

adw. dr Piotr Sobański LL.M. (Zielona Góra)

piotr.sobanski@adwokatura.pl

ORCID iD: 0000-0001-8303-1125

## Wybrane aspekty możliwości domagania się przyjęcia ustawy reprivatyzacyjnej

### 1. Uwagi wstępne

Reprivatyzację można określić jako proces zmierzający do zwrotu znacjonalizowanego mienia na rzecz dawnych właścicieli lub ich następców prawnych, względnie mający na celu doprowadzenie do zapłaty im odszkodowań z tytułu wywłaszczenia.

Po 1989 r. w Polsce nie dokonano kompleksowej reprivatyzacji, która odniosłaby się do wszelkich kategorii mienia dotkniętego nacjonalizacją. W latach 1989-2015 do Sejmu trafiło wprawdzie 18 projektów ustaw odnoszących się do uregulowania problematyki reprivatyzacji w sposób kompleksowy i systemowy. Jedna ustawa została nawet uchwalona, jednak ostatecznie nie weszła w życie<sup>1</sup>.

W Polsce zostały przyjęte natomiast tzw. sektorowe ustawy reprivatyzacyjne, które odnosiły się do określonych kategorii wywłaszczonego mienia i określonych podmiotów dotkniętych nacjonalizacją. W tym kontekście należy mieć na uwadze, że w art. 2 ust. 1 zawetowanej przez Prezydenta Ustawy z dnia 7 marca 2001 r. o reprivatyzacji znajduje się szczegółowy katalog aktów normatywnych o charakterze wywłaszczeniowym oraz konfiskacyjnym<sup>2</sup>.

1 K. Dobrzeńcki, M. Romanowski, *Reprivatyzacja: problemy tworzenia i stosowania prawa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2015, s. 77; J. Rudzka, A. Semenowicz, R. Stawicki, *Problematyka reprivatyzacji w świetle projektów ustaw w latach 1989-2010, ze szczególnym uwzględnieniem propozycji ostatnich regulacji*, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Warszawa 2010, s. 22.

2 Art. 2 ust. 1 brzmi następująco:

„1. Świadczenia reprivatyzacyjne przysługują w związku z utratą własności nieruchomości:

1) przejętych przez Państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy na podstawie następujących przepisów:

a) art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13, z 1946 r. Nr 49, poz. 279, z 1957 r. Nr 39, poz. 172 oraz z 1968 r. Nr 3, poz. 6) oraz przepisów wydanych na podstawie tego dekretu,

b) art. 1 dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 15, poz. 82, z 1948 r. Nr 57, poz. 456, z 1968 r. Nr 3, poz. 6 oraz z 1969 r. Nr 13, poz. 95),

c) dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279),

d) dekretu z dnia 13 listopada 1945 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa państwowego "Film Polski" (Dz.U. Nr 55, poz. 308),

e) dekretu z dnia 28 listopada 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa (Dz.U. Nr 57, poz. 321),

Polska ratyfikowała w 1993 r. Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r.<sup>3</sup>. Dnia 10 października 1994 r. został ratyfikowany Protokół Nr 1 z dnia 20 marca 1952 r. do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, który odnosi się wprost do prawa własności<sup>4</sup>.

Niniejszy artykuł jest uaktualnioną wersją artykułu pt. „Kwestia konieczności przyjęcia ustawy reprivatyzacyjnej w świetle art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC”, udostępnionego przez autora w listopadzie 2019 r. w repozytorium CeON. W artykule została dokonana analiza ewentualnej konieczności przyjęcia kompleksowej ustawy reprivatyzacyjnej w oparciu o art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC, przy uwzględnieniu bogatego orzecznictwa ETPC dotyczącego wykładni i stosowania art. 1<sup>5</sup>.

---

f) art. 3 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz.U. Nr 3, poz. 17, Nr 71, poz. 389 i Nr 72, poz. 394, z 1958 r. Nr 45, poz. 224 oraz z 1969 r. Nr 13, poz. 95),

g) art. 34 ust. 1 i 3 dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz.U. Nr 13, poz. 87, Nr 49, poz. 279, Nr 71, poz. 389 i Nr 72, poz. 395, z 1947 r. Nr 19, poz. 77 i Nr 66, poz. 402, z 1948 r. Nr 57, poz. 454 oraz z 1969 r. Nr 13, poz. 95),

h) art. 41 ust. 1 i art. 42 dekretu z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (Dz.U. Nr 49, poz. 279, z 1958 r. Nr 17, poz. 71, z 1969 r. Nr 13, poz. 95, z 1971 r. Nr 27, poz. 250, z 1990 r. Nr 34, poz. 198 oraz z 1998 r. Nr 106, poz. 668),

i) ustawy z dnia 2 lipca 1947 r. o upamiętnieniu męczeństwa Narodu Polskiego i innych Narodów w Oświęcimiu (Dz.U. Nr 52, poz. 265),

j) ustawy z dnia 2 lipca 1947 r. o upamiętnieniu męczeństwa Narodu Polskiego i innych Narodów na Majdanku (Dz.U. Nr 52, poz. 266),

k) dekretu z dnia 7 kwietnia 1948 r. o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939-1945 r. (Dz.U. Nr 20, poz. 138 oraz z 1949 r. Nr 65, poz. 527),

l) dekretu z dnia 27 lipca 1949 r. o przejęciu na własność Państwa nie pozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich, położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego (Dz.U. Nr 46, poz. 339 oraz z 1958 r. Nr 17, poz. 71),

ł) ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o zmianie dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz.U. Nr 39, poz. 174, z 1961 r. Nr 32, poz. 161 oraz z 1982 r. Nr 11, poz. 79),

m) ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym (Dz.U. Nr 11, poz. 37 oraz z 1968 r. Nr 3, poz. 6),

n) art. 16 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa (Dz.U. z 1989 r. Nr 58, poz. 348, z 1990 r. Nr 34, poz. 198 oraz z 1991 r. Nr 107, poz. 464),

o) ustawy z dnia 30 maja 1962 r. - Prawo wodne (Dz.U. Nr 34, poz. 158 oraz z 1971 r. Nr 12, poz. 115),

2) przejętych przez Państwo w latach 1944-1962 bez podstaw prawnych lub z rażącym naruszeniem przepisów niewymienionych w pkt 1,

3) zajętych po dniu 1 września 1939 r. przez okupacyjne władze niemieckie, a następnie przejętych przez Skarb Państwa lub gminę miasta stołecznego Warszawy,

4) pozostawionych na terenach wschodnich Rzeczypospolitej Polskiej, które w związku z wojną rozpoczętą w dniu 1 września 1939 r. weszły w skład terytorium byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich”.

3 Dz. U. z dnia 10 lipca 1993 r., Nr 61, poz. 284.

4 Dz. U. z dnia 4 kwietnia 1995 r., Nr 36, poz. 175.

5 Artykuł uwzględnia częściowo rozważania autora zawarte w artykule *Kwestia konieczności przyjęcia ustawy reprivatyzacyjnej w świetle Art. 1 Protokołu Nr 1 do ETPC* <https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/17690/Adwokat%20dr%20Piotr%20Sobanski%20-%20Kwestia%20koniecznosci%20przyjecia%20ustawy%20reprivatyzacyjnej.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [data dostępu: 30 grudnia 2019 r.].

Rozważania zawarte w artykule nie odnoszą się do spraw przeciwko Polsce, w których skarżący zarzucali art. 6 ust. 1 EKPC<sup>6</sup> podczas postępowań przed polskimi sądami, dotyczących zwrotu wywłaszczonego mienia względnie odszkodowania z tytułu wywłaszczenia. Artykuł nie analizuje orzecznictwa ETPC w zakresie dotyczącym naruszenia art. 14 EKPC<sup>7</sup> m.in. dlatego, że art. 14 nie może być samoistną podstawą skargi do ETPC. Przepis ten ma charakter akcesoryjny wobec innych praw chronionych w EKPC. W określonych sytuacjach naruszenie art. 14 EKPC może być oczywiście zarzucane państwu w treści skargi, m.in. w związku z art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC lub art. 6 EKPC. Zastosowanie art. 14 EKPC w związku z art. 1 Protokołu Nr 1 wymagałoby jednak wykazania, że naruszenie zasady niedyskryminacji wiązało się ściśle z naruszeniem prawa własności<sup>8</sup>.

Należy zaznaczyć, że w niniejszym artykule została całkowicie pominięta ocena przyczyn braku przyjęcia przez ustawodawcę przez trzy ostatnie dekady kompleksowej ustawy reprivatyzacyjnej.

## 2. Pojęcie mienia z punktu widzenia treści art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC

W art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC została wprowadzona ochrona własności<sup>9</sup>. Niezawarcie w

6 Art. 6 ust. 1 EKPC dotyczący prawa do rzetelnego procesu brzmi następująco:

*„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości”.*

7 Art. 14 EKPC, który przewiduje zakaz dyskryminacji brzmi następująco:

*„Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej Konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn”.*

8 Por. V. Zagórowska, *Odpowiedzialność państwa za naruszenie praw mniejszości narodowych – słabości międzynarodowego systemu ich ochrony* [w:] *Odpowiedzialność międzynarodowa w związku z naruszeniami praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego*, red. M. Balcerzak, J. Kapelańska-Pręgowska, Katedra Praw Człowieka, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2016, s. 213; M. Ciesielska, *Zakaz dyskryminacji i zasada równości w regionalnych systemach ochrony praw człowieka na przykładzie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Arabskiej Karty Praw Człowieka* [w:] *Ochrona praw człowieka w wymiarze regionalnym*, red. M. Marcinko, Ośrodek Międzynarodowego Prawa Humanitarnego i Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012, s. 23; W. M. Góralski, *Przejęcie własności niemieckiej przez Państwo Polskie po drugiej wojnie światowej na Ziemiach Zachodnich i Północnych a niemieckie roszczenia odszkodowawcze*, Warszawa 2004 (<http://uwlaszczenia.gabo.pl/dok1.php?id=126>) [data dostępu: 26 grudnia 2019 r.].

9 Art. 1 Protokołu Nr 1 zatytułowany „Ochrona własności” brzmi następująco:

*„Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi*

EKPC regulacji, które odnosiłyby się do ochrony własności nie było wynikiem przeoczenia, lecz braku politycznej zgody co do uznania prawa własności za jedno z praw człowieka<sup>10</sup>. Idea ochrony własności jako prawa człowieka od początku wywoływała wiele dyskusji. Jak wskazuje w tym zakresie trafnie M. A. Nowicki „przedmiotem sporu była m.in. kwestia, czy w ogóle należy rozważać włączenie go do katalogu praw, które miały być zagwarantowane w Konwencji. Szczególne kontrowersje wywołał problem odszkodowań w przypadku pozbawienia mienia w drodze nacjonalizacji. One właśnie były powodem zaniechania umieszczenia tego prawa w zasadniczym tekście Konwencji. Stąd protokół dodatkowy”<sup>11</sup>. Ł. Duda i J. Kociubiński, analizując wspomniany wyżej spór, zauważają, że „ochrona własności budziła duże kontrowersje już na etapie redagowania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Ścierały się tu dwie przeciwstawne koncepcje. Pierwsza, reprezentowana przez Wielką Brytanię, głosiła, że własność jest prawem ekonomicznym i jej ochrona w ogóle nie powinna znaleźć się w tekście, który dotyczy praw politycznych. Drugi pogląd, który podzielały Francja i Irlandia, głosił, że prawo do poszanowania mienia jest tak ściśle powiązane z wolnością, że stanowi podstawę funkcjonowania każdej rodziny i dlatego zasługuje na miejsce w tworzonej Konwencji”. Przyjęcie art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC należy zatem traktować jako rezultat uzyskania kompromisu ze strony państw, będących członkami Rady Europy<sup>12</sup>.

Naruszenie art. 1 Protokołu Nr 1 może być zarzucane jedynie w zakresie, w jakim kwestionowane rozstrzygnięcia odnosiły się do mienia osoby skarżącej w rozumieniu art. 1 Protokołu Nr 1<sup>13</sup>. Art. 1 chroni wszelkie atrybuty własności, a zatem: prawo do używania rzeczy (*ius utendi*), prawo do posiadania (*ius possidendi*), prawo do pobierania pożytków i innych dochodów (*ius fruendi*), (*ius abutendi*) oraz prawo do faktycznego dysponowania (*ius disponendi*)<sup>14</sup>.

Pojęcie mienia, o którym mowa w art. 1 Protokołu Nr 1, nie jest ograniczone jedynie do

---

*zasadami prawa międzynarodowego.*

*Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych”.*

10 K. Przybyszewski, *Prawa człowieka w kontekstach kulturowych*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2010, s. 67.

11 M. A. Nowicki, Komentarz do art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, LEX 2017.

12 Ł. Duda, J. Kociubiński, Realizacja ochrony własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na podstawie orzeczenia Lithgow i inni (<http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34400/0015.pdf>) [data dostępu: 27 grudnia 2019 r.].

13 Decyzja ETPC z dnia 2 marca 2005 r., skargi nr 71916/01, 71917/01, 10260/02, Maltzan i inni, Zitzewitz i inni oraz Man Ferrostaal i Alfred Toepfer-Stiftung v. Niemcy, LEX nr 147231; Wyrok ETPC z dnia 28 września 2004 r., Kopecký v. Słowacja.

14 R. Grzeszczak, *Problematyka roszczeń majątkowych w stosunkach polsko-niemieckich* (<http://robertgrzeszczak.bio.wpia.uw.edu.pl/files/2012/10/PROBLEMATYKA-ROSZCZE%C5%83-MAJ%C4%84TKOWYCH.pdf>) [data dostępu: 27 grudnia 2019 r.].

własności dóbr fizycznych. Ma ono znaczenie autonomiczne i jest niezależne od formalnej klasyfikacji przyjętej przez prawo danego państwa<sup>15</sup>. Inne niż własność prawa i interesy składające się na majątek mogą być również postrzegane jako prawa majątkowe, a tym samym jako mienie" w rozumieniu art. 1 Protokołu Nr 1<sup>16</sup>. Mienie może być istniejącym mieniem lub aktywami<sup>17</sup>.

Osoba zaskarżająca naruszenie jej prawa majątkowego musi udowodnić istnienie tego prawa<sup>18</sup>. W każdym postępowaniu ETPC musi rozstrzygnąć, czy okoliczności danej sprawy, postrzegane jako całość, dawały skarżącemu tytuł do interesu materialnoprawnego, który jest chroniony przez art. 1 Protokołu Nr 1, a tym samym czy przepis ten znajduje zastosowanie w sprawie<sup>19</sup>.

Mienie może w określonych sytuacjach obejmować nawet roszczenia<sup>20</sup>. Aby roszczenie mogło zostać uznane za aktywa wchodzące w zakres stosowania art. 1 Protokołu Nr 1, skarżący powinien wykazać, że ma ono wystarczające podstawy w prawie krajowym<sup>21</sup>. Wystarczająca podstawa, istniejąca na gruncie prawa krajowego, występuje wówczas, gdy roszczenie jest wystarczająco ustalone, aby można go było dochodzić<sup>22</sup>. Warto wspomnieć, że nie podlega ochronie przewidzianej art. 1 Protokołu Nr 1 warunkowe roszczenie, które następnie upadło w wyniku niespełnienia warunku<sup>23</sup>.

Sama nadzieja osoby skarżącej, że może zostać przywrócone na jej rzecz prawo własności, którego już od dawna nie można skutecznie wykonywać i które utracono przed wejściem w życie w stosunku do państwa Protokołu Nr 1, nie może w świetle orzecznictwa ETPC zostać uznana za mienie w rozumieniu art. 1 Protokołu Nr 1<sup>24</sup>. Jeżeli przedmiotem wniesionej skargi stało się

15 Wyrok ETPC z dnia 7 lipca 2009 r., skarga nr 22279/04, Plechanow v. Polska, LEX nr 504446; Wyrok ETPC z dnia 21 czerwca 2011 r., skarga nr 46575/09, Bellizzi v. Malta, LEX nr 846299; Decyzja ETPC z dnia 9 października 2012 r., skarga nr 26501/05, Eparhija Budimljansko-nikišićka i inni v. Czarnogóra, LEX nr 1285512; Wyrok ETPC z dnia 7 lutego 2013 r., skarga nr 16574/08, Fabris v. Francja, LEX nr 1260966; Wyrok ETPC z dnia 14 maja 2013 r., skarga nr 66529/11, N. K. M. v. Węgry, LEX nr 1771580.

16 Wyrok ETPC z dnia 7 lutego 2013 r., Fabris v. Francja; Wyrok ETPC z dnia 21 czerwca 2011 r., Bellizzi v. Malta.

17 Wyrok ETPC z dnia 21 czerwca 2011 r., Bellizzi v. Malta; Wyrok ETPC z dnia 28 września 2004 r., Kopecký v. Słowacja.

18 Decyzja ETPC z dnia 6 kwietnia 2000 r., skarga nr 33776/96, P. Potocka, P. Potocki, D. Potocka-Radziwiłł, A. Potocka i I. d'Ornano v. Polska, LEX nr 41143; Decyzja ETPC z dnia 27 stycznia 2000 r., skarga nr 33752/96, Rucińska v. Polska, LEX nr 41130.

19 Wyrok ETPC z dnia 29 maja 2012 r., skarga nr 2489/09, Flores Cardoso v. Portugalia, LEX nr 1164651; Decyzja ETPC z dnia 17 grudnia 2013 r., skarga nr 49893/07, Crash 2000 OOD i inni v. Bułgaria, LEX nr 1409586; Wyrok ETPC z dnia 14 maja 2013 r., N. K. M. v. Węgry; Wyrok ETPC z dnia 21 czerwca 2011 r., Bellizzi v. Malta.

20 Por. Wyrok ETPC z dnia 21 czerwca 2011 r., Bellizzi v. Malta; Decyzja ETPC z dnia 17 maja 2016 r., skarga nr 8585/13, Piekarska i inni v. Polska, LEX nr 2051117.

21 Wyrok ETPC z dnia 20 maja 2010 r., skarga nr 55555/08, Lelas v. Chorwacja, LEX nr 578480; Wyrok ETPC z dnia 6 października 2005 r., skarga nr 1513/03, Draon v. Francja, LEX nr 157767.

22 Wyrok ETPC z dnia 20 maja 2010 r., Lelas v. Chorwacja.

23 Wyrok ETPC z dnia 4 marca 2003 r., skarga nr 39050/97, Jantner v. Słowacja, LEX nr 77471; Wyrok ETPC z dnia 7 lutego 2013 r., Fabris v. Francja; Decyzja ETPC z dnia 17 maja 2016 r., Piekarska i inni v. Polska.

24 Por. Decyzja ETPC z dnia 11 grudnia 2018 r., skarga nr 41178/12, Rał v. Polska, LEX nr 2627060; Wyrok ETPC z

roszczenie, skarżący może natomiast argumentować i dowodzić, że ma przynajmniej uzasadnione prawnie oczekiwanie, aby móc uzyskać efektywne korzystanie z prawa majątkowego<sup>25</sup>. ETPC rozgranicza bowiem w swoim orzecznictwie konsekwentnie nadzieję od uzasadnionej prawnie ekspektatywy, Ekspektatywa musi mieć bardziej konkretny charakter niż sama nadzieja skarżącego i być bardziej od niej realna<sup>26</sup>.

Uzasadniona prawnie ekspektatywa może opierać się zarówno na regulacjach zawartych w prawie krajowym jak i na ostatecznym orzeczeniu sądowym<sup>27</sup>. Należy jednak podkreślić, że uprawniona ekspektatywa nie powstaje wówczas, gdy tylko i wyłącznie zachodzi spór co do ustalenia prawidłowej wykładni i stosowania prawa krajowego, a prezentowane przez skarżącego stanowisko było odrzucone przez sądy krajowe<sup>28</sup>. ETPC wyraża pogląd w orzecznictwie, że decydująca przy rozstrzyganiu w przedmiocie skargi nie jest okoliczność istnienia rzeczywistego sporu lub dającego się uzasadnić roszczenia skarżącego<sup>29</sup>.

Roszczenie skarżącego może być postrzegane jako podlegające ochronie art. 1 Protokołu Nr 1 aktywa także wówczas, gdy istnieje potwierdzająca to linia orzecznicza sądów krajowych<sup>30</sup>. Jest to kolejny przykład na wykazanie istnienia uzasadnionej ekspektatywy. Nie mogą jednak istnieć kontrowersje w linii orzeczniczej co do sposobu, w jaki prawo krajowe winno być prawidłowo interpretowane i stosowane<sup>31</sup>. Uprawniona ekspektatywa nie stanowi zatem mienia, jeżeli dany interes majątkowy nie znajduje potwierdzenia w ustalonym orzecznictwie sądów krajowych. Linia orzecznicza sądów powinna być przy tym jednolita, co niejednokrotnie podkreślał ETPC<sup>32</sup>.

---

dnia 4 marca 2003 r., Jantner v. Słowacja; Wyrok ETPC z dnia 7 lutego 2013 r., Fabris v. Francja; Decyzja ETPC z dnia 9 października 2012 r., Eparhija Budimljansko-nikšićka i inni v. Czarnogóra; Decyzja ETPC z dnia 5 kwietnia 2018 r., skarga nr 32045/10, Kościół Chrześcijan Baptistów we Wrocławiu v. Polska, LEX nr 2467650.

25 Por. Wyrok ETPC z dnia 14 maja 2013 r., N. K. M. v. Węgry; Wyrok ETPC z dnia 7 stycznia 2003 r., skarga nr 44912/98, Kopecký v. Słowacja, LEX nr 75679; Wyrok ETPC z dnia 4 marca 2003 r., Jantner v. Słowacja; Decyzja ETPC z dnia 27 stycznia 2000 r., Rucińska v. Polska; Decyzja ETPC z dnia 6 kwietnia 2000 r., P. Potocka, P. Potocki, D. Potocka-Radziwiłł, A. Potocka i I. d'Ornano v. Polska.

26 Por. Decyzja ETPC z dnia 9 października 2012 r., Eparhija Budimljansko-nikšićka i inni v. Czarnogóra; Wyrok ETPC z dnia 29 maja 2012 r., Flores Cardoso v. Portugalia; Decyzja ETPC z dnia 2 maja 2017 r., skarga nr 55537/10, Haupt v. Austria, LEX nr 2297380; Wyrok ETPC z dnia 28 września 2004 r., Kopecký v. Słowacja; Decyzja ETPC z dnia 3 października 2017 r., skarga nr 1680/08, Lubelska Fabryka Maszyn i Narzędzi Rolniczych 'Plon' i inni v. Polska, LEX nr 2381150.

27 Por. Decyzja ETPC z dnia 9 października 2012 r., Eparhija Budimljansko-nikšićka i inni v. Czarnogóra; Wyrok ETPC z dnia 7 lipca 2009 r., Plechanow v. Polska.

28 Wyrok ETPC z dnia 29 maja 2012 r., Flores Cardoso v. Portugalia; Decyzja ETPC z dnia 17 grudnia 2013 r., Crash 2000 OOD i inni v. Bułgaria.

29 Wyrok ETPC z dnia 28 września 2004 r., Kopecký v. Słowacja.

30 Decyzja ETPC z dnia 3 października 2017 r., Lubelska Fabryka Maszyn i Narzędzi Rolniczych 'Plon' i inni v. Polska; Wyrok ETPC z dnia 7 lipca 2009 r., Plechanow v. Polska.

31 Wyrok ETPC z dnia 14 maja 2013 r., N. K. M. v. Węgry; Wyrok ETPC z dnia 29 maja 2012 r., Flores Cardoso v. Portugalia.

32 Wyrok ETPC z dnia 28 września 2004 r., Kopecký v. Słowacja; Wyrok ETPC z dnia 29 maja 2012 r., Flores Cardoso v. Portugalia; Wyrok ETPC z dnia 21 czerwca 2011 r., Bellizzi v. Malta.

W omawianym zakresie warto odnieść się do wyroku ETPC wydanego w sprawie Broniowski v. Polska, w którym uprawnienie skarżącego, określone jako „prawo do zaliczenia” zostało uznane za „konkretne prawo majątkowe” o „wartości majątkowej” przez Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy. Spowodowało to uznanie przez ETPC, że uprawnienie skarżącego stanowiło „mienie” w rozumieniu art. 1 Protokołu Nr 1. Zarzuty dotyczyły braku realizacji przez Polskę uprawnienia do rekompensaty, które prawo polskie niezmiennie przyznawało skarżącemu, tj. przed ratyfikacją Protokołu Nr 1, a także w momencie wydania decyzji w przedmiocie dopuszczalności skargi<sup>33</sup>.

### 3. Jurysdykcja temporalna ETPC w sprawach dotyczących pozbawienia własności

ETPC wskazywał niejednokrotnie w orzecznictwie, że pozbawienie własności jest co do zasady jednorazowym zdarzeniem i nie tworzy trwałej sytuacji pozbawienia prawa<sup>34</sup>.

Przekonanie, że prawo obowiązujące podczas dokonanego przed ratyfikacją wywłaszczenia zostanie zmienione, nie może zostać uznane za uzasadnioną prawnie ekspektatywę dla celów art. 1 Protokołu Nr 1<sup>35</sup>.

Trybunał jest właściwy *ratione temporis* jedynie wobec zdarzeń objętych przepisami Protokołu Nr 1, do których doszło po dacie jego ratyfikacji<sup>36</sup>. Niezgodność skargi *ratione temporis* z postanowieniami EKPC i Protokołów skutkuje zgodnie z art. 35 ust. 4 EKPC<sup>37</sup> odrzuceniem

33 Szerzej: Wyrok ETPC z dnia 22 czerwca 2004 r., skarga nr 31443/96, Broniowski v. Polska, LEX nr 122528; Decyzja ETPC z dnia 19 grudnia 2002 r., skarga nr 31443/96, Broniowski v. Polska, LEX nr 56798.

34 Decyzja ETPC z dnia 2 marca 2005 r., Maltzan i inni, Zitzewitz i inni oraz Man Ferrostaal i Alfred Toepfer-Stiftung v. Niemcy; Wyrok ETPC z dnia 28 września 2004 r., Kopecký v. Słowacja; Decyzja ETPC z dnia 13 grudnia 2000 r., skarga nr 33071/96, Malhous v. Czechy, LEX nr 148771.

35 Decyzja ETPC z dnia 9 października 2012 r., Eparhija Budimljansko-nikšićka i inni v. Czarnogóra.

36 Por. Decyzja ETPC z dnia 6 kwietnia 2000 r., P. Potocka, P. Potocki, D. Potocka-Radziwiłł, A. Potocka i I. d'Ornano v. Polska.

37 Art. 35 ust. 4 EKPC określający wymogi dopuszczalności skargi brzmi następująco:

„1. Trybunał może rozpatrywać sprawę dopiero po wyczerpaniu wszystkich środków odwoławczych, przewidzianych prawem wewnętrznym, zgodnie z powszechnie uznanymi zasadami prawa międzynarodowego, i jeśli sprawa została wniesiona w ciągu sześciu miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji.

2. Trybunał nie rozpatruje żadnej skargi wniesionej w trybie art. 34, która:

a) jest anonimowa lub

b) jest co do istoty identyczna ze sprawą już rozpatrzoną przez Trybunał lub ze sprawą, która została poddana innej międzynarodowej procedurze dochodzenia lub rozstrzygnięcia, i jeśli skarga nie zawiera nowych, istotnych informacji.

3. Trybunał uznaje za niedopuszczalną każdą skargę indywidualną wniesioną w trybie art. 34, jeśli uważa, że:

a) skarga nie daje się pogodzić z postanowieniami Konwencji lub jej Protokołów, jest w sposób oczywisty nieuzasadniona lub stanowi nadużycie prawa do skargi; lub

b) skarżący nie doznał znaczącego uszczerbku, chyba że poszanowanie praw człowieka w rozumieniu Konwencji i jej Protokołów wymaga rozpatrzenia przedmiotu skargi oraz pod warunkiem, że żadna sprawa, która nie została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy, nie może być odrzucona na tej podstawie.

4. Trybunał odrzuca każdą skargę, którą uzna za niedopuszczalną w myśl niniejszego artykułu. Trybunał może

skargi<sup>38</sup>.

Od daty ratyfikacji wszystkie zachowania przypisywane państwu muszą być zgodne z EKPC i Protokołami, a późniejsze okoliczności faktyczne wchodzą w zakres jurysdykcji ETPC nawet wówczas, gdy są one tylko przedłużeniem już istniejącej sytuacji<sup>39</sup>. O ile ETPC nie ma jurysdykcji temporalnej do zbadania faktów przed datą, kiedy Protokół Nr 1 został ratyfikowany, to może wziąć pod uwagę fakty zaistniałe przed ratyfikacją tak dalece, jak mogą one zostać uznane za okoliczności, które wywołały sytuację rozciągającą się poza datę ratyfikacji, lub które mogą mieć znaczenie dla zrozumienia zdarzeń po tej dacie<sup>40</sup>.

W orzecznictwie ETPC odnosił się do mającego wpływ na temporalne ograniczenie jurysdykcji tzw. ciągłego naruszenia EKPC i Protokołu Nr 1, tj. sytuacji, która powstała przed ratyfikacją EKPC i Protokołu, lecz utrzymuje się po tej dacie<sup>41</sup>. W sprawie *Broniowski v. Polska* ETPC uznał jurysdykcję temporalną dla zbadania skargi, w której zarzuty odnosiły się do działań i zaniechań państwa w stosunku do wykonania uprawnienia do środka odszkodowawczego przyznanego Zabużanom – w tym skarżącemu – na mocy prawa krajowego<sup>42</sup>. Z uwagi na uprzednie uznanie przez Polskę zasadności roszczeń Zabużan ETPC potraktował za naruszenie ciągle ich praw<sup>43</sup>.

Art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji ma na celu ochronę niezakłóconego korzystania z istniejącego mienia<sup>44</sup>. ETPC konsekwentnie wskazywał, że art. 1 Protokołu Nr 1 nie gwarantuje prawa do nabycia własności<sup>45</sup>.

---

*tak zdecydować w każdej fazie postępowania”.*

38 Decyzja ETPC z dnia 7 października 2008 r., skarga nr 47550/06, *Preussische Treuhand GmbH & CO. Kg A. A. v. Polska*, LEX nr 457001.

39 Decyzja ETPC z dnia 7 października 2008 r., *Preussische Treuhand GmbH & CO. Kg A. A. v. Polska*.

40 Wyrok ETPC z dnia 15 grudnia 2015 r., skarga nr 32794/07, *Matczyński v. Polska*, LEX nr 1936311.

41 Por. Wyrok ETPC z dnia 23 marca 1995 r., skarga nr 15318/89, *Loizidou v. Turcja*, LEX nr 80428; szerzej na temat ciągłego naruszenia prawa: M. Balcerzak, *Odpowiedzialność państwa-strony Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Studium prawnomiędzynarodowe*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2013, s. 117-121; A. Czaplińska, *Określanie własnej kompetencji przez sądy międzynarodowe – granica czy przejaw swobody orzeczniczej?* [w:] *Granice swobody orzekania sądów międzynarodowych*, red. A. Wyrozumska, Seria Wydawnicza Katedry Europejskiego Prawa Konstytucyjnego Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014, s. 99-100.

42 Decyzja ETPC z dnia 19 grudnia 2002 r., *Broniowski v. Polska*; Wyrok ETPC z dnia 22 czerwca 2004 r., *Broniowski v. Polska*.

43 R. Grzeszczak, *op. cit.*

44 Decyzja ETPC z dnia 27 stycznia 2000 r., *Rucińska v. Polska*; Decyzja ETPC z dnia 6 kwietnia 2000 r., *P. Potocka, P. Potocki, D. Potocka-Radziwiłł, A. Potocka i I. d'Ornano v. Polska*.

45 Decyzja ETPC z dnia 5 kwietnia 2018 r., *Kościół Chrześcijan Baptystów we Wrocławiu v. Polska*, decyzja ETPC z dnia 13 marca 2018 r., skarga nr 45651/11, *Dobrowolski i inni v. Polska*, LEX nr 2467651; wyrok ETPC z dnia 4 marca 2003 r., *Jantner v. Słowacja*; Decyzja ETPC z dnia 27 stycznia 2000 r., *Rucińska v. Polska*; Decyzja ETPC z dnia 6 kwietnia 2000 r., *P. Potocka, P. Potocki, D. Potocka-Radziwiłł, A. Potocka i I. d'Ornano v. Polska*; Decyzja ETPC z dnia 23 stycznia 2018 r., skarga nr 12792/13, *Wysowska v. Polska*, LEX nr 2442318; Decyzja ETPC z dnia 23 października 2012 r., skarga nr 34880/12, *N. K. M. v. Węgry*, LEX nr 1285616.



#### 4. Możliwość ingerencji przez państwo w zasadę poszanowania mienia

W myśl art. 1 ust. 1 Protokołu Nr 1 pozbawienie własności może nastąpić jedynie na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego.

Najważniejszym wymogiem art. 1 ust. 1 Protokołu Nr 1 jest wymóg, aby wszelkie ingerencje ze strony organu władzy publicznej w poszanowanie mienia były zgodne z prawem<sup>46</sup>. Zasada zgodności z prawem zakłada, że odnośne przepisy prawa krajowego są wystarczająco dostępne, dokładne, a także przewidywalne w swym stosowaniu<sup>47</sup>. Ogólne zasady prawa międzynarodowego, o których mowa w art. 1 ust. 1 odnoszą się wyłącznie do własności należącej do cudzoziemców i wynika z nich obowiązek zapłaty odszkodowania<sup>48</sup>. Zasady te kształtowały się najpierw wśród państw zachodnich. W tym zakresie można odnieść się m.in. do tzw. doktryny Hulla, uzależniającej wywłaszczenie od zapłaty odszkodowania, które ma być natychmiastowe, odpowiednie i efektywne<sup>49</sup>. Obecnie obowiązek odszkodowawczy należy uznać w prawie międzynarodowym za bezsporny.

W myśl art. 1 ust. 1 Protokołu Nr 1 pozbawienie własności może nastąpić w interesie publicznym. ETPC wskazywał w orzecznictwie, że państwo cieszy się szerokim marginesem uznania co do tego, co jest zgodne z interesem publicznym<sup>50</sup>. Ponadto pojęcie interesu publicznego jest z założenia szerokie<sup>51</sup>. ETPC uznaje osąd prawodawcy dotyczący tego, co leży w interesie publicznym, chyba że jest on w sposób oczywisty pozbawiony rozsądnej podstawy<sup>52</sup>.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 Protokołu Nr 1 postanowienia zawarte w ust. 1 nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu

46 Wyrok ETPC z dnia 15 grudnia 2015 r., *Matczyński v. Polska*; Wyrok ETPC z dnia 28 czerwca 2018 r., skarga nr 1828/06, *G.I.E.M. S.R.L. i inni v. Włochy*, LEX nr 2508455.

47 Wyrok ETPC z dnia 7 czerwca 2012 r., skarga nr 38433/09, *Centro Europa 7 S.r.l. i Di Stefano v. Włochy*, LEX nr 1164402.

48 M. A. Nowicki, *Komentarz do art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, LEX 2017.

49 Szerzej: P. Sobański, *Roszczenia Polski wobec RFN w świetle doktryny niemieckiej*, Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogiki i Administracji im. Mieszka I w Poznaniu, Poznań 2019, s. 235-237.

50 Wyrok ETPC z dnia 15 grudnia 2015 r., *Matczyński v. Polska*; Decyzja ETPC z dnia 6 grudnia 2011 r., skarga nr 44232/11, *Mihăieş i Senteş v. Rumunia*, LEX nr 1101154.

51 Wyrok ETPC z dnia 13 grudnia 2016 r., skarga nr 53080/13, *Bélané Nagy v. Węgry*, LEX nr 2165716; Wyrok ETPC z dnia 17 kwietnia 2012 r., skarga nr 31925/08, *Grudić v. Serbia*, LEX nr 1147983.

52 Por. Decyzja ETPC z dnia 6 grudnia 2011 r., *Mihăieş i Senteş v. Rumunia*; Wyrok ETPC z dnia 16 lipca 2014 r., skarga nr 60642/08, *Ališić i inni v. Bośnia-Hercegowina, Chorwacja, Macedonia, Serbia i Słowenia*, LEX nr 1487006.

zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych.

Ingerencja państwa w zasadę poszanowania mienia powinna utrzymywać sprawiedliwą równowagę pomiędzy wymogami publicznego lub powszechnego interesu społeczeństwa a wymaganiami ochrony praw podstawowych jednostki, co wynika z treści art. 1 Protokołu Nr 1<sup>53</sup>. Określając czy istnieje tego rodzaju równowaga, ETPC uznaje, że państwa dysponują szerokim marginesem uznania w zakresie wyboru środków i oceny, czy konsekwencje danego działania są usprawiedliwione ochroną interesu ogólnego w osiągnięciu danego celu<sup>54</sup>. Wymagana sprawiedliwa równowaga nie jest zachowana, gdy skarżący ponosi indywidualne i nadmierne obciążenie<sup>55</sup>.

Zasady prawa międzynarodowego o których mowa w art. 1 ust. 1 Protokołu Nr 1 dotyczą wprawdzie cudzoziemców i nakazują dokonywanie wywłaszczeń tylko i wyłącznie za odszkodowaniem. Nie oznacza to jednak, że osoby niebędące cudzoziemcami mogą być arbitralnie pozbawiane przez państwo własności bez odszkodowania.

Zasady przyznawania odszkodowania obowiązujące w prawodawstwie danego państwa mają kluczowe znaczenie dla oceny, czy zakwestionowany środek respektuje wymaganą sprawiedliwą równowagę oraz czy nie nakłada nieproporcjonalnego obciążenia na skarżącego. Art. 1 Protokołu Nr 1 nie gwarantuje jednak prawa do pełnego odszkodowania w wysokości odzwierciedlającej wartość rynkową wywłaszczonego mienia<sup>56</sup>.

## 5. Ocena prawna wywłaszczeń dokonanych przed ratyfikacją Protokołu Nr 1

Konwencja nie nałożyła na państwa obowiązku naprawy krzywd lub szkód wyrządzonych przed jej ratyfikacją<sup>57</sup>. Również art. 1 Protokołu Nr 1 nie może być interpretowany w sposób nakładający co do zasady obowiązek przywracania własności, która została przeniesiona na państwo przed ratyfikacją Konwencji<sup>58</sup>.

53 Decyzja ETPC z dnia 6 grudnia 2011 r., *Mihăieș i Senteș v. Rumunia*; Wyrok ETPC z dnia 17 kwietnia 2012 r., *Grudić v. Serbia*; Wyrok ETPC z dnia 14 maja 2013 r., *N. K. M. v. Węgry*; Wyrok ETPC z dnia 16 listopada 2004 r., skarga nr 41673/98, *Bruncrona v. Finlandia*, LEX nr 142265; Wyrok ETPC z dnia 16 lipca 2014 r., *Ališić i inni v. Bośnia-Hercegowina, Chorwacja, Macedonia, Serbia i Słowenia*.

54 Wyrok ETPC z dnia 28 czerwca 2018 r., *G.I.E.M. S.R.L. i inni v. Włochy*; Wyrok ETPC z dnia 24 października 1986 r., skarga nr 9118/80, *AGOSI v. Wielka Brytania*, LEX nr 81001.

55 Por. Wyrok ETPC z dnia 15 grudnia 2015 r., *Matczyński v. Polska*; Wyrok ETPC z dnia 13 grudnia 2016 r., *Bélané Nagy v. Węgry*.

56 Por. Wyrok ETPC z dnia 16 listopada 2004 r., *Bruncrona v. Finlandia*.

57 Wyrok ETPC z dnia 6 października 2015 r., skarga nr 26860/11, *Krasnodębska-Kazikowska i Łuniewska v. Polska*, LEX nr 1800237.

58 Decyzja ETPC z dnia 9 października 2012 r., *Eparhija Budimljansko-nikšićka i inni v. Czarnogóra*; Decyzja ETPC z dnia 5 kwietnia 2018 r., *Kościół Chrześcijan Baptistów we Wrocławiu v. Polska*; Decyzja ETPC z dnia 7 października 2008 r., *Preussische Treuhand GmbH & CO. Kg A. A. v. Polska*; Decyzja ETPC z dnia 7 października 2008 r., Wyrok ETPC z dnia 28 września 2004 r., *Kopecký v. Słowacja*; Decyzja ETPC z dnia 2 marca 2005 r.,

Brak tego obowiązku wynika z okoliczności, że w myśl ogólnej zasady prawa międzynarodowego zawartej w art. 28 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r.<sup>59</sup> postanowienia traktatu nie są stosowane wstecz, chyba że strony wyraźnie postanowiły inaczej<sup>60</sup>. W przypadku EKPC należy podkreślić, że składa się ona nie tylko z wzajemnych ustaleń pomiędzy państwami, które ją ratyfikowały, lecz kreuje bezpośrednio prawa dla osób fizycznych objętych jurysdykcją tych państw. Zatem zasada niedziałania traktatów wstecz jest istotna nie tylko dla ETPC, ale także, przede wszystkim, dla sądów krajowych w chwili stosowania przez nie EKPC. ETPC, z uwagi na subsydiarną rolę w dziedzinie ochrony praw człowieka, powinien uważać, aby nie osiągnąć skutku równoznacznego z doprowadzeniem organów władzy krajowej do stosowania EKPC wstecz<sup>61</sup>. Dlatego ETPC wskazuje w orzecznictwie na okoliczność, że zgodnie z powszechnie uznanymi zasadami prawa międzynarodowego państwo może ponosić odpowiedzialność tylko i wyłącznie za zdarzenia, które nastąpiły po ratyfikowaniu EKPC przez to państwo<sup>62</sup>.

Art. 1 Protokołu Nr 1 nie nakłada żadnych ograniczeń na swobodę państwa w zakresie określania zakresu restytucji własności lub wyboru warunków, na jakich nastąpi zwrot praw majątkowych poprzednim właścicielom<sup>63</sup>. Państwa mają też szeroki margines uznania w odniesieniu do wyłączenia określonych kategorii dawnych właścicieli od uprawnienia do restytucji<sup>64</sup>.

W poszczególnych państwach europejskich po obaleniu ustroju komunistycznego przyjęto odmienne modele reprivatyzacji, wprowadzając ograniczenia np. związane z określoną narodowością, miejscem zamieszkania. Warto tu podać kilka przykładów, które wymienia R. Grzeszczak: *„[w] byłej Czechosłowacji (jeszcze przed podziałem państwa), (...), wyłączono Niemców sudeckich, na Słowacji natomiast emigrantów, na Węgrzech poza Kościołem w reprivatyzacji nie uczestniczą osoby prawne, w Bułgarii specjalna ustawa dotyczy osób*

---

Maltzan i inni, Zitzewitz i inni oraz Man Ferrostaal i Alfred Toepfer-Stiftung v. Niemcy.

59 Dz. U. z dnia 2 listopada 1990 r., Nr 74, poz. 439.

60 Art. 28 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów brzmi następująco:

*„Traktaty nie mają mocy wstecznej”* brzmi następująco: *„Jeżeli odmienny zamiar nie wynika z traktatu ani nie jest ustalony w inny sposób, jego postanowienia nie wiążą strony w odniesieniu do żadnej czynności lub zdarzenia, które miały miejsce, ani w odniesieniu do żadnej sytuacji, która przestała istnieć przed dniem wejścia w życie traktatu w stosunku do tej strony”*.

61 Wyrok ETPC z dnia 8 marca 2006 r., skarga nr 59532/00, Blečić v. Chorwacja, LEX nr 174501.

62 Por. Decyzja ETPC z dnia 27 stycznia 2000 r., Rucińska v. Polska.

63 Decyzja ETPC z dnia 5 kwietnia 2018 r., Kościół Chrześcijan Baptystów we Wrocławiu v. Polska; Wyrok ETPC z dnia 4 marca 2003 r., Jantner v. Słowacja; Decyzja ETPC z dnia 7 października 2008 r., Preussische Treuhand GmbH & CO. Kg A. A. v. Polska; Wyrok ETPC z dnia 28 września 2004 r., Kopecký v. Słowacja; Decyzja ETPC z dnia 9 października 2012 r., Eparhija Budimljansko-nikšićka i inni v. Czarnogóra.

64 Wyrok ETPC z dnia 9 lutego 2012 r., skarga nr 42856/06, Kinský v. Czechy, LEX nr 1107808; Decyzja ETPC z dnia 5 kwietnia 2018 r., Kościół Chrześcijan Baptystów we Wrocławiu v. Polska.

Wybrane aspekty możliwości domagania się przyjęcia ustawy reprivatyzacyjnej

*narodowości tureckiej. Na Węgrzech przewidziano przede wszystkim odszkodowania, w Bułgarii – zwrot w naturze (z ograniczeniami)*<sup>65</sup>.

Jeżeli dane kategorie byłych właścicieli zostają wyłączone z kręgu podmiotów objętych reprivatyzacją, ich roszczenia restytucyjne nie mogą stanowić podstawy uprawnionej ekspektatywy, która korzysta z ochrony przewidzianej w art. 1 Protokołu Nr 1<sup>66</sup>. W tym zakresie warto wspomnieć, że ETPC potwierdził powyższą zasadę, wydając decyzję w sprawie Zamoyski-Brisson i inni v. Polska. ETPC odniósł się przy tym do wyroku wydanego w sprawie Broniowski v. Polska, wskazując, że fakt nadania przez ustawę krajową określonego uprawnienia zabużanom, jako jednej z kategorii skarżących, nie wymaga od państwa zapewnienia odszkodowania innej kategorii potencjalnych skarżących dochodzących zwrotu własności<sup>67</sup>.

Z drugiej strony należy pamiętać, że wolny wybór państw co do warunków, na jakich będą przywracać własność lub przyznawać odszkodowanie za skonfiskowaną przed ratyfikacją EKPC własność, nie oznacza, że ETPC nie ma kompetencji do zbadania, czy przyjęcie stosownej regulacji prawnej było zgodne z gwarancjami EKPC i jej Protokołów<sup>68</sup>. Przede wszystkim takie ustawodawstwo można uznać za źródło nowego prawa majątkowego chronionego przez art. 1 Protokołu Nr 1, które przysługuje osobom spełniającym wymogi przyznania tego rodzaju uprawnienia<sup>69</sup>.

Gdy państwo przyjmie takie rozwiązanie, musi być ono wdrażane z rozsądną przejrzystością i spójnością, aby uniknąć, tak dalece, jak to jest możliwe, pojawienia się niepewności i niejasności wśród osób, których dotyczą środki wdrożone przez państwo<sup>70</sup>.

W omawianym kontekście warto przytoczyć fragment wyroku ETPC z dnia 24 maja 2005 r. wydanego w sprawie J.S. i A.S. v. Polska *„Nie istnieje niezbędna relacja pomiędzy istnieniem roszczeń powstałych względem mienia w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1 a stosowaniem art. 6 ust. 1 Konwencji. Okoliczność, iż skarżący nie miał uzasadnionej prawnie ekspektatywy przywrócenia własności przedmiotowego mienia na podstawie przepisów prawa krajowego, jest wystarczająca do wykluczenia stosowania art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji w okolicznościach takiej sprawy. Jednocześnie nie jest to okoliczność wystarczająca, aby wykluczyć wniosek, iż z chwilą powstania*

65 R. Grzeszczak, *op. cit.*

66 Decyzja ETPC z dnia 5 kwietnia 2018 r., Kościół Chrześcijan Baptystów we Wrocławiu v. Polska; Wyrok ETPC z dnia 28 września 2004 r., Kopecký v. Słowacja; Wyrok ETPC z dnia 22 sierpnia 2006 r., skarga nr 7352/03, Beshiri i inni v. Albania, LEX nr 192726.

67 Decyzja ETPC z dnia 12 września 2017 r., skarga nr 19875/13, Zamoyski-Brisson i inni v. Polska, LEX nr 2365196.

68 Por. Wyrok ETPC z dnia 7 stycznia 2003 r., Kopecký v. Słowacja.

69 Decyzja ETPC z dnia 9 października 2012 r., Eparhija Budimljansko-nikšićka i inni v. Czarnogóra; Wyrok ETPC z dnia 22 sierpnia 2006 r., Beshiri i inni v. Albania; Wyrok ETPC z dnia 28 września 2004 r., Kopecký v. Słowacja.

70 Por. Wyrok ETPC z dnia 7 lipca 2009 r., Plechanow v. Polska; Wyrok ETPC z dnia 24 marca 2009 r., skarga nr 21911/03, Tudor v. Rumunia, LEX nr 486973.

*rzeczywistego i poważnego sporu dotyczącego istnienia praw majątkowych gwarancje z art. 6 ust. 1 Konwencji znajdują zastosowanie. Problematyka związana ze sprawą skarżącego wynika z transformacji prowadzącej od dawnego komunistycznego porządku prawnego i jego reżimu własności do systemu zgodnego z zasadą rządów prawa i gospodarką rynkową. Proces ten, ze swej istoty, jest najeżony trudnościami. W tej mierze Konwencja nie może być interpretowana w sposób nakładający na Układające się Państwa ogólny obowiązek przywracania własności, która została przeniesiona na ich rzecz przed ratyfikacją Konwencji. Nie istnieje także na podstawie Konwencji ogólny obowiązek przyjmowania procedur prawnych, na których mocy można poszukiwać zwrotu własności. Niemniej jednak z chwilą, w której Układające się Państwo zadecyduje o przyjęciu takiej procedury, nie może ona zostać zwolniona z obowiązku poszanowania wszystkich odpowiednich gwarancji ustanowionych przez Konwencję, a w szczególności przez art. 6 ust. 1 Konwencji”<sup>71</sup>.*

## 6. Podsumowanie

Polska nie ma na podstawie art. 1 Protokołu Nr 1 obowiązku przyjmowania ustaw przewidujących przywrócenie poprzedniego stanu prawnego, restytucję skonfiskowanej własności ani przyznanie odszkodowania za utraconą własność. ETPC uznał swobodę ustawodawcy co do tzw. rozliczenia z przeszłością w sprawach majątkowych, jeżeli nacjonalizacja została przeprowadzona przed ratyfikacją Protokołu Nr 1 przez państwo. Tym bardziej orzecznictwo EKPC nie wskazuje na konieczność dokonania kompleksowej reprivatyzacji, która odniosłaby się do wszelkich kategorii mienia dotkniętego nacjonalizacją.

Analiza decyzji i wyroków ETPC w sprawach dotyczących naruszenia art. Protokołu Nr 1 pozwala na dostrzeżenie okoliczności, że inna jest sytuacja osób dotkniętych nacjonalizacją, w przypadku których akty wywłaszczeniowe zostały uznawane za nieważne *ex tunc*, inna w przypadku osób które mają jedynie nadzieję na zmianę krajowego ustawodawstwa. W odmiennej sytuacji znajdują się te osoby, które powołują się na odosobnione przypadki uznania przez sąd zasadności roszczeń wydanych w podobnych sprawach, podczas gdy nie można wykazać jednolitej linii orzeczniczej, która uznawałaby prawnie uzasadnioną ekspektatywę do zwrotu mienia lub odszkodowania. W zupełnie innej sytuacji znajdują się z kolei osoby, w przypadku których istnieją roszczenia oparte na przepisach obowiązujących po ratyfikacji Protokołu Nr. 1, a jedynie nie udaje im się skutecznie uzyskać przysługującego prawa z uwagi na uchybienia proceduralne sądów, przewlekłość postępowań itp.

<sup>71</sup> Wyrok ETPC z dnia 24 maja 2005 r., skarga nr 40732/98, J.S. i A.S. v. Polska, LEX nr 151108.

**Streszczenie:**

W artykule została pominięta ocena przyczyn braku przyjęcia przez ustawodawcę przez trzy dekady kompleksowej ustawy reprivatyzacyjnej. Artykuł skupia się jedynie na analizie zagadnienia ewentualnej konieczności przyjęcia ustawy reprivatyzacyjnej w Polsce w świetle regulacji art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC.

Przeanalizowano wyroki i decyzje Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które dotyczą wykładni i stosowania art. 1. Uwzględnione zostały w tym zakresie postępowania, w których skarżący kwestionowali legalność oraz skutki nacjonalizacji przeprowadzonych podczas komunistycznego reżimu.

Polska ratyfikowała dnia 10 października 1994 r. Protokół Nr 1 do EKPC. Z uwagi na okoliczność dokonania nacjonalizacji przed ratyfikacją Protokołu Nr 1, Polska nie ma na podstawie art. 1 Protokołu Nr 1 obowiązku przyjmowania ustawy reprivatyzacyjnej.

**Słowa kluczowe:**

sprawiedliwość okresu przejściowego, komunizm, reprivatyzacja, Europejska Konwencja Praw Człowieka, art. 1 Protokołu Nr 1.

**Selected aspects concerning possibility to demand enacting the reprivatisation law**

**Abstract:**

The paper excludes the disputes related to the lack of enacting the reprivatisation law in Poland during the last 30 years. The paper focuses only on the obligation to enact the reprivatisation law according to the Article 1 of Protocol No. 1 to the ECHR. The paper exams the judgements and decisions of the European Court of Human Rights which concern the right to property guaranteed by Article 1 of Protocol No. 1. The point of the paper's deliberations is especially an analysis of the cases which complaints are related to restoration of property confiscated under the communist regime.

Poland ratified Protocol No. 1 to the ECHR on 10 October 1994. Because the nationalisation of private properties took place in the period before the ratification by Poland, there is no obligation to enact the reprivatisation law according to the Article 1 of Protocol No. 1.

**Key words:**

transitional justice, communism, reprivatisation, The European Convention on Human Rights, Article 1 of Protocol No. 1.