystanie z atrybutów właścicielskich ze względu na jego skalę i skutki (całkowite pozbawienie możliwości wykonywania uprawnień) można przyrównać do faktycznego wywłaszczenia[26].

W przypadku wywłaszczenia *de facto* pozbawienie własności „może być skutkiem

---

18 B.I. Fischborn, *op. cit.*, s. 27 i tam cyt. literatura.

19 Wyrok z 9 grudnia 1994 r. w sprawie Święte Monastery p. Grecji, nr 13092/87.

20 Tak W. Cremer w komentarzu do EKPCz, za: B.I. Fischborn, *op. cit.*, s. 28.

21 Por. E. Reininghaus, *Eingriffe in das Eigentumsrecht nach Art. 1 ZP zur EMRK. Eingriffe in das Recht auf Achtung des Eigentums und ihre Zulässigkeitsvoraussetzungen*, Berlin 2002, s. 25.

22 Tak Trybunał w wyroku z 23 kwietnia 1987 r. w sprawie Poiss p. Austrii, nr 9816/82.

23 Zdaniem I. Nakielskiej świadczą o tym zwroty „pozbawienie własności w interesie publicznym" oraz „zasady ogólne prawa międzynarodowego" (I. Nakielska, *Prawo do własności…*, s. 122). Por. też A. Wróbel, *op. cit.*, s. 500.

24 I. Nakielska, *Prawo do własności…*, s. 134. Por. np. wyrok w sprawie Hakansson i Sturesson p. Szwecji z 21 lutego 1990 r., nr 11855/85, par. 43.

25 R. Dolzer, *Eigentum, Enteignung und Entschädigung im geltenden Völkerrecht*, Berlin/Heidelberg 1985, s. 200. Por. też F. Zoll, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, „Przegląd Sądowy" 1998, nr 5, s. 32.

26 I. Nakielska, *Ochrona własności*, [w:] *Ochrona praw jednostki*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2004, s. 160 i cyt. tam orzecznictwo ETPCz, s. 160 oraz *idem*, *Prawo do własności…*, s. 135.

środków państwowych, których celem bezpośrednim nie jest wprawdzie pozbawienie właściciela jego praw właścicielskich (inaczej, w rezultacie których właściciel nie traci tytułu własności do przedmiotu własności), jednakże środki te *de facto* wywołują taki skutek jak wywłaszczenie w znaczeniu formalnym"[27]. Toteż w orzecznictwie ETPCz podkreśla się regularnie, że przy ocenie, czy nie doszło do wywłaszczenia, nie należy kierować się tylko względami formalnymi. W każdej sprawie należy badać, czy zakres ingerencji w sferę korzystania z mienia nie oznacza faktycznego pozbawienia własności. Po raz pierwszy w sprawie Sporrong i Lönnroth Trybunał za istotne uznał ustalenie, czy przedmiotową sprawę można utożsamić z faktycznym wywłaszczeniem. Z uwagi na to, że – jak podkreśla – Konwencja nakierowana jest na konkretną i efektywną ochronę praw w niej gwarantowanych, konieczne jest „wyjście poza zewnętrzne znamiona i poddanie analizie rzeczywistego charakteru spornej sytuacji"[28]. Badając stan faktyczny, należy więc uwzględnić faktyczne, gospodarcze oddziaływanie danego środka[29]. Tym samym środki, w przypadku których nie dochodzi wprawdzie do transferu własności na rzecz państwa lub podmiotu prywatnego, ale których skutki są równoważne z formalnym zniesieniem pozycji własnościowych i dotykają właściciela tak samo jak wywłaszczenie formalne, są traktowane także w kategoriach pozbawienia własności jako tzw. wywłaszczenie *de facto*[30]. Najogólniej mówiąc, polega ono na „zupełnej i nieodwracalnej redukcji możliwości korzystania z atrybutów własności bez formalnego pozbawienia tytułu prawnego"[31].

Włączenie faktycznego pozbawienia własności w zakres ochrony konwencyjnej spotkało się z uznaniem doktryny. Jak się słusznie podkreśla, efektywna ochrona w ramach art. 1 jest możliwa tylko wtedy, gdy weźmie się pod uwagę, czy kwestionowane środki można uznać za równoważne z wywłaszczeniem faktycznym. W innym przypadku istniałoby bowiem niebezpieczeństwo, że gwarancja własności zostanie zniweczona czy wydrążona, ponieważ właściciel mógłby zostać całkowicie lub w znacznym stopniu pozbawiony możliwości korzystania ze swojej własności poprzez środki państwowe, podjęte bez uwzględnienia wymogów uzasadniających takie działanie, określonych w art. 1 ust. 1 zd. 2 Protokołu nr 1, zwłaszcza wymogu zapewnienia stosownego odszkodowania[32]. Podkreśla to także ETPCz w sprawie Sarica i Dilaver przeciwko Turcji[33], stwierdzając, że „[…] praktyka faktycznych wywłaszczeń pozwalała państwu zająć nieruchomości i zmienić nieodwracalnie jej przeznaczenie w sposób prowadzący następnie do zaliczenia jej do mienia publicznego bez żadnego formalnego aktu ani deklaracji o przeniesieniu własności". Praktyka taka umożliwia „administracji zajmowanie mienia oraz przenoszenie jego własności na państwo bez wcześniejszej zapłaty właścicielom odszkodowania. Muszą ono potem wszcząć spra-

---

27 Tak A. Wróbel, *op. cit.*, s. 501.

28 Wyrok w sprawie Sporrong i Lönnroth, par. 62, czy w wyroku w sprawie Brumarescu p. Rumunii z 28 października 1990 r., nr 28342/95, par. 76 i wielu innych.

29 Por. też B.I. Fischborn, *op. cit.*, s. 33.

30 Por. wyrok z 18 lutego 1991 r., nr 12033/86 w sprawie Fredin p. Szwecji, par. 42, a także wyrok z 21 lipca 2005 r. w sprawie Străin p. Rumunii, skarga nr 57001/00, za: M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2005*, Warszawa 2005, s. 190.

31 Por. A. Leszczyńska-Rydlewska, *op. cit.*, s. 145–146.

32 Tak J.A. Frowein w komentarzu do EKPCz, za: B.I. Fischborn, *op. cit.*, s. 36.

33 Wyrok z 27 maja 2010 r., nr 11765/05.

wę o odszkodowanie i z tego powodu opłacić koszty postępowania, aby móc dochodzić swoich praw, podczas gdy w przypadku formalnych wywłaszczeń postępowanie wszczyna właściwy organ administracji. […] Pozwala to administracji obchodzić regulacje dotyczące formalnego wywłaszczenia z narażeniem stron na skutki nieprzewidywane i arbitralne. Nie ma w tej sytuacji wystarczającego bezpieczeństwa prawnego. Stan ten nie może być alternatywą dla wywłaszczenia we właściwej formie"[34].

Należy zauważyć, że podobną do omawianej tutaj konstrukcję znają także niektóre krajowe porządki prawne, w tym prawo niemieckie w postaci ingerencji wywłaszczających lub podobnych do wywłaszczenia[35], a także prawo francuskie – w postaci obowiązku odszkodowawczego przy nierównych ingerencjach bez formalnego pozbawienia własności, czy prawo amerykańskie w postaci instytucji *indirect expropriation*. Również w prawie międzynarodowym znana jest instytucja faktycznego wywłaszczenia[36].

Koncepcję wywłaszczenia *de facto* przyjmuje także polski TK, wskazując, że wywłaszczenie w znaczeniu konstytucyjnym powinno być ujmowane szeroko, przynajmniej jako „wszelkie pozbawienie własności […] bez względu na formę" […] czy też – jako „wszelkie ograniczenie bądź pozbawienie przysługującego podmiotowi prawa przez władzę publiczną"[37]. Na płaszczyźnie konstytucyjnej dopuszczalność ingerencji w sferę własności i innych praw majątkowych musi być oceniania – jak podkreśla TK – „[…] nie tylko z punktu widzenia rodzaju i zakresu podejmowanych decyzji, ale także przy uwzględnieniu trybu i konsekwencji stąd wynikających dla podmiotów dotkniętych ograniczeniami"[38]. O konstytucyjnej dopuszczalności ingerencji w sferę prawa własności decyduje zatem – zarówno w świetle orzecznictwa ETPCz, jak i w ślad za nim polskiego TK – nie tylko powód, dla którego jest ona podejmowana, ale także sposób jej ukształtowania przez ustawodawcę. Zdaniem Trybunału „stanowi niedopuszczalną ingerencję w prawo własności m.in. trwałe („wieczyste") albo długotrwałe, pozbawione świadczeń ekwiwalentnych i nie dające się precyzyjnie ustalić czasowo, a tym samym prowadzące do praktycznego uniemożliwienia możliwości eksploatacji rzeczy przez właściciela, odjęcie przez ustawę jednego z kluczowych, zasadniczych uprawnień składających się na treść tego prawa".

Pojęcie „faktyczne wywłaszczenie" w znaczeniu, jakie nadaje mu Trybunał Stras-

---

34 W tej sprawie trzy działki skarżących zostały przyłączone do strefy wojskowej, w związku z czym zażądali ich wywłaszczenia. Władze nie odpowiedziały, a następnie po 8 latach (między 1983–2001), powołując się na upływ 20-letniego terminu zasiedzenia wystąpiły do sądu z wnioskiem o stwierdzenie, że własność skarżących przeszła na Skarb Państwa bez odszkodowania. W reakcji na faktyczne wywłaszczenie wystąpili do sądu, który potwierdził faktyczne wywłaszczenie i zasądził odszkodowanie wraz z odsetkami w ustawowej wysokości oraz postanowił o formalnym przejęciu gruntów na Skarb Państwa. „Później skarżący żądali naliczenia odsetek według stawki maksymalnej stosowanej w przypadku długów publicznych. Wypłacone odszkodowanie zostało powiększone, jednak tylko o niższe od nich odsetki ustawowe", za: M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2010*, Warszawa 2010, s. 287–288.

35 Por. na ten temat obszerne rozważania K. Zaradkiewicza, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013, s. 463 i n.

36 Por. B.I. Fischborn, *op. cit.*, s. 36–37 i tam cyt. literatura.

37 Wyrok TK z 14 marca 2000 r., P. 5/99.

38 Wyrok TK z 25 listopada 2003 r., K 37/02.

burski, w wyroku z 19 grudnia 2002 r. (K 33/02) polski TK odniósł wprost do przepisów ograniczających dostępność dla Zabużan nieruchomości Skarbu Państwa. Uznał bowiem, że w tym przypadku faktyczne wywłaszczenie polega na niemożności wykonania prawa zaliczenia ani obecnie, ani w przyszłości. Niekonstytucyjność ograniczeń przewidzianych w kwestionowanych przepisach polegała – zdaniem TK – na tym, że prawo podmiotowe (prawo zaliczenia) zostało tak ukształtowane, że nie może być w istniejącym otoczeniu prawnym urzeczywistnione, a w takiej sytuacji staje się iluzoryczne, czysto pozorne.

Określeniem „skutki podobne do wywłaszczenia" TK posłużył się w wyroku P. 11/98 dotyczącym czynszu regulowanego i związanego z tym problemu dekapitalizacji kamienic czynszowych oraz K 37/02, w którym oceniał konstytucyjność tzw. ustawy helskiej[39]. W jednym i drugim orzeczeniu oparł jednak ostatecznie swoje rozstrzygnięcie nie na normie art. 21 ust. 2, ale na zasadzie proporcjonalności z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji[40]. W praktyce orzeczniczej TK, podobnie jak to ma miejsce w orzecznictwie strasburskim, zauważyć można pewne wahania związane z zakwalifikowaniem poddanych ocenie Trybunału ingerencji w sferę prawa własności jako ograniczeń naruszających zakaz wkraczania w sferę „istoty" prawa własności (art. 64 ust. 3) czy wreszcie ingerencji zbliżających się, z uwagi na ich rozmiar lub intensywność, do wywłaszczenia. Szerokie, tzw. materialne, pojęcie wywłaszczenia wymaga bowiem ustalenia, w jakim przypadku mamy właściwie do czynienia z wywłaszczeniem. Jest to trudne zwłaszcza w sytuacji, gdy nie dochodzi do odjęcia własności, ale istotnego jej ograniczenia. W tym przypadku powstaje pytanie, czy mamy do czynienia z wywłaszczeniem czy ograniczeniami dotyczącymi treści i zakresu ochrony prawa własności.

W orzecznictwie strasburskim pierwszą sprawą, w której ETPCz zastosował konstrukcję wywłaszczenia *de facto*, była sprawa Papamichalopoulos przeciwko Grecji, w której stwierdził, że tak należy zakwalifikować wojskową okupację nieruchomości i jej wykorzystywanie na cele marynarki wojennej oraz miejsce wypoczynku dla oficerów powodującą, że właściciel nie mógł ani korzystać, ani rozporządzać swoją nieruchomością, chociaż nie został formalnie pozbawiony własności[41].

Za faktyczne pozbawienie własności w sprawie Hentrich przeciwko Francji[42] Trybunał uznał prawo pierwokupu, które francuska ustawa przyznała urzędowi finansowemu w odniesieniu do nieruchomości, które zostały sprzedane poniżej ich wartości rynkowej.

Sytuacja wywłaszczenia faktycznego w orzecznictwie strasburskim stwierdzana była także wielokrotnie w sprawach dotyczących zwrotu mienia znacjonalizowanego po II wojnie światowej. W tym kontekście należy zauważyć, że pozbawienie własności w znaczeniu formalnym jest aktem jednorazowym (właściciel przestaje być podmiotem prawa własności) i nie tworzy sytuacji tzw. naruszenia ciągłego, co wyklucza

---

39 Ustawa z dnia 24 lipca 2002 r. o uznaniu części Półwyspu Helskiego za obszar szczególnie ważny dla obrony kraju, poddana kontroli TK z wniosku Prezydenta RP w trybie kontroli prewencyjnej.

40 Podobnie w kolejnym orzeczeniu wydanym już na gruncie nowej ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, (Dz. U. Nr 71, poz. 733 ze zm.), wyrok z 2 października 2002 r. (K 48/01).

41 Wyrok w sprawie Papamichalopoulos p. Grecji, par. 45.

42 Wyrok z 22 września 1994 r., nr 13616/88, par. 34.

możliwość orzekania przez Trybunał w sprawach naruszeń, które miały miejsce przed momentem związania się przez państwo Konwencją (Protokołem nr 1). Charakter „aktu jednorazowego" miały co do zasady powojenne akty nacjonalizacji i wywłaszczeń, co uniemożliwiło w zdecydowanej większości przypadków ich merytoryczną ocenę w świetle art. 1 Protokołu nr 1, służącego ochronie jedynie „istniejącej" własności[43]. Wystarczy jedynie nadmienić, ponieważ szersze omówienie tej kwestii przekracza ramy niniejszego opracowania[44], że wspomniane akty tworzyły sytuację ciągłą, gdy były niezgodne z prawem krajowym obowiązującym w dacie ich wydania bądź gdy aktom tym towarzyszyło przyrzeczenie odszkodowania (innej rekompensaty) ze strony państwa[45]. Dopiero zatem z chwilą, gdy sąd krajowy uzna, że decyzja wywłaszczeniowa była wydana z naruszeniem ówcześnie obowiązującego prawa, i stwierdzi jej nieważność *ex tunc* lub uchyli z mocą *ex nunc*, można stwierdzić istnienie „mienia" w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1, co warunkuje właściwość *rationae materiae* ETPCz.

Odpowiednio do tego w sprawie Vasilescu przeciwko Rumunii wieloletnie zatrzymanie bezprawnie zajętych złotych monet rumuńskiego banku narodowego, pomimo stwierdzenia, że konfiskata dokonana w 1966 r. była niezgodna z prawem, Trybunał wyraźnie uznał za wywłaszczenie *de facto* z uwagi na utratę możliwości dysponowania i braku skutecznej pomocy ze strony krajowych urzędów i sądów[46]. Z kolei w sprawie Brumarescu przeciwko Rumunii skarżący, którego dom rodzinny został zajęty w wyniku nacjonalizacji w 1950 r., uzyskał uprawnione oczekiwanie zwrotu, którego podstawą był wyrok uznany później za niezgodny z prawem. Uchylenie tego wyroku przez Sąd Najwyższy Rumunii Trybunał zakwalifikował jako pozbawienie własności, ponieważ skarżącego ponownie pozbawiono możliwości korzystania i rozporządzania jego nieruchomością[47].

Podobnie Trybunał orzekał także w kilku sprawach przeciwko Polsce. Na przykład w sprawie Zwierzyński[48] działania organów państwa opóźniających moment restytucji mienia, pomimo wyroku NSA stwierdzającego niezgodność z prawem pozbawienia własności i przywracającego *ex tunc* prawo do własności skarżącego po jego ojcu uznał za „naruszenie prawa skarżącego do poszanowania jego mienia w rozumieniu drugiego zdania pierwszego paragrafu art. 1 Protokołu nr 1" (a więc pozbawienie własności). Wyraźnie konstrukcję wywłaszczenia *de facto* Trybunał przyjął także w sprawie Tarnowski przeciwko Polsce, odnośnie sytuacji skarżącego pozbawionego w 1945 r. własności nieruchomości na podstawie dekretu o reformie rolnej,

---

43 Por. L. Garlicki, *Transformacja ustrojowa a ochrona prawa własności (aktualne tendencje w orzecznictwie ETPCz)*, [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcińskiego*, Warszawa 2007, s. 394. Por. też A. Wróbel, *op. cit.*, s. 530–531.

44 Por. obszerne rozważania L. Garlickiego, *op. cit.*, s. 385 i n. Na ten temat także S. Jarosz-Żukowska, *Właściwość Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach dawnych aktów nacjonalizacyjnych i wywłaszczeniowych oraz nowego ustawodawstwa restytucyjnego – sprawy polskie*, „Studia Erasmiana Wratislaviensia", z. III, *Własność – idea, instytucje, ochrona*, Wrocław 2009, s. 194 i n.

45 Por. też A. Wróbel, *op. cit.*, s. 533.

46 Wyrok z 22 maja 1998 r., nr 27053/95, w sprawie Vasilescu p. Rumunii, par. 53. Por. też A. Wróbel, *op. cit.*, s. 501, a także I. Nakielska, *Prawo do własności…*, s. 125.

47 Wyrok z 28 października 1990 r., nr 28342/95, w sprawie Brumarescu p. Rumunii, par. 77. Por. też B.I. Fischborn, *op. cit.*, s. 33.

48 Wyrok z 19 czerwca 2001 r. w sprawie Zwierzyński p. Polsce.

ale bez stosownej decyzji administracyjnej stwierdzającej przeniesienie własności na państwo[49].

Z kolei w sprawie Străin przeciwko Rumunii[50] Trybunał zakwalifikował jako pozbawienie mienia sytuację, w której z jednej strony sąd krajowy (apelacyjny) potwierdził prawo do całości mienia (znacjonalizowanej nieruchomości budynkowej) z uwagi na niezgodność z prawem decyzji nacjonalizacyjnej z 1950 r., a z drugiej strony wyłączył ostatecznie możliwość zwrotu wcześniej sprzedanego mieszkania znajdującego się w budynku podlegającym restytucji[51]. W innych sprawach restytucyjnych, w tym na przykład w sprawie Viaşu przeciwko Rumunii[52] Trybunał przyjmował także, że „niewykonanie decyzji, na podstawie której zostało potwierdzone prawo własności, stanowi ingerencję w rozumieniu pierwszego zdania pierwszego akapitu art. 1 Protokołu nr 1, który głosi ogólną zasadę poszanowania własności".

Pomimo wielokrotnie powtarzanych w orzecznictwie strasburskim tez o konieczności wyjścia poza „zewnętrzne znamiona" danego środka ingerującego w prawo własności w praktyce Trybunał względnie rzadko odwołuje się do instytucji wywłaszczenia faktycznego, stwierdzając – przy bardziej złożonych stanach faktycznych – że w sprawie należy zastosować kategorię tzw. „innych" czy „pozostałych" ingerencji, stanowiących naruszenie ogólnej zasady poszanowania własności. Tendencję tę Trybunał potwierdził wyraźnie na przykład w wyroku w sprawie Dokić dotyczącej zwrotu mieszkań wojskowych po wojnie w byłej Jugosławii na podstawie specjalnej ustawy[53], podkreślając, że: „Skomplikowany charakter sytuacji prawnej w tej sprawie uniemożliwił jej precyzyjnie zakwalifikowanie do jednej z kategorii wymienionych w art. 1 Protokołu nr 1: z jednej strony umowa kupna wchodząca w grę została uznana za prawnie obowiązującą, z drugiej – skarżący nie mógł odzyskać mieszkania ani zarejestrować na jej podstawie swojej własności"[54]. Sytuacja ta przypominała wprawdzie faktyczne wywłaszczenie, ale Trybunał uważał, że nie ma potrzeby orzekać, czy w tej sprawie wchodziło w grę drugie zdanie pierwszego akapitu art. 1, toteż uznał, że należy rozpatrywać ją w kontekście zasady pierwszej.

Kategoria „pozostałych" ingerencji jako swoiste pojęcie nadrzędne obejmuje środki pozbawiające własności oraz regulujące korzystanie z własności i z tego powodu traktowana jest w orzecznictwie ETPCz jako norma podstawowa dotycząca ingerencji we własność. Normę tę Trybunał stosuje jednak jedynie subsydiarnie, ponieważ w pierwszej kolejności sprawdza, czy doszło do pozbawienia własności lub uregulowania korzystania z własności. Jest to jednak jedyne wyraźne kryterium, według którego Trybunał kwalifikuje określone środki jako „pozostałe ingerencje", co spotyka się ze słuszną krytyką w doktrynie. W literaturze ten rodzaj ingerencji

---

49 Wyrok z 29 września 2009 r., nr 43934/07, par. 76. Por. też A. Wróbel, *op. cit.*, s. 535.

50 Wyrok z 21 lipca 2005 r. w sprawie Străin p. Rumunii, skarga nr 57001/00.

51 Por. M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2005*, Warszawa 2005, s. 190.

52 Wyrok w sprawie Viaşu p. Rumunii z 9 grudnia 2008 r., skarga nr 75951/01, dotyczący braku regulacji wykonawczej niezbędnej do wprowadzenia w życie ustawy o zwrocie mienia, por. M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2008*, s. 261.

53 Wyrok w sprawie Dokić p. Bośni i Hercegowinie z 27 V 2010 r., skarga nr 6518/04.

54 Por. M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2010*, Warszawa 2010, s. 279–280.

w prawo własności określa się w związku z tym jako „*ani... ani ingerencja*"[55]. Zatem jeżeli prawo własności, zdaniem Trybunału, zostało w oczywisty sposób naruszone, jednak trudno określić precyzyjnie, do której z dwóch form ingerencji w prawo własności doszło w konkretnej sprawie, Trybunał opiera swoje rozstrzygnięcie o ogólną zasadę prawa do poszanowania mienia[56].

W orzecznictwie strasburskim widoczne jest często wahanie co do zakwalifikowania określonej ingerencji w prawo do poszanowania mienia jako wywłaszczenie *de facto*. Niekiedy sporne i trudne do przewidzenia kwalifikowanie przez Trybunał przypadków granicznych z punktu widzenia reguły ogólnej art. 1 ust. 1 zd. 1 jest szczególnie wyraźne już na przykładzie wspomnianej wyżej sprawy Papamichalopoulos. O ile bowiem Trybunał uznał w tym przypadku wywłaszczenie *de facto*, o tyle Komisja zakwalifikowała wcześniej tę ingerencję jako naruszenie ogólnej reguły (zasada nr 1)[57]. Tym samym Trybunał wprost dał wyraz stanowisku, że część przypadków, które *prima facie* trudno zakwalifikować jako pozbawienie własności w znaczeniu formalnym lub uregulowanie korzystania z własności, z pomocą koncepcji wywłaszczenia *de facto* mieszczą się w szerokim pojęciu pozbawienia własności[58].

Odwrotnie natomiast w sprawie Sporrong i Lönnroth Komisja najpierw zakwalifikowała przypadek jako uregulowanie korzystania z własności[59], natomiast Trybunał ocenił ją jako „inną ingerencję" (par. 61).

Z uwagi na brak jednoznacznych i obiektywnych kryteriów stosowanych przez Trybunał dla kwalifikowania określonych ingerencji jako wywłaszczenie faktyczne bądź naruszenie zasady pierwszej art. 1, a także możliwość występowania przypadków granicznych, pozostających niejako na styku pozbawienia własności, w tym materialnego (*de facto*) oraz regulowania korzystania z własności, w literaturze nie ma pełnej zgody co do przykładów uznania w orzecznictwie ETPCz sytuacji wywłaszczeń *de facto*. Na przykład wspomniany wyżej przypadek sprawy Hentrich przeciwko Francji niektórzy (inaczej niż Trybunał) uznają za formalne wywłaszczenie[60], dla innych zaś jedynym „klasycznym" przypadkiem wywłaszczenia *de facto* jest sprawa Papamichalopoulos[61], choć należy zauważyć, że w przypadku tego ostatniego wyroku Trybunał ograniczył się do stwierdzenia naruszenia art. 1 Protokołu nr 1, bez wyraźnego powołania się na ust. 1 zd. 2 art. 1[62].

W każdym razie w świetle dotychczasowego orzecznictwa ETPCz można stwierdzić, że o ile właściciel posiada jeszcze istotne możliwości korzystania i rozporządzania swoją własnością, nawet ingerencja istotnie obciążająca jej wartość nie stanowi jeszcze wywłaszczenia *de facto*. Dopiero w razie utraty możliwości korzystania i rozporządzania przedmiotem własności lub jej całkowitej utraty Trybunał przyjmuje

---

55 „*Weder – noch – Eingriff*" – tak O. Müller-Michaels, *Grundrechtlicher Eigentumsschutz in der Europäischen Union: Das Eigentumsgrundrecht in der Rechtsordnung der EU, in der EMRK und in den Verfassungen Deutschlands, Italiens und Irlands*, 1997, za: B.I. Fischborn, *op. cit.*, s. 41.

56 Por. też uwagi A. Leszczyńskiej-Rydlewskiej, *op. cit.*, s. 148.

57 Raport z 9 kwietnia 1992 r., nr 14556/89, oraz wyrok z 24 czerwca 1993 r., nr 14556/89, par. 45.

58 B.I. Fischborn, *op. cit.*, s. 46–47.

59 Raport z 8 października 1980 r., nry 7151/75 i 7152/75.

60 Tak np. E. Reininghaus, *op. cit.*, s. 17

61 Tak P. Mittelberger za: B.I. Fischborn, *op. cit.*, s. 64.

62 Zwraca na to uwagę także A. Wróbel, *op. cit.*, s. 478.

istnienie wywłaszczenia faktycznego[63]. Konstrukcję tę stosuje zatem bardzo restrykcyjnie, a więc jedynie wtedy, gdy związek między właścicielem a jego własnością całkowicie się zakończył i został nieodwracalnie zerwany. Ponadto, po stronie dotkniętych ingerencją musi istnieć uzasadnione zaufanie w kontynuację korzystania z własności wolnego od ograniczeń wskutek państwowych środków ingerencji[64].

Z uwagi na ostatnią z wymienionych przesłanek Trybunał nie stwierdził na przykład wywłaszczenia *de facto* w sprawie Tre Traktörer przeciwko Szwecji dotyczącej pozbawienia pozwolenia na wyszynk alkoholu w związku z prowadzeniem restauracji[65]. Podobnie zdecydował w sprawie Fredin przeciwko Szwecji, iż cofnięcie koncesji na wydobycie żwiru, na której utrzymanie skarżący nie mógł liczyć, nie może być uznane za równoważne z wywłaszczeniem, ponieważ właściciel dysponował pozostałymi możliwościami korzystania z nieruchomości[66]. Podobnie w sprawie Depalle przeciwko Francji[67] dotyczącej nakazania skarżącym rozbiórki domu wybudowanego na gruncie leżącym na wybrzeżu należącym do kategorii morskiej własności publicznej, którego zajmowanie przez skarżącego było uwarunkowane stosownymi zezwoleniami (przedłużanymi sukcesywnie), nie stwierdził sytuacji wywłaszczenia faktycznego. Uznał, że zezwolenia na zajmowanie gruntu należy uznać za środek kontroli korzystania z własności.

Z kolei w sprawie Pine Valley przeciwko Irlandii dotyczącej uchylenia zgody na przemysłową rozbudowę nieruchomości stwierdził wprawdzie, że skarżący kupił tę nieruchomość w zaufaniu do tego zezwolenia, niemniej pozostały mu także inne, na przykład rolnicze możliwości korzystania z nieruchomości. Jak podkreślił, wartość nieruchomości znacznie spadła, ale nie stała się całkowicie bezwartościowa[68].

Natomiast we wspomnianej sprawie Sporrong i Lönnroth, w której właściciel w wyniku wydania zezwolenia na wywłaszczenie i trwający latami zakaz budowy poniósł uszczerbek w jego prawach w stosunku do nieruchomości, Trybunał nie stwierdził działania podobnego do wywłaszczenia, ponieważ w dalszym ciągu po stronie skarżących istniała możliwość korzystania i dysponowania nieruchomością[69]. Odpowiednio do tego także w sprawie Skibiński przeciwko Polsce nie uznał za wywłaszczenie faktyczne trwającej latami blokady przedsięwzięcia budowlanego wskutek przeznaczenia gruntów skarżących w wyniku zmian w planach zagospodarowania przestrzennego pod wywłaszczenie, ale jedynie za tzw. „inną" („pozostałą") ingerencję[70]. Również w sprawie Bugajny przeciwko Polsce[71] Trybunał nie uznał argumentacji skarżących, w świetle której brak zgody władz na wywłaszczenie

---

63 Por. K Gelinsky, *op. cit.*, s. 64, czy B.I. Fischborn, *op. cit.*, s. 35.

64 Tak Trybunał stwierdził w sprawie Sporrong i Lönnroth, par. 70; por. też wyrok z 25 października 1989 r., nr 10842/84, w sprawie Allan Jacobsson p. Szwecji, par. 54; wyrok z 16 września 1996 r., nr 15777/89, w sprawie Matos i Silva p. Portugalii, par. 85, por. obszernie B.I. Fischborn, *op. cit.*, s. 34–36 i omawiane tam orzecznictwo ETPCz.

65 Wyrok z 7 lipca 1989 r., nr 10873/84, w sprawie Tre Traktörer Aktiebolag p. Szwecji, par. 55.

66 Wyrok z 18 lutego 1991 r., nr 12033/86, w sprawie Fredin p. Szwecji, par. 43.

67 Wyrok Izby z 29 marca 2010 r., skarga nr 34044/02, za: M.A. Nowicki, *op. cit.*, Warszawa 2010, s. 272 i n.

68 Wyrok z 29 listopada 1991 r., nr 12742/87, par. 56.

69 Wyrok w sprawie Sporrong i Lönnroth, par. 63. Inaczej A. Leszczyńska-Rydlewska, *op. cit.*, s. 146.

70 Wyrok z 14 listopada 2006 r., nr 52589/99, par. 79 i n., por. też B.I. Fischborn, *op. cit.*, s. 34.

71 Wyrok z 6 listopada 2007 r., skarga nr 22531/05, par. 60 i 73.

gruntu pod budowę drogi publicznej i wypłatę odszkodowania, a w konsekwencji zobowiązanie do wybudowania drogi, poniesienia kosztów związanych z jej budową i utrzymaniem oraz znoszenia przeznaczenia gruntu do użytku publicznego, stanowi wywłaszczenie *de facto*, podobnie jak w sprawie Papamichalopoulos. Trybunał stwierdził mianowicie, że sytuacja skarżących jest lepsza niż w przypadku sprawy greckiej, ponieważ „nie zostali oni całkowicie pozbawieni możliwości czerpania korzyści ze swojej własności", natomiast negatywnie ocenił ingerencję władz w tej sprawie w świetle zasady pierwszej ust. 1 zd. 1 art. 1 Protokołu.

Za porównywalnej do wywłaszczenia Trybunał nie uznawał także ingerencji w postaci ustawowego obniżenia stawek czynszu najmu (np. w sprawie Mellacher przeciwko Austrii dotyczącej ustawowego obniżenia stawek czynszu do poziomu poniżej 20% pierwotnej stawki czynszu[72] czy w sprawie Hutten-Czapskiej dotyczącej tzw. czynszu regulowanego)[73].

W przytoczonych wyżej sprawach nie doszło do wydania jakiegokolwiek aktu państwowego dotyczącego własności (jej przejścia czy przekazania), co wykluczało przyjęcie wywłaszczenia faktycznego[74]. Niektóre z tych przypadków Trybunał uznał za ingerencję w prawo do poszanowania mienia bez bliższej kwalifikacji w świetle którejś z reguł wyrażonych w treści art. 1 Protokołu nr 1, inne za środki uregulowania korzystania z własności, jeszcze inne zaś za tzw. „pozostałe" ingerencje, a więc nie stanowiące ani pozbawienia własności, ani regulacji korzystania z własności.

Pod pojęciem regulowania korzystania z własności w znaczeniu art. 1 ust. 2 należy rozumieć środki władcze, które zakazują lub nakazują określone korzystanie z własności. Umocowanie państwa do regulowania korzystania z własności jest wyrazem socjalnej funkcji własności. Termin ten, nawet gdy w konkretnych okolicznościach dochodzi do utraty własności, nie może być jednak utożsamiany z jej pozbawieniem w rozumieniu art. 1 ust. 1 zd. 2 Protokołu nr 1. Regulacja, która wprawdzie prowadzi do utraty tytułu własności, jednak służy jedynie przeprowadzeniu regulacji korzystania z własności (np. zajęcie przedmiotu własności), kwalifikowana jest jako wchodząca w zakres art. 1 ust. 2[75].

W wyroku w sprawie Pye przeciwko Wielkiej Brytanii[76] Trybunał przypomniał, że wielokrotnie zajmował się sprawami, w których utrata własności nie była uważana za jej „pozbawienie" w rozumieniu zd. 2 akapitu pierwszego art. 1 Protokołu nr 1, ale jako utrata kontroli nad korzystaniem z mienia[77]. Kryterium rozgranicza-

---

72 Wyrok z 19 grudnia 1989r., nr 10522/83 i inne p. Austrii.

73 Wyrok z 19 czerwca 2006 r., nr 350014/97.

74 Jak zauważa A. Wróbel: „w konstrukcji wywłaszczenia *de facto* tkwi immanentnie przeniesienie własności na państwo (władze publiczne)" (A. Wróbel, *op. cit.*, s. 502).

75 Por. np. wyrok z 23 lutego 1995 r., nr 15375/89, casus Dosier- und Fördertechnik GmbH p. Holandii, par. 53, wyrok z 6 listopada 2008 r., nr 30352/03, Imayilov p. Rosji, par. 30, za: B.I. Fischborn, *op. cit.*, s. 39.

76 Orzeczenie Wielkiej Izby z 30 sierpnia 2007 r. w sprawie Pye p. Wielkiej Brytanii dotyczące utraty własności gruntów w drodze „wrogiego posiadania" sąsiada.

77 Zdaniem Trybunału celem przepisów, w wyniku których skarżące spółki straciły cenną własność, „nie było pozbawienie formalnych właścicieli ich własności, ale uregulowanie kwestii własności w systemie, w którym dwanaście lat posiadania wbrew prawu rzeczywistego właściciela wystarczało do wygaśnięcia prawa do odzyskania posiadania". Zatem: „Skarżące spółki nie zostały «pozbawione mienia», ale raczej poddane «kontroli korzystania» z niego", M.A. Nowicki, *Europejski Trybu-*

jącym regulację korzystania z własności od jej pozbawienia jest przede wszystkim cel i intensywność środków ingerencji. Przykładem regulowania korzystania z własności są ograniczenia wynikające z planowania przestrzennego, jak zakazy budowy[78], nakaz rozbiórki nielegalnie wzniesionej budowli[79], uchylenie pozwolenia na budowę[80], władcze ingerencje w działalność gospodarczą, na przykład odebranie koncesji na określone formy korzystania z nieruchomości[81], czy środki ochrony najemcy[82]. Poza tym ust. 2 art. 1 wymienia wprost inne ingerencje konieczne dla zabezpieczenia uiszczania podatków, opłat i kar pieniężnych, przy czym pojęcie podatków i opłat jest w orzecznictwie strasburskim szeroko interpretowane.

Co ciekawe, jedynie ograniczenie korzystania z mienia (ust. 2 art. 1) Trybunał stwierdził w wyroku w sprawie Debelianovi przeciwko Bułgarii[83], której stan faktyczny dotyczył braku możliwości odzyskania znacjonalizowanego mienia z powodu trwającej latami zwłoki z wydaniem nowej ustawy. Zdaniem Trybunału, z uwagi na z założenia czasowe skutki ustawy nie ma podstaw do porównania ingerencji z formalnym lub faktycznym wywłaszczeniem[84]. Wydaje się jednak, biorąc pod uwagę intensywność ingerencji (okres zawieszenia przez Bułgarskie Zgromadzenie Narodowe w drodze uchwały restytucji nieruchomości uznanych za narodowe pomniki kultury do czasu przyjęcia nowej ustawy o pomnikach kultury trwał ponad 12 lat, skarżący poza niewielkim odszkodowaniem nie otrzymali żadnej odpowiedniej rekompensaty, a uchwała parlamentu nie określała dokładnej daty zawieszenia restytucji), że możliwe było rozważenie ingerencji podobnej do wywłaszczenia lub co najmniej stwierdzenie naruszenia art. 1 ust. 1 zd. 1[85].

Do pierwszej zasady art. 1 Trybunał odwołuje się zasadniczo w sytuacji, gdy

---

nał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2007, s. 279. Podobnie w wyroku z 5 maja 1995 r. w sprawie Air Canada p. Wielkiej Brytanii, nr 18465/91, w której zajęcie samolotu, mające jedynie charakter czasowy, nie zostało uznane przez Trybunał za pozbawienie prawa własności, a jedynie kontrolę korzystania z niego, uzasadnioną polityką zapobiegania przemytowi narkotyków, por. A. Leszczyńska-Rydlewska, *op. cit.*, s. 146–147.

78 Wyrok z 28 lutego 2006 r., nr 47473/99, Hellborg p. Szwecji, par. 45.

79 Wyrok z 8 listopada 2005 r., nr 4251/02, w sprawie Silba p. Malcie, par. 35.

80 Wyrok z 29 listopada 1991 r., nr 12742/87, w sprawie Pine Valley Developments Ldt i inni p. Irlandii, par. 56.

81 Np. wyszynk alkoholu – sprawa Tre Traktörer Aktiebolag, par. 55; wydobycie żwiru – Fredin p. Szwecji, par. 43; ograniczenie połowu ryb w państwowych wodach – wyrok z 24 września 2002 r., nr 27824/95, w sprawie Posti i Rahko p. Finlandii, par. 76; nadmiernie długie postępowanie w sprawie niewypłacalności – wyrok z 17 lipca 2003 r., nr 32190/96, w sprawie Luordo p. Włochom, par. 67.

82 Np. odmowa zezwolenia na zamieszkanie we własnym domu – decyzja z 8 lutego 1978 r., nr 7456/76, Wiggings p. Wielkiej Brytanii; ustawowe obniżenie dopuszczalnej wysokości czynszu z tytułu najmu – wyrok w sprawie Mellacher, par. 44 czy Hutten-Czapska, par. 145; ustawowe przeszkody w eksmisji z lokalu – wyrok z 28 września 1995 r., nr 19133/91, w sprawie Scollo p. Włochom, par. 27; przeszkody w zakresie wykonania wyroku eksmisji – wyrok z 21 września 2001 r., nr 68880/08, w sprawie Schrimer p. Polsce, par. 33 (odrzucenie skargi na eksmisję); ustawowe ograniczenie wypowiedzenia lokalu na własny użytek – wyrok z 21 listopada 1995 r., nr 18072/91, w sprawie Velosa Barrelto p. Portugalii, par. 35.

83 Wyrok w sprawie Debelianovi p. Bułgarii z 29 marca 2007 r.

84 Por. M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2007*, Warszawa 2007, s. 273.

85 *Ibidem.*

działania ze strony państwa dotykają w sposób szczególny istoty prawa własności, niemniej nie można ich było uznać za porównywalne ze skutkami formalnego wywłaszczenia, ponieważ – jak powiedziano – właściciel mógł w dalszym ciągu korzystać i dysponować swoją własnością. W taki sposób zakwalifikowano sprawy dotyczące zgodności z art. 1 Protokołu nr 1, w których przedmiotem oceny były działania, które w różny sposób służyć miały jako wstępny etap dla późniejszych, ale ostatecznie nie podjętych (potencjalnych) wywłaszczeń, których legalność została z góry uznana przez władze krajowe. Środki w postaci pozwoleń na wywłaszczenie nie mają na celu ani pozbawienia, ani uregulowania korzystania z własności, ale osiągnięcie innych długoterminowych celów. We wspomnianej wyżej sprawie Sporrong i Lönnroth miały one służyć jedynie przyszłemu rozwojowi miasta i nie były pierwotnie nakierowane na ograniczenie korzystania z prawa własności lub jego kontrolę[86]. Podobnie zostało zakwalifikowane publiczne ogłoszenie wywłaszczenia określonej nieruchomości w celu utworzenia centrum młodzieżowego i parku w sprawie Agrotexim przeciwko Bułgarii. Wobec tego, że środki te nie pozbawiały właściciela możliwości korzystania i nie spowodowały pełnej utraty wartości nieruchomości, Komisja wykluczyła zakwalifikowanie ingerencji jako wywłaszczenie *de facto*. Państwo nie miało też na celu uregulowania korzystania z własności[87].

Środki podjęte dla realizacji długoterminowych celów innych niż pozbawienie własności lub uregulowanie korzystania z własności Trybunał zalicza zatem do „pozostałych ingerencji", przy czym jako kryterium rozgraniczające Trybunał przyjmuje wymóg ostateczności (definitywności) ingerencji[88]. Za wywłaszczenie faktyczne, a więc zastosowanie przez władze środków, które można by porównać z pozbawieniem mienia, Trybunał nie uznaje zatem co do zasady przypadków ingerencji, które mają charakter tymczasowy, gdy sytuacja nie jest nieodwracalna, a prawo własności, choć utraciło część swojej istoty, nie przestało istnieć. Stosownie do tego nie za wywłaszczenie *de facto*, a tzw. „inną" ingerencję, Trybunał uznawał przypadki tymczasowego przeniesienia własności związanego ze scalaniem gruntów[89], ponieważ miało ono na celu jedynie szybką komasację nieruchomości dla zapewnienia racjonalnej gospodarki gruntu oraz lepszej infrastruktury i nie pozbawiało własności ani nie stanowiło ograniczenia korzystania z niej. Tymczasowość ingerencji, a także możliwość

---

86 Wyrok w sprawie Sporrong i Lönnroth odnośnie oceny zgodności z art. 1 zezwolenia na wywłaszczenie w dowolnie wybranym momencie przez miasto Sztokholm, par. 61. Do ogólnej zasady poszanowania mienia Trybunał odwołał się także w innych sprawach dotyczących zgodności z art. 1 potencjalnych wywłaszczeń, dotykających istotę prawa własności, a zarazem nie stanowiących w ocenie ETPCz ani pozbawienia własności, ani kontroli korzystania z niej, np. w sprawie Matos e Silva p. Portugalii (wyrok z 16 września 1996 r., skarga nr 15777/89) odnośnie obszaru ochrony przyrody, w sprawie Phocas p. Francji (wyrok z 24 kwietnia 1996 r., skarga nr 17869/91) dotyczącej konieczności przeniesienia miejsca prowadzenia działalności gospodarczej w związku z grożącym potencjalnym wywłaszczeniem, utrzymującym się przed dziesiątki lat, por. B.M. Malzahn, *op. cit.*, s. 180–182.

87 Raport z 10 lutego 1994 r., nr 14807/89, Agrotexim Hellas S.A. i inni p. Grecji, par. 61–71.

88 Por. B.I. Fischborn, *op. cit.*, s. 44 i tam cyt. literatura.

89 Por. wyroki w sprawie Erkner i Hofauer z 23 kwietnia 1987 r., skarga nr 9616/81, oraz w sprawie Wiesinger p. Austrii, skarga nr 11796/85, dotyczące tymczasowego przeniesienia własności do zakończenia procedury łączenia gruntów, nie zakończonego ostateczną decyzją w sprawie przyznania gruntu zamiennego przez okres 16 lat, oraz w sprawie Wiesinger p. Austrii, skarga nr 11796/85.

zwrotnego przeniesienia własności zadecydowała zatem o braku uznania pozbawienia własności.

Za ingerencję podobną do wywłaszczenia nie została także uznana odmowa ponownego objęcia w posiadanie nieruchomości dzierżawionej od 11 lat na podstawie umowy dla celów prowadzonej działalności gospodarczej (kino) pomimo stosownego orzeczenia sądowego. W tym przypadku Trybunał uzasadnił to tym, że skarżący jedynie dzierżawił sporną nieruchomość[90]. Podobnie jako „inną ingerencję" Trybunał zakwalifikował wypowiedzenie trwającego ponad 200 lat prawa użytkowania na własności państwowej, uzasadniając to tym, że państwo w tym przypadku ani nie pozbawiło prawa majątkowego, ani nie regulowało korzystania z własności[91].

Do dyskusyjnych przypadków odmowy zakwalifikowania ingerencji jako wywłaszczenie faktyczne należą sprawy dotyczące wieloletniej odmowy zapewnienia właścicielowi dostępu do nieruchomości poprzez czynności faktyczne podejmowane przez władze państwowe. Takie rozstrzygnięcie zapadło zwłaszcza w sprawie Loizidou przeciwko Turcji[92], choć uwzględniając kryteria pozbawienia własności przyjmowane w orzecznictwie strasburskim, utrzymującą się przez ponad 16 lat odmowę dostępu do nieruchomości można było uznać za wywłaszczenie faktyczne[93].

Również w innych przypadkach kwalifikacja ingerencji w prawo do poszanowania mienia przyjęta przez Trybunał nie jest bezdyskusyjna zarówno w doktrynie, jak i wśród sędziów strasburskich. Do przypadków wywłaszczeń *de facto* można by także zaliczyć zwłokę w świadczeniu (wypłacie) ustawowo przewidzianych odszkodowań[94], jak również ustawowe zakończenie obowiązków umownych, chociaż istniało roszczenie stwierdzone orzeczeniem sądu polubownego[95]. W tym ostatnim przypadku w zdaniu odrębnym sędzia Pellonpää sprzeciwiła się uznaniu kategorii „pozostałych ingerencji", ponieważ w wyniku ustawowego zakończenia obowiązków umownych doszło do pozbawienia własności. Z drugiej jednak strony przeciwko takiej kwalifikacji przemawiać mógłby brak w tym przypadku przeniesienia własności na rzecz państwa lub podmiotu trzeciego[96].

Poza wskazanymi wyżej przykładami, z punktu widzenia zasady pierwszej art. 1, Trybunał ocenia również co do zasady istotne naruszenie lub uchylenie „istniejącego roszczenia". W przypadku tej kategorii spraw linia orzecznicza Trybunału wydaje się jeszcze mniej jednoznaczna, zwłaszcza w odniesieniu do zarzutu całkowitego pozbawienia roszczenia. W porównywalnych sytuacjach przypadki uchylenia przyznanego skarżącemu roszczenia odszkodowawczego Trybunał (wcześniej Komisja) uznawał, przy zbieżnych stanach faktycznych i prawnych raz za naruszenie

---

90 Wyrok w sprawie Iatridis p. Grecji z 25 marca 1999 r., skarga nr 31107/96. Trybunał za naruszenie ust. 1 zd. 1 ust. 1 uznał odmowę ponownego objęcia w posiadanie nieruchomości dzierżawionej.

91 Wyrok z 16 listopada 2004 r., nr 41673/98, w sprawie Bruncrona p. Finlandii, par. 97 i n.

92 Wyrok w sprawie Loizidou p. Turcji z 18 grudnia 1996 r., skarga nr 15318/89.

93 Tak też B.M. Malzahn, *op. cit.*, s. 184.

94 Wyrok z 11 stycznia 2000 r., nry 29813/96 i 30229/96, w sprawie Almeida Garrett i inni p. Portugalii, par. 48 oraz wyrok z 9 lipca 1997 r., nr 19263/92, w sprawie Akkus p. Turcji, par. 29.

95 Wyrok z 9 grudnia 1994 r., nr 13427/87, w sprawie Stran Greek Raffinierie i Stratis Andreadis p. Grecji, par. 68.

96 B.I. Fischborn, *op. cit.*, s. 46.

ogólnej zasady poszanowania mienia[97], innym razem zaś za formę pozbawienia własności[98].

W literaturze uznaje się, że przypadki uchylenia „istniejącego" roszczenia powinny być kwalifikowane jako naruszenie zasady pierwszej art. 1, ponieważ warunkiem formalnego wywłaszczenia jest przeniesienie własności na inny podmiot, co nie ma miejsca w przypadku uchylenia prawa (roszczenia). Z kolei przeciwko przyjęciu wywłaszczenia faktycznego przemawiałby fakt, że uchylenie roszczenia skutkuje jego utratą po stronie poprzedniego właściciela[99].

Za „inne działania" naruszające prawo do poszanowania mienia, nie stanowiące pozbawienia ani kontroli korzystania z własności, Trybunał uznaje nie tylko całkowite uchylenie roszczenia objętego ochroną wynikającą z art. 1 Protokołu Dodatkowego, ale także jego istotne naruszenie. Za takie uznał znaczące opóźnienie wypłaty odszkodowania z tytułu wywłaszczenia w związku z zaniedbaniem dostosowania odsetek za zwłokę do wysokiego wskaźnika inflacji wynoszącego 70%[100] czy też utrzymującą się odmowę wypłaty odszkodowania, wskutek czego stało się ono niewykonalne[101]. W kontekście ogólnej zasady wynikającej z ust. 1 zd. 1 art. 1 Trybunał ocenił także stan faktyczny, będący przedmiotem postępowania w sprawie Broniowski przeciwko Polsce[102].

Z powyższego, z konieczności jedynie sygnalizacyjnego, przeglądu spraw, w których Trybunał Strasburski stwierdzał, że ingerencję można uznać za równoznaczną w skutkach z formalnym wywłaszczeniem, a jeszcze częściej, w których odmawiał takiej kwalifikacji, wynika wyraźnie, że do konstrukcji wywłaszczenia faktycznego podchodzi on raczej wstrzemięźliwie. W przeważającej liczbie spraw, w których naruszenie dotykało istoty prawa własności (innego prawa majątkowego), stwierdzał zatem, że nie doszło wprawdzie ani do pozbawienia, ani uregulowania korzystania z własności, natomiast określone działania (zaniechania) władz państwowych dyskwalifikował z punktu widzenia ogólnej zasady poszanowania mienia (ust. 1 zd. 1

---

97 Tak w sprawie Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis p. Grecji z 9 grudnia 1994 r., skarga nr 13427/87, dotyczącej uchylenia w całości potwierdzonego orzeczeniem sądu polubownego roszczenia odszkodowawczego w stosunku do państwa greckiego. W sprawie Yagtzilar p. Grecji (wyrok z 6 grudnia 2001 r., skarga nr 41727/98) za naruszenie pierwszej zasady Trybunał zakwalifikował uznanie przez greckie sądy jako niewykonalnego z uwagi na przedawnienie istniejącego (w oparciu o wcześniejsze wyroki) roszczenia odszkodowawczego z tytułu wywłaszczenia. Podobnie w wyroku w sprawie Zafranas p. Grecji z 4 października 2011 r. (skarga nr 4056/08) uchylenie roszczenia odszkodowawczego z tytułu wywłaszczenia Trybunał uznał za naruszenie zasady pierwszej, ponieważ sprawa nie dotyczyła „ani bezpośrednio odebrania mienia, ani kontroli korzystania z niego".

98 Wyrok w sprawie Pressos Compania Naviera SA z 20 listopada 1995 r., skarga nr 41727/98, dotyczący uchylenia z mocą wsteczną roszczenia odszkodowawczego. W wyroku w sprawie Malama p. Grecji z 1 marca 2001 r. (skarga nr 43622/98) pomimo zbieżności w znacznym stopniu ze sprawą Yagtzilara odmowę przez władze wypłaty odszkodowania z tytułu wywłaszczenia pomimo wydanego wyroku sądu uznał za pozbawienie własności.

99 Por. też B.M. Malzahn, *op. cit.* i tam cyt. literatura, s. 186–187.

100 Wyrok w sprawie Akkus p. Turcji z 9 lipca 1997 r., skarga nr 19263/92.

101 Por. wyroki w sprawach Burdov (z 7 maja 2002 r., skarga nr 59498/00), Jasiuniene p. Litwie (wyrok z 6 czerwca 2003 r., skarga nr 41510/98), a także Almeida Garrett and Mascarenhas Falcao i inni p. Portugalii z 11 stycznia 2000 r., skargi nry 29813/96, 30229/96.

102 Wyrok z 22 czerwca 2004 r., nr 31443/96, par. 144 i 145.

art. 1 Protokołu nr 1), choć w sposób nie zawsze dostatecznie jednoznaczny i konsekwentny.

Szersze posługiwanie się przez Trybunał zasadą drugą, a nie pierwszą, mogłoby – jak się wydaje – lepiej chronić pozycję skarżących[103], uwzględniając bardziej rygorystyczne przesłanki pozbawienia własności. Niemniej zarówno konstrukcja wywłaszczenia *de facto*, jak i tzw. „innych" czy „pozostałych" ingerencji w prawo własności, pozwala na stwierdzenie naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 w sprawach szczególnie skomplikowanych, trudnych do precyzyjnej oceny, a jednocześnie nie budzących wątpliwości, że do naruszenia prawa do poszanowania mienia doszło.

---

103 Zwraca na to uwagę C. Mik, *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. 215.