

Wywłaszczenie za niewielkim odszkodowaniem znacznych obszarów gruntów w związku z rozbudową portu handlowego w Rydze

Vistiņš i Perepjolkins przeciwko Łotwie (wyrok – 25 października 2012r., Wielka Izba, skarga nr 71243/01)

Jānis Vistiņš i Genādijs Perepjolkins otrzymali w drodze darowizny w 1994 r. grunty na wyspie Kundziņsala, która jest częścią Rygi i głównie składa się z urządzeń portowych. Grunty te zostały bezprawnie zabrane przez Związek Sowiecki po 1940 r. Osoby, które przekazały je Vistiņšowi i Perepjolkinsowi (za świadczone usługi) odzyskały swoją własność w ramach “denacjonalizacji” na początku lat 90. XX w. Czysto orientacyjna wartość tych gruntów, wskazana w akcie darowizny dla wyliczenia podatku od nabycia nieruchomości, wynosiła wtedy równowartość odpowiednio ok. 705 i 1410 euro.

W lipcu 1994 r. Vistiņš i Perepjolkins zostali wpisani do rejestru gruntów jako właściciele. Poza taksą notarialną nie mieli obowiązku uiszczenia żadnego podatku.

W sierpniu 1995 r. Rada Ministrów przyjęła przepisy o ustaleniu granic portu w Rydze, które objęły również grunty należące do Vistiņša i Perepjolkinsa. Potwierdziła to ustawa z 6 listopada 1996 r. o Wolnym Porcie Handlowym w Rydze. Wszystkie grunty prywatne znajdujące się w granicach portu miały być wywłaszczone za odszkodowaniem.

W styczniu 1996 r. Ośrodek Wycen Nieruchomości Urzędu Nieruchomości Państwowych na wniosek skarżących wycenił wartość katastralną gruntów Vistiņša na kwotę będącą równowartością ok. 900 tys. euro a Perepjolkinsa - około 5 mln euro. W 1997 r. Zarząd Portu zwrócił się do tego samego ośrodka o ustalenie wysokości odszkodowania w przypadku wywłaszczenia. Dokonano tego z uwzględnieniem maksymalnych stawek odszkodowania przy wywłaszczeniach gruntów tego rodzaju w oparciu o ich wartość katastralną na dzień 22 lipca 1940 r. z odpowiednim mnożnikiem. Tak więc, 12 lipca 1997r. odszkodowanie za wywłaszczenie, które teoretycznie przysługiwałoby Vistiņšowi Perepjolkinsowi, zostało oszacowane na równowartość odpowiednio ok. 850 euro i 13,5 tys. euro.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z 5 sierpnia 1997r. grunty te zostały wywłaszczone. W drodze specjalnej ustawy z 30 października 1997 r. parlament to potwierdził i nakazał wypłacić Vistiņšowi i Perepjolkinsowi odszkodowania wskazane przez Ośrodek Wycen. Kwoty te zostały wpłacone na specjalnie w tym celu otwarte konta bankowe. Skarżący jednak ich nie podjęli.

W końcu 1998r. Sąd Ksiąg Wieczystych w Rydze nakazał przeniesienie własności wywłaszczonych gruntów na państwo i odpowiedni wpis w księgach wieczystych. Vistiņš i Perepjolkins wnieśli pozwy do sądów domagając się zaległego czynszu za korzystanie z ich gruntów przez port od 1994 r. Sądy zasądziły im równowartość odpowiednio 85 tys. i ponad 593 tys. euro.

W styczniu 1999 r. Vistiņš i Perepjolkins wystąpili przeciwko Ministerstwu Transportu domagając się wykreślenia wpisu o własności państwa z ksiąg wieczystych i wpisania z powrotem ich jako właścicieli. Zarzucili, że nie przestrzegano przepisów postępowania wywłaszczeniowego przewidzianych w ustawie, które przewidywały m.in. negocjacje wysokości odszkodowania i możliwość kontroli sądowej w razie sporu. 29 marca 2000 r. Sąd Okręgowy w Rydze oddalił pozew uznając, że wywłaszczenie nie było dokonane na podstawie przepisów ogólnie obowiązującej ustawy wywłaszczeniowej, ale specjalnej ustawy z 30 października 1997 r. Izba

Cywilna Sąd Najwyższego utrzymała ten wyrok w mocy. Podobne stanowisko zajęła następnie Izba Kasacyjna. Od 2000 r. państwo wydzierżawia te grunty prywatnej spółce transportowej.

W skardze do Trybunału Vistiņš i Perepjolkins zarzucili, że warunki, na jakich ich grunty zostały wyłączone oznaczały naruszenie prawa do ochrony własności (art.1 Protokołu nr 1). Twierdzili również, że byli ofiara dyskryminacji (art.14).

8 marca 2011r. Izba (Sekcja III) orzekła, iż nie doszło do zarzuconych naruszeń. Na wniosek skarżących skarga została przyjęta do rozpatrzenia przez Wielką Izbę.

W związku z zarzutem na tle art.1 Protokołu nr 1 nie było wątpliwości, iż w tym przypadku doszło do “pozbawienia własności” w rozumieniu zdania drugiego tego artykułu. Trybunał musiał więc ustalić, czy było uzasadnione. Zgodność z art.1 Protokołu nr 1 wymaga, aby wyłączenie spełniało trzy warunki: musi być przeprowadzone “na warunkach przewidzianych przez ustawę”, co wyklucza wszelkie działania arbitralne władz krajowych; być “w interesie publicznym”; i zachować właściwą równowagę między prawami właściciela i interesami społeczności.

Art.1 Protokołu nr 1 wymaga, aby każda ingerencja władz publicznych w spokojne korzystanie z mienia była zgodna z prawem: drugie zdanie pierwszego akapitu tego artykułu zezwala na odebranie mienia “na warunkach przewidzianych przez ustawę”. Ponadto, pojęcie „rządu prawa” – będące jedną z podstawowych zasad demokratycznego społeczeństwa - jest wpisane we wszystkich artykułach Konwencji.

Istnienie podstawy prawnej w prawie krajowym nie wystarcza do uznania, iż była przestrzegana zasada zgodności z prawem. Oprócz tego, podstawa prawna musi być określonej jakości, a więc być zgodna z rządami prawa i zapewniać gwarancje przeciw arbitralności. W związku z tym, kiedy mowa jest o prawie, art. 1 Protokołu nr 1 wskazuje na tę samą koncepcję, do jakiej Konwencja odwołuje się w innych miejscach, w których posługuje się tym terminem.

Z tego wynika, że - poza zgodnością z prawem krajowym, w tym jego konstytucją - normy prawne będące podstawą odebrania własności muszą być wystarczająco dostępne, precyzyjne a ich stosowanie przewidywalne. Zakres pojęcia „przewidywalność” zależy w znacznym stopniu od treści instrumentu wchodzącego w grę, dziedziny, której dotyczy oraz liczby i statusu osób, do których jest adresowany. W szczególności dana regulacja jest „przewidywalna”, jeśli chroni przed arbitralnymi ingerencjami władz publicznych. Poza tym, prawo musi zapewniać minimalne gwarancje proceduralne współmierne do znaczenia zasady wchodzącej w grę.

Trybunał ponadto potwierdził, że władze krajowe są co do zasady lepiej przygotowane niż sąd międzynarodowy do oceny lokalnych potrzeb i warunków. W kwestiach ogólnej polityki społecznej i ekonomicznej, w związku z którą opinie w społeczeństwie demokratycznym mogą się rozsądnie znacznie różnić, krajowy decydent polityczny musi dysponować szczególnie szeroką swobodą. Dotyczy to również planowania miejskiego i regionalnego.

W kategoriach ogólnych zasada rządów prawa wymaga, aby każda ingerencja miała podstawę w instrumencie o ogólnym zastosowaniu. W pewnych wyjątkowych sytuacjach jednak Trybunał był gotów zgodzić się - chociaż w sposób dorozumiany - na istnienie szczególnych przepisów wskazujących warunki odnoszące się wyłącznie do jednej lub więcej konkretnych osób. Podobnie, przy ocenie precyzji przepisów obowiązującego prawa - w związku z reformami

państwa po przejściu z reżimu totalitarnego do demokracji – Trybunał zgodził się, że w szczególnym kontekście państw Europy Centralnej i Wschodniej należy uwzględnić skutki tego procesu i szczególne okoliczności każdego przypadku.

W tej sprawie zarzucone wywłaszczenie nastąpiło niewątpliwie na podstawie ustawy z 30 października 1997r. o wywłaszczeniu na potrzeby państwa gruntów w strefie Wolnego Portu Handlowego w Rydze. Trybunał musiał więc ustalić, czy spełniała ona wynikające z jego orzecznictwa wymaganie „zgodności z prawem”.

Zgodnie z prawem łotewskim formalną decyzję o wywłaszczeniu podejmuje nie władza wykonawcza a parlament w drodze specjalnej ustawy. Obowiązująca w owym czasie ustawa ogólna o wywłaszczeniach przyjęta w 1923r. poddawała każde wywłaszczenie nieruchomości następującej procedurze: najpierw rząd przedstawiał parlamentowi propozycję wywłaszczenia, która musiała spełniać określone kryteria; następnie, na jej podstawie parlament przyjmował specjalną ustawę o wywłaszczeniu danej nieruchomości; wreszcie, do właściwej władzy publicznej należało podjęcie negocjacji z właścicielem w celu osiągnięcia porozumienia w sprawie wysokości odszkodowania. Przy braku ugody władze przekazywały sprawę właściwemu sądowi, który rozstrzygał spór i ustalał ostateczną kwotę odszkodowania. Ustawa, która zastąpiła ustawę z 1923r. zachowała mechanizm stosowany w razie braku porozumienia między państwem i właścicielem.

Praktyka taka, nie będąca tylko specyfiką łotewską, jest częścią dziewiętnastowiecznej tradycji liberalnej mającej zapewnić ochronę własności przed nadużyciami władzy wykonawczej przez uzależnienie konkretnych wywłaszczeń od zgody parlamentu. Ilustracją jest art.3 francuskiej ustawy o wywłaszczeniach w interesie publicznym z 3 maja 1841r., która zobowiązywała ustawodawcę do rejestrowania w specjalnym akcie ustawowym interesu publicznego w każdej dużej inwestycji publicznej. Z kolei ustawy belgijskie z 17 kwietnia 1835r. i 27 maja 1870r. przewidywały, że w pewnych przypadkach interes publiczny w dużych inwestycjach publicznych musiał być ustalony przez parlament w formie ustawy. W wyroku z 16 grudnia 2005r, Trybunał Konstytucyjny Łotwy podkreślił, że stanowiło to ochronę prawa własności. Trybunał potwierdził, że w pierwszej kolejności do sądów należy orzekanie o zgodności prawa krajowego z konstytucją. Uznał, że jako takie zasady ogólne i cele systemu wywłaszczeń stworzonego w prawie łotewskim nie rodziły żadnego problemu „zgodności z prawem” w rozumieniu art.1 Protokołu nr 1.

W tej sprawie jednak Trybunał stwierdził, że 5 sierpnia 1997r. Rada Ministrów, działając na podstawie delegowanych uprawnień legislacyjnych, wydała rozporządzenie nr 273 nakazujące wywłaszczenie wszystkich nieruchomości wchodzących w tej sprawie w grę. Sądy krajowe uznały je, wraz z ustawą z 30 października 1997r., która je potwierdziła, za wyjątek od ogólnej ustawy o wywłaszczeniach z 1923r., umożliwiający pominięcie w przypadku skarżących zwykłej procedury wywłaszczeniowej i ograniczenie wysokości odszkodowania.

Przed przyjęciem tego rozporządzenia i uchwaleniem ustawy zatwierdzającej skarżący mogli oczekiwać, że podstawą każdego ewentualnego wywłaszczenia będzie ustawa z 1923r. Specjalna ustawa z 30 października 1997r. miała w hierarchii ustawowej tę samą rangę co ustawa z 1923r. Skarżący nigdy nie twierdzili, że w łotewskim prawie konstytucyjnym parlament nie może odejść od brzmienia ustawy zwykłej w drodze późniejszej o tej samej randze. Ze

swojej strony sądy krajowe uznały, że podstawa prawna zarzuconego wywłaszczenia była zgodna z prawem łotewskim.

Jeśli chodzi o ograniczenie wysokości odszkodowania, przepis w tym zakresie miał ogólne zastosowanie, wszedł w życie przed zarzuconym wywłaszczeniem a ze względu na jego treść skarżący mogli oczekiwać, iż będzie miał do nich zastosowanie. Poza tym został on uznany przez Trybunał Konstytucyjny za zgodny z art. 1 Protokołu nr 1.

Przy ocenie, czy doszło do wywłaszczenia “w interesie publicznym” Trybunał zauważył, że skarżący kwestionowali uprawniony charakter realizowanego przezeń celu. Potwierdził, że – ze względu na bezpośrednią wiedzę o swoim społeczeństwie i jego potrzebach – władze krajowe są co do zasady lepiej przygotowane niż sędzia międzynarodowy do oceny tego, co leży w interesie publicznym. W systemie ochrony na podstawie Konwencji do władz krajowych należy w pierwszej kolejności ocena, czy istniał problem publicznej troski upoważniającej do podjęcia działań polegających na odebraniu własności. W tym przypadku, podobnie, jak w innych dziedzinach objętych gwarancjami Konwencji, władze krajowe korzystają więc z pewnej swobody. Pojęcie „interes publiczny” jest poza tym z konieczności szerokie. W szczególności, wydanie przepisów o wywłaszczeniu zwykle następuje po rozważeniu kwestii politycznych, ekonomicznych i społecznych. Trybunał - uznając za naturalne, iż margines swobody ustawodawcy przy implementacji polityki społecznej i ekonomicznej powinien być szeroki - szanuje jego ocenę tego, co leży w interesie publicznym, chyba że jest ona oczywiście pozbawiona rozsądnej podstawy.

W tej sprawie rząd twierdził, że państwo potrzebowało wywłaszczonych gruntów leżących w pobliżu Wolnego Portu Ryga, aby go rozbudować, odnowić i przebudować. Trybunał nie znalazł przekonujących dowodów, aby uznać, że powody te były oczywiście nierozsądne.

Przy analizie proporcjonalności Trybunał stwierdził, że nawet, jeśli zarzucony środek został zastosowany „na warunkach przewidzianych przez ustawę” - co zakłada brak arbitralności – oraz w interesie publicznym, zawsze musi być zachowana właściwa równowaga między wymaganiami ogólnego interesu społeczności i ochrony podstawowych praw jednostki, a w szczególności rozsądna proporcja między danym środkiem i celem, jaki ma realizować środek oznaczający pozbawienie mienia.

Trybunał pamiętał przy tym o szerokiej swobodzie państwa, zarówno jeśli chodzi o wybór sposobów wprowadzania takich środków w życie jak i upewnienie się, czy ich skutki były usprawiedliwione w interesie ogólnym dla osiągnięcia ich celu. Trybunał nie może jednak rezygnować z uprawnienia do kontroli i musi ustalić, czy wymagana równowaga została zachowana zgodnie z prawem skarżących do spokojnego korzystania z mienia w rozumieniu zdania pierwszego art.1 Protokołu nr 1.

Warunki odszkodowania na podstawie właściwych przepisów mają znaczenie przy ocenie, czy kwestionowany środek zachował wymaganą właściwą równowagę a w szczególności, czy obciążał nieproporcjonalnie skarżących. Trybunał już wcześniej orzekł, że odebranie własności bez zapłaty kwoty pozostającej w rozsądnej proporcji do jej wartości zwykle stanowi nieproporcjonalną ingerencję. W wielu przypadkach zgodnego z prawem wywłaszczenia takich, jak odebranie gruntu pod budowę drogi albo w innych celach dyktowanych interesem

publicznym, jedynie pełne odszkodowanie można uznać za pozostające w rozsądnej relacji do wartości mienia. W tym zakresie Trybunał nie może jednakowo traktować legalnego wywłaszczenia zgodnego z prawem krajowym oraz zasiedzenia przez państwo, którego istota sprowadza się do prawnego potwierdzenia sytuacji faktycznej będącej rezultatem nielegalnych działań władz. Ponadto, w przypadku wywłaszczenia musi istnieć procedura pozwalająca na ogólną ocenę skutków wywłaszczenia, w tym przyznanie kwoty odszkodowania zgodnej z wartością wywłaszczonego mienia, ustalenie osób uprawnionych oraz rozwiązanie wszelkich innych kwestii związanych z wywłaszczeniem. Zwykle odszkodowanie należy obliczać ze względu na wartość mienia w dacie utraty własności. Każde inne podejście mogłoby stwarzać możliwość pewnej niepewności lub nawet arbitralności.

Art. 1 Protokołu nr 1 nie zawsze gwarantuje prawo do pełnego odszkodowania. Całkowity brak odszkodowania można jednak usprawiedliwić jedynie wyjątkowo. Uprawnione cele związane z interesem publicznym takie, jak realizowane przy reformie gospodarczej albo działaniach mających doprowadzić do większej sprawiedliwości społecznej, mogą umożliwiać zwrot kwoty mniejszej od pełnej wartości rynkowej; w takich przypadkach odszkodowanie nie musi odzwierciedlać pełnej wartości wchodzącego w grę mienia.

Zasadę tę stosuje się tym bardziej, gdy przepisy zostały przyjęte w związku ze zmianą systemu politycznego i gospodarczego, zwłaszcza w początkowej fazie okresu przejściowego, który z konieczności charakteryzują wstrząsy i niepewność. W takich przypadkach swoboda państwa jest szczególnie szeroka.

Wreszcie, przy ocenie zgodności zachowania państwa z wymaganiami art.1 Protokołu nr 1 Trybunał musi zbadać łącznie rozmaite interesy wchodzące w grę pamiętając o tym, że Konwencja ma zagwarantować prawa “praktyczne i skuteczne”, a nie teoretyczne lub iluzoryczne. Wymagane jest przy tym wyjście poza znamiona zewnętrzne i ocena rzeczywistej sytuacji z uwzględnieniem wszystkich istotnych okoliczności, w tym zachowania stron, środków stosowanych przez władze i ich implementacji. W sytuacji, gdy wchodzi w grę interes ogólny, do władz publicznych należy działanie w właściwym czasie oraz w sposób odpowiedni i spójny.

Trybunał zauważył, że wartość mienia była wyceniana trzykrotnie. Po raz pierwszy w 1994r., po otrzymaniu go przez skarżących w formie darowizny; wtedy wartość wskazana przez strony w umowie darowizny była niewielka. Trybunał odnotował, że skarżący sami początkowo zdecydowali się wycenić swoje mienie wyjątkowo nisko. Strony zgodziły się, że wycena miała służyć wyłącznie do obliczenia podatku. Niezależnie od kwestii dobrej wiary stron, jeśli chodzi o zobowiązania podatkowe, na obliczenie to nigdy nie powoływano się w późniejszej postępowaniu w sprawie wywłaszczenia i odszkodowań.

W 1996r. druga wycena przeprowadzona przez Ośrodek Wycen Nieruchomości Urzędu Nieruchomości Państwowych była oparta na jego wartości katastralnej i ustalona na ok. 900 tys. euro za mienie pierwszego ze skarżących oraz na ponad 5 mln euro – za mienie drugiego. Trybunał podkreślił, że wartość katastralna mienia służy obliczeniu podatku gruntowego.

Ostatnia wycena dokonana w 1997r. miała służyć ustaleniu odszkodowania dla skarżących w związku z wywłaszczeniem. Odszkodowanie to, obliczone zgodnie z wartością mienia w 1940r.

zostało ustalone na ok. 850 euro dla pierwszego ze skarżących i 13,5 tys. euro dla drugiego. I te kwoty skarżący otrzymali.

Władze łotewskie miały uzasadnione powody do odmowy zwrotu skarżącym pełnej wartości rynkowej wywłaszczonego mienia i uznania, że do spełnienia wymagań art. 1 Protokołu nr 1 mogą wystarczyć znacznie niższe kwoty. Złożyły się na to trzy powody: po pierwsze – nie można było obiektywnie ustalić rzeczywistej wartości rynkowej zwłaszcza z powodu przyznania przez ustawę o portach państwu i władzom lokalnym wyłącznego prawa zakupu; po drugie – grunty wchodzące w grę były obciążone służebnością ustawową na rzecz portu; i po trzecie – skarżący nie inwestowali w ich rozwój ani nie płacili podatku gruntowego. Procedura w tym zakresie wszczęta przeciwko nim przez Radę Miejską Rygi zakończyła się niepowodzeniem.

Trybunał stwierdził wyjątkowo dużą dysproporcję między urzędową wartością katastralną gruntów skarżących i odszkodowaniem: w przypadku VistiŇša było to mniej niż jedna tysięczna wartości katastralnej, a w przypadku Perepjolkinsa ok. 350 razy mniej niż całkowita wartość katastralna całego jego mienia. Zdaniem Trybunału było to prawie równoznaczne z całkowitym brakiem odszkodowania. Jak Trybunał już wcześniej wskazał, sytuację taką mogą uzasadniać jedynie zupełnie wyjątkowe okoliczności. Tak więc musiał ustalić ich istnienie badając dwa argumenty podniesione w związku z tym przez rząd: sytuację osobistą skarżących i ich zachowania oraz ogólne podłoże historyczne i polityczne zarzuconego środka.

W związku z sytuacją osobistą skarżących Trybunał zauważył, że ich dobra wiara przy uzyskaniu własności wchodzącej w grę nigdy nie była przedmiotem sporu na poziomie krajowym. Rząd wydawał się kwestionować okoliczności, w jakich skarżący stali się właścicielami, Trybunał stwierdził jednak, że władze nigdy nie podjęły żadnych działań prawnych kwestionujących ważność umów darowizny z 1994r., chociaż mogły to uczynić w oparciu o przepisy kodeksu cywilnego. Przeciwnie, uznały formalnie prawo własności skarżących rejestrując grunty na ich nazwiska i płacąc im czynsz. W tych okolicznościach Trybunał nie znalazł żadnego powodu do wątpliwości dotyczących zgodności darowizn z wymaganiami prawa łotewskiego albo ich ważności.

Skarżący uzyskali grunty w drodze darowizny, nastąpiło to w zamian za pewne usługi skarżących na rzecz darczyńców. W rezultacie nie można było twierdzić, że własność została nabyta “za darmo”. W każdym razie sposób uzyskania mienia przez skarżących nie mógł być podnoszony jako argument przeciwko nim. Skarżący posiadali te grunty jedynie przez trzy lata, fakt ten nie miał jednak wpływu na ich wartość i jako taki nie usprawiedliwiał znacznej redukcji wysokości odszkodowania. W rezultacie sytuacja osobista skarżących i ich zachowanie nie uzasadniały przyznania tak małych kwot.

W związku z ogólnym podłożem historycznym i politycznym rząd twierdził, że zarzucony środek mieścił się w szerszych ramach denacjonalizacji po odzyskaniu przez Łotwę niepodległości i sprawę tę należało badać właśnie w tym kontekście. Nawet, jeśli środek taki nie został formalnie podjęty na podstawie przepisów o denacjonalizacji ani w ramach reformy gruntowej i nieruchomości – co zostało usunięte spod zakresu art. 1 Protokołu nr 1 w rezultacie zastrzeżenia złożonego przez Łotwę – Trybunał uważał, że należało wyjść poza formalistyczne podejście i rozważyć tę reformę w szerszym sensie. Stwierdził, że do momentu wywłaszczenia wszystkie sporne działki były już ostatecznie zdenacjonalizowane i przyznane osobom

fizycznym. W związku z tym Trybunał nie można było traktować tak samo osób, które nie odzyskały jeszcze swojej własności, z tymi, którzy posiadali już ważny tytuł własności.

Trybunał zauważył, że rząd powoływał się na sprawę Jahn i inni v. Niemcy (orzeczenie z 22 stycznia 2004r.), podkreślił jednak, że dotyczyła ona naprawy ex post facto w drodze ustawowej, oczywiście nieuczciwych sytuacji stworzonych w procesie odzyskiwania mienia. Ze względu na wskazane przez władze przekonujące racje sprawiedliwości społecznej w wyjątkowym kontekście zjednoczenia Niemiec Trybunał stwierdził, że brak odszkodowania nie naruszył właściwej równowagi między ochroną własności i wymaganiami ogólnego interesu, podkreślił jednak, że to wyjątkowa natura kontekstu politycznego i prawnego a nie tylko okoliczności pozwoliły zaakceptować wywłaszczenie bez odszkodowania. Zdaniem Trybunału podłoże obu spraw zasadniczo różniło się, w szczególności jeśli chodzi o te trzy elementy, które doprowadziły Trybunał do uznania, że natura sprawy Jahn i inni była wyjątkowa.

Po pierwsze, okoliczności przyjęcia wchodzącego w grę ustawodawstwa w obu sprawach były w rzeczywistości odmienne. Ustawa Modrow wchodząca w grę w sprawie Jahn i inni została przyjęta przez parlament, który nie był demokratycznie wybrany, w okresie przejściowym między dwoma systemami, który nieuchronnie charakteryzował się wstrząsami i niepewnością. W tych okolicznościach nawet, jeśli skarżący uzyskali formalny tytuł, nie mogli być pewni, czy ich sytuacja prawna zostanie zachowana. W tej sprawie natomiast ustawy zostały przyjęte przez demokratycznie wybrany parlament i nie było przesłanek wskazujących, że skarżący nie mieliby zachować swoich praw, z wyjątkiem przypadku oszukańczego wzbogacenia się ze szkodą dla byłych właścicieli. Ważność umów darowizny ani dobra wiara skarżących nie była jednak nigdy przez władze łotewskie kwestionowana.

Ponadto, w odróżnieniu od skarżących w sprawie Jahn i inni, status Vistińša i Perepjolkina jako właścicieli był jasny w sposób niemożliwy do zakwestionowania a ich roszczenia do korzystania z mienia zostały dodatkowo wzmocnione ustawą o Wolnym Porcie Handlowym w Rydze, która obciążała ich grunty przynoszącymi zysk służebnościami.

Po drugie, czynnikiem wymagającym uwzględnienia przy ocenie proporcjonalności jest długość okresu działania ustawodawcy. W sprawie Jahn i inni między zjednoczeniem Niemiec oraz przyjęciem drugiej ustawy nowelizującej ustawę o prawach własnościowych upłynął dosyć krótki okres (dwa lata). Biorąc pod uwagę ogromne zadania ustawodawcy niemieckiego, który musiał m.in. zajmować się wszystkimi skomplikowanymi kwestiami związanymi z prawami majątkowymi wynikającymi z przejścia do systemu demokratycznego i gospodarki rynkowej, Trybunał przyznał, że działał on z rozsądną szybkością w celu skorygowania – w jego mniemaniu niesprawiedliwych – skutków ustawy Modrow. Nie można było go krytykować za to, że nie było pełnego efektu jego działań już wraz z wejściem w życie zjednoczenia Niemiec. W tej sprawie natomiast wszystkie wydarzenia miały miejsce po ponad trzech latach od ostatecznego ponownego wejścia w życie demokratycznej konstytucji z 1922r. oraz po ponad pięciu latach od odzyskania niepodległości, a więc dawno po zakończeniu okresu historycznych zaburzeń. Z tego wynikało, że chociaż ustawodawca łotewski w 1997r. nadal mógł poprawić wszystkie możliwe błędy reformy gruntowej, można jednak było od niego oczekiwać, iż będzie szanował zasadę pewności prawnej i powstrzyma się przed nadmiernym obciążaniem jednostek.

Wreszcie, w sprawie Jahn i inni cele drugiej ustawy nowelizującej ustawę o prawach własnościowych były uprawnione. Nie można było uznać za oczywiście nierozsądną decyzji parlamentu RFN, iż ma obowiązek skorygować skutki ustawy Modrow ze względu na sprawiedliwość społeczną. Podobnie, nie było arbitralne rozważenie istotnych interesów dokonane przez niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny przy badaniu zgodności tej ustawy z ustawą zasadniczą. W tych okolicznościach korekta bez zapłaty odszkodowania nie była nieproporcjonalna. W szczególności, druga ustawa nowelizująca ustawę o prawach własnościowych nie przysporzyła korzyści wyłącznie państwu, ale w niektórych przypadkach również zapewniła odzyskanie ziemi przez rolników. W tej sprawie natomiast Trybunał wątpił, czy można było powoływać się na sprawiedliwość społeczną, gdy wywłaszczenie miało przynieść korzyść wyłącznie państwu.

W podsumowaniu, w odróżnieniu od sprawy Jahn i inni, Trybunał podkreślił, że sprawa nie dotyczyła sytuacji, w której ustawodawca musiał we względnie krótkim czasie w celu przywrócenia sprawiedliwości społecznej *ex post facto* naprawić oczywistą niesprawiedliwość, jaka pojawiła się w procesie denacjonalizacji. W sytuacji, gdy ogólny kontekst oraz konkretne okoliczności obu spraw zasadniczo różniły się, nie można było w tej sprawie powoływać się na wyrok w sprawie Jahn i inni jako uzasadnienie braku wystarczającego odszkodowania.

Trybunał ponadto zauważył, że na krótko po odebraniu im własności skarżący otrzymali znaczne kwoty z Wolnego Portu Handlowego w Rydze należne z tytułu zaległego czynszu oraz służebności. Były one - obliczone tym razem na podstawie aktualnej wartości, ale nie tej z 1940r. – odpowiednio: 95 razy oraz 40 razy wyższe od odszkodowań. Zaległy czynsz należny skarżącym wynikał z innej podstawy prawnej niż odszkodowanie. Trybunał nie mógł zgodzić się z argumentem rządu, że ten pierwszy wystarczał, aby pokryć niewystarczającą wysokość drugiego. W każdym razie, dysproporcja między wysokością zaległego czynszu i przyznanym odszkodowaniem potwierdzała, że było ono nierozsądnie niskie.

Rząd nie wykazał również, że powołany uprawniony cel, a więc poprawy zarządzania infrastrukturą Wolnego Portu w Rydze w ogólnym kontekście polityki gospodarczej państwa nie mógł być zrealizowany mniej drastycznymi środkami niż wywłaszczenie za czysto symbolicznym odszkodowaniem. Rząd może powoływać się na trudności budżetowe państwa, ale nie może to usprawiedliwiać takich wyjątkowych środków. Zasadniczo do Trybunału nie należy wskazywanie państwom Konwencji konkretnych środków ustawowych i administracyjnych do podjęcia w celu zapewnienia przestrzegania ich obowiązków. Tym niemniej, zamiana gruntów albo zmniejszenie czynszu należnego skarżącym - na okres, w jakim państwo nie ma środków budżetowych wymaganych na wywłaszczenie za uczciwym odszkodowaniem – są łatwo wyobrażalnymi przykładami takich działań. Ponadto, władze mogły obliczyć odszkodowanie według wartości katastralnej gruntów w dacie, w której skarżący rzeczywiście utracili swój tytuł, zamiast wartości katastralnej z 1940r. W aktach nie było żadnych dowodów wskazujących, że takie środki były dyskutowane albo przynajmniej brane pod uwagę.

W tych okolicznościach, nawet jeśli art.1 Protokołu nr 1 nie wymagał w tej sprawie zwrotu pełnej wartości katastralnej czy rynkowej wywłaszczonego mienia, dysproporcja między jego obecną wartością katastralną i przyznanym odszkodowaniem – wynikająca ponadto ze zmiany ustawowej działającej wstecz, która stworzyła sytuację nierówności na korzyść państwa a na

szkodę skarżących – była nazbyt znaczna, aby uznać iż została zachowana właściwa równowaga między interesami społeczności i podstawowymi prawami skarżących.

W rezultacie państwo przekroczyło posiadany margines swobody oceny. Zarzucone wyłączenie było dla skarżących nieproporcjonalnym nadmiernym ciężarem naruszającym właściwą równowagę między ochroną własności i wymaganiami interesu ogólnego. Doszło więc do naruszenia art.1 Protokołu nr 1 (stosunkiem głosów dwanaście do pięciu).

W związku z zarzutem dyskryminacji Trybunał uznał, że przy ocenie prowadzącej do uznania, iż nastąpiło naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 wziętą wystarczająco pod uwagę nierówność traktowania skarżących. Nie było więc potrzeby odrębnego badania tych samych faktów z punktu widzenia art.14 Konwencji (jednogłośnie).

Trybunał stwierdził, że ze względu na okoliczności kwestia słusznego zadośćuczynienia nie jest jeszcze przygotowana do rozstrzygnięcia.

Uwagi:

Analiza granic swobody państwa w wyjątkowej sytuacji związanej z wyłączeniem na podstawie przepisów szczególnych mających zastosowanie wyłącznie do skarżących. Wielka Izba, znaczną większością głosów, doszła do innych wniosków niż wcześniej Izba.