



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

© Ministerstwo Sprawiedliwości, www.gov.pl/sprawiedliwosc [Translation already published on the official website of the Polish Ministry of Justice]. Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

© Ministerstwo Sprawiedliwości, www.gov.pl/sprawiedliwosc [Tłumaczenie zostało już opublikowane na oficjalnej stronie Ministerstwa Sprawiedliwości]. Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Ministerstwo Sprawiedliwości wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA

TRZECIA SEKCJA

**SPRAWA ROSENZWEIG I BONDED WAREHOUSES LTD. przeciwko
POLSCE**

(Skarga nr 51728/99)

WYROK
STRASBURG

28 lipca 2005 r.

OSTATECZNY
30/11/2005

*Wyrok ten stał się ostateczny w okolicznościach wskazanych w art. 44 ust. 2
Konwencji. Może podlegać korekcie wydawniczej.*

W sprawie Rosenzweig i Bonded Warehouses Ltd. przeciwko Polsce,
Europejski Trybunał Praw Człowieka (Trzecia Sekcja), zasiadając jako Izba
w składzie:

Pan B.M. ZUPANČIČ, *Przewodniczący*,
Pan J. HEDIGAN,
Pan L. CAFLISCH,
Pani M. TSATSA – NIKOLOVSKA,
Pan V. ZAGREBELSKY,
Pan L. GARLICKI,
Pani A. GYULUMYAN, *sędziowie*,
oraz Pan V. BERGER, *Kanclerz Sekcji*,
obradując na posiedzeniu niejawnym dnia 5 lipca 2005 r.,
wydaje następujący wyrok, który został przyjęty we wskazanym dniu:

POSTĘPOWANIE

1. Sprawa wywodzi się ze skargi (nr 51728/99) wniesionej do Trybunału przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 34 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („Konwencja”).

2. Pierwszy skarżący, Bronisław Rosenzweig, jest obywatelem niemieckim, urodzonym w 1941 r. i zamieszkującym w Berlinie. Drugi skarżący to „Bonded Warehouses Ltd.”, spółka, której właścicielem był B. Rosenzweig. Skarżący są reprezentowani przed Trybunałem przez pana K.-H. Schmitz’a, prawnika praktykującego w Berlinie oraz pana W. Szaja, prawnika praktykującego w Poznaniu. Polski Rząd („Rząd”) reprezentowany był przez swoich pełnomocników, pana Krzysztofa Drzewickiego, a następnie przez pana Jakuba Wołasiewicza z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

3. Skarżący zarzucał w szczególności, że jego prawo do poszanowania mienia gwarantowane art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji zostało naruszone.

4. Skarga została przydzielona Sekcji Trzeciej Trybunału (Reguła 52 § 1 Regulaminu Trybunału). W ramach tej sekcji, zgodnie z Regułą 26 § 1 Regulaminu, ukonstytuowała się Izba, która miała zająć się rozpoznaniem niniejszej sprawy (art. 27 ust. 1 Konwencji).

5. Decyzją z dnia 2 września 2004 r. Trybunał uznał skargę za częściowa dopuszczalną.

6. Zarówno skarżący, jak i Rząd przedstawili obserwacje dotyczące przedmiotu skargi (Reguła 59 § 1). Każda ze stron odpowiedziała na piśmie na obserwacje strony przeciwnej.

7. W dniu 1 listopada 2004 r. Trybunał zmienił skład swoich sekcji (Reguła 25 § 1 Regulaminu). Niniejsza sprawa została przydzielona zreorganizowanej Sekcji Trzeciej (Reguła 52 § 1).

FAKTY

8. Pierwszy skarżący, Bronisław Rosenzweig, jest obywatelem niemieckim, który urodził się w 1941 r. i mieszka w Berlinie. Drugi skarżący to spółka „Bonded Warehouses Ltd.”.

9. Dnia 18 lutego 1994 r. Główny Urząd Cel przyznał przedsiębiorstwu skarżącego „International Bonded Warehouses Ltd.” licencję na prowadzenie składu celnego w Słubicach.

10. W dniu 29 maja 1995 r. niemieckie służby celne we Frankfurcie nad Odrą poinformowały na piśmie, że nie mają zastrzeżeń co do funkcjonowania przedsiębiorstwa skarżącego.

11. Dnia 1 czerwca 1995 r. Dyrektor Urzędu Celnego w Słubicach wydał kolejne zezwolenie na eksportowanie towarów przez przejście graniczne w Słubicach.

12. Skarżący podnosił, że wielokrotnie sugerowano mu, że jeśli chce kontynuować działalność bez zakłóceń, to spółka powinna zapłacić łapówki różnym urzędnikom celnym. Rząd nie wypowiedział się co do tych zarzutów.

13. Pismem z dnia 22 listopada 1995 r. Dyrektor Urzędu Celnego w Słubicach oświadczył, że od dnia 27 listopada 1995 r. cofnięte zostanie zezwolenie z dnia 1 czerwca 1995 r. na eksportowanie towarów przez przejście graniczne w Słubicach. W piśmie argumentowano, że zezwolenie z dnia 1 czerwca 1995 r. było niezgodne z umową z Republiką Federalną Niemiec dotyczącą przejść granicznych oraz transgranicznego przepływu towarów i osób.

14. W dniu 27 listopada 1995 r. urzędnicy celni podjęli decyzję o zamknięciu siedziby przedsiębiorstwa skarżącego oraz założyli plomby na drzwi, uniemożliwiając tym samym jego dalsze funkcjonowanie. Tego samego dnia przedsiębiorstwo skarżącego złożyło skargę do Głównego Urzędu Cel, podnosząc, że nie było podstaw prawnych do cofnięcia zezwolenia oraz że pismo z dnia 22 listopada 1995 r. nie było decyzją administracyjną, co czyniło niemożliwym złożenie formalnego odwołania od niego.

15. Pismem z dnia 21 grudnia 1995 r. skarżące przedsiębiorstwo ponowiło swoją skargę i podniosło, że pomimo ponawianych próśb, Dyrektor Urzędu Celnego w Słubicach nie wskazał żadnej podstawy prawnej cofnięcia zezwolenia. Spółka podniosła, że cofnięcie zezwolenia naruszyło wolność gospodarczą gwarantowaną Konstytucją i wyraźnie naruszało warunki ważnej

licencji, którą przedsiębiorstwo otrzymało od Głównego Urzędu Cei w lutym 1994 r.

16. W dniu 9 lutego 1996 r. skarżące przedsiębiorstwo złożyło skargę na podstawie art. 17 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym na beczynność Głównego Urzędu Cei, który nie wydał decyzji odnośnie do skargi z dnia 27 listopada 1995. W skardze podniesiono, że przedsiębiorstwo posiadało ważne zezwolenie wydane na podstawie przepisów prawa celnego. Jednakże działalność przedsiębiorstwa stała się de facto niemożliwa w związku z pismem z dnia 22 listopada 1995 r., ponieważ nie mogło ono prowadzić składu bez możliwości eksportowania towarów.

17. W reakcji na ta skargę, w dniu 14 lutego 1996 r., Główny Urząd Ceł poinformował skarżące przedsiębiorstwo, że zezwolenie z dnia 1 czerwca 1995 r. miało charakter tymczasowy. Było ono ważne tylko do czasu wybudowania mostu w pobliskim Świecku. Po wybudowaniu tego mostu przejście graniczne w Słubicach miało być używane tylko dla małego ruchu granicznego osób i towarów. Miało to być rozumiane w ten sposób, że zezwala się na przekraczanie granicy przez osoby, ale wywóz towarów z kraju przez to przejście graniczne nie mieścił się w pojęciu „małego transgranicznego przepływu towarów i osób” i dlatego zezwolenie z dnia 1 czerwca 1995 r. musiało zostać cofnięte na podstawie art. 21 Prawa celnego.

18. Skarżące przedsiębiorstwo odwołało się podnosząc, że cofnięcie zezwolenia eksportowego praktycznie oznaczało konieczność zakończenia działalności, prowadzonej na podstawie ważnej licencji z lutego 1994 r.

Dnia 21 sierpnia 1996 r. skarżące przedsiębiorstwo oraz Dyrektor Departamentu Prawnego Głównego Urzędu Cei zawarli ugodę, która przewidywała, że skarżące przedsiębiorstwo cofnie skargę złożoną w Naczelnym Sądzie Administracyjnym na stanowisko zajęte przez Prezesa Głównego Urzędu Cei w piśmie z 14 lutego 1996 r., a Prezes Urzędu uchyli decyzję Dyrektora Urzędu Celnego w Słubicach z dnia 22 listopada 1995 r.

19. Dnia 21 grudnia 1996 r. Główny Urząd Ceł uchylił decyzję z dnia 22 listopada 1995 r. i zarządził ponowne zbadanie sprawy przez Dyrektora Urzędu Celnego w Słubicach.

20. Pismem z dnia 31 stycznia 1997 r. niemieckie służby celne we Frankfurcie nad Odrą potwierdziły, że nie mają prawnych zastrzeżeń co do funkcjonowania skarżącego przedsiębiorstwa.

21. W dniu 28 maja 1997 r. Urząd Celny w Rzepinie cofnął skarżącemu przedsiębiorstwu zezwolenie na eksport towarów przez Słubice stwierdzając, że według prawa polskiego przejście graniczne w Słubicach zostało przeznaczone tylko dla tzw. małego transgranicznego ruchu towarów i osób oraz

że z tego powodu nie jest możliwe eksportowanie towarów przez to przejście graniczne.

22. Skarżące przedsiębiorstwo odwołało się od tej decyzji.

23. W dniu 20 sierpnia 1997 r. Główny Urząd Ceł uchylił decyzję z dnia 28 maja 1997 r. oraz umorzył postępowanie uznając, że kwestionowana decyzja narusza obowiązujące przepisy prawa procesowego, jako że nie została wydana w żadnym z rodzajów postępowań co do istoty, przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego.

24. Skarżące przedsiębiorstwo zwróciło się z wnioskiem o interpretację prawną wydanej decyzji. Podkreślono, że istotnym dla niego jest wyjaśnienie, czy pierwotne zezwolenie z dnia 1 czerwca 1995 r. było ciągle ważne, co nie było jasne w drodze zwykłej interpretacji tekstu decyzji.

25. W decyzji z dnia 23 września 1997 r. Główny Urząd Ceł wyjaśnił, że uchylenie decyzji z dnia 28 maja 1997 r. należy rozumieć w ten sposób, że sytuacja prawna istniejąca przed wydaniem decyzji jest nadal obowiązująca.

26. Skarżące przedsiębiorstwo zwróciło się o ponowne zbadanie sprawy i wyjaśnienie, czy uchylenie decyzji z dnia 28 maja 1997 r., która cofała zezwolenie z dnia 1 stycznia 1995 r., oznaczało, że zezwolenie było nadal ważne.

27. W decyzji z dnia 14 listopada 1997 r. Główny Urząd Ceł stwierdził, że celem decyzji z dnia 23 września 1997 r. nie było rozstrzygnięcie, czy pozwolenie z dnia 1 czerwca 1995 r. było nadal ważne. Utrzymano w mocy decyzję z dnia 23 września 1997 r.

28. Skarżące przedsiębiorstwo odwołało się do Naczelnego Sądu Administracyjnego podnosząc, że decyzje Głównego Urzędu Ceł nie były jasne. Główny Urząd Ceł uchylił decyzję o cofnięciu zezwolenia, ale nie potwierdził, czy pierwotne zezwolenie było ważne. Z tego powodu nie było możliwe ustalenie, jaka była rzeczywista sytuacja prawna przedsiębiorstwa jak chodzi o ważność przedmiotowych zezwoleń. Skarżące przedsiębiorstwo podkreśliło, że było de facto traktowane przez władze celne, jakby zezwolenie na eksport z czerwca 1995 r. zostało skutecznie cofnięte.

29. W wyroku z dnia 2 kwietnia 1998 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił decyzje z dnia 23 września 1997 r. i 14 listopada 1997 r. Sąd uznał, że decyzja z dnia 23 września nie była jasna z uwagi na brak rozwiania podstawowej wątpliwości co do prawnych konsekwencji tej decyzji. Wątpliwości tych nie rozwiała także decyzja z dnia 14 listopada 1997 r., w której Główny Urząd Ceł nie wyjaśnił sytuacji prawnej zezwolenia skarżącego na prowadzenie działalności gospodarczej, a w szczególności, czy można nadal opierać się na zezwoleniu z dnia 1 czerwca 1995 r.

30. Decyzją z dnia 5 czerwca 1998 r. Główny Urząd Ceł stwierdził, że decyzję z dnia 20 sierpnia 1997 r. należy rozumieć w ten sposób, że prawa skarżącego przedsiębiorstwa wynikające z decyzji z dnia 1 czerwca 1995 r. dalej obowiązują.

31. W dniu 20 czerwca 1998 r. Główny Urząd Ceł wszczął postępowanie mające na celu cofnięcie licencji na prowadzenie składu celnego z dnia 18 lutego 1994 r. uznając, że skarżące przedsiębiorstwo nie prowadziło działalności przez okres dłuższy niż trzy miesiące bez powiadomienia właściwych władz, co jest wymagane prawem.

32. W dniu 30 listopada 1998 r. Główny Urząd Ceł cofnął w całości licencję z 1994 r. na prowadzenie składu celnego uznając, że po dniu 20 sierpnia 1997 r. skarżące przedsiębiorstwo zaprzestało działalności gospodarczej. Na podstawie przepisów Prawa celnego władze celne były zobowiązane do cofnięcia licencji na prowadzenie składu celnego, jeśli przedsiębiorstwo, które posiadało taką licencję nie prowadziło działalności gospodarczej przez okres dłuższy niż trzy miesiące.

33. Skarżące przedsiębiorstwo złożyło odwołanie. Podniosło między innymi, że nie mogło prowadzić składu po dniu 20 sierpnia 1997 r., ponieważ Urząd Celny w Słubicach wycofał mu zezwolenie na eksportowanie towarów przez przejście graniczne w Słubicach, co uczyniło niemożliwym kontynuowanie działalności gospodarczej.

34. W dniu 5 marca 1999 r. Główny Urząd Ceł, po ponownym zbadaniu sprawy, umorzył postępowanie odwoławcze. Urząd zauważył, że skarżący był w błędzie myląc postępowanie dotyczące stwierdzenia ważności zezwolenia z czerwca 1995 r. z obecnym postępowaniem, w którym chodziło o kwestię ważności wcześniejszej licencji, przyznanej w 1994 r. Ważność licencji z 1994 r. nie była kwestionowana we wcześniejszych postępowaniach i z tego powodu nie było podstaw do zaakceptowania twierdzeń skarżącego, że uniemożliwiano mu prowadzenie działalności gospodarczej.

35. Następnie Główny Urząd Ceł podniósł, że należało umorzyć postępowanie, gdyż w dniu 1 stycznia 1998 r. wszedł w życie nowy Kodeks celny. Stanowił on, że różne licencje celne wydane na podstawie starego Prawa celnego miały pozostać ważne przez dwanaście miesięcy, w czasie których przedsiębiorstwa posiadające takie licencje mogły złożyć wnioski o wydanie nowych licencji. Skarżące przedsiębiorstwo nie złożyło takiego wniosku i w konsekwencji ważność licencji z 1994 r. wygasła w dniu 31 grudnia 1999 r. Z tego powodu postępowanie było bezprzedmiotowe i należało je umorzyć.

36. Skarżące przedsiębiorstwo odwołało się. Podniosło, między innymi, że wydając zaskarżoną decyzję Główny Urząd Ceł złamał prawo, gdyż zupełnie nie wziął pod uwagę wszystkich okoliczności odnoszących się do postępowania, którego przedmiotem było cofnięcie zezwolenia na eksport. To postępowanie,

które trwało od sierpnia 1997 r. do czerwca 1998 r. czyniło niemożliwym kontynuowanie działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwo. Z tego powodu nieracjonalne było cofnięcie licencji z 1994 r. z powodu zaprzestania przez przedsiębiorstwo działalności gospodarczej.

37. W dniu 5 listopada 1999 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił decyzję z dnia 5 marca 1999 r. jako niezgodną z prawem. Zważył, że Główny Urząd Cel błędnie uznał dalsze postępowanie za bezprzedmiotowe. W momencie wszczęcia postępowania, tj. w dniu 20 czerwca 1998 r., licencja skarżącego przedsiębiorstwa była ciągle ważna. Z tego powodu skarżące przedsiębiorstwo miało interes prawny w wyjaśnieniu swojej sytuacji prawnej i potwierdzeniu, czy było nadal uprawnione do kontynuowania prowadzenia działalności gospodarczej.

38. W dniu 23 marca 2000 r. Główny Urząd Cel, biorąc pod uwagę wyrok z dnia 5 listopada 1999 r., uchylił decyzję z dnia 30 listopada 1998 r. cofającą licencję z 1994 r. na prowadzenie składu celnego.

39. Skarżące przedsiębiorstwo nie wznowiło działalności gospodarczej. Pierwszy skarżący podniósł, że konsekwencją cofnięcia zezwolenia i licencji na prowadzenie przedsiębiorstwa, opisanych powyżej, było praktyczne uczynienie niemożliwym dla niego, jako głównego udziałowca, jak również dla skarżącego przedsiębiorstwa, wznowienie działalności gospodarczej. To cofnięcie decyzji upoważniających spółkę do prowadzenia działalności gospodarczej stanowi podstawę roszczeń odszkodowawczych skarżącego na podstawie art. 41 Konwencji. Rząd nie ustosunkował się do tego argumentu.

PRAWO

I. ZARZUCANE NARUSZENIE ART. 1 PROTOKOŁU NR 1

40. Skarżący zarzucili, że ich prawo do poszanowania mienia zostało naruszone poprzez cofnięcie przez władze celne ważnych decyzji administracyjnych, umożliwiających im prowadzenie działalności gospodarczej. Powołali się na art. 1 Protokołu nr 1, który stanowi:

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

Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu

korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych”.

A. Stanowiska stron

41. Rząd argumentował, że państwo było uprawnione do stanowienia prawa i wydawania decyzji administracyjnych, które były niezbędne do kontroli przepływu towaru przez swoje terytorium. Dlatego decyzje wydane w niniejszej sprawie miały na celu realizację interesu publicznego. Co do proporcjonalności ingerencji Rząd podniósł od początku, że działalność gospodarcza skarżących polegała na składowaniu towarów, które były wwożone i wywożone z terytorium kraju. Co więcej, władze były zobowiązane do nadzorowania działalności gospodarczej skarżących pod kątem zgodności z umowami międzynarodowymi wiążącymi Polskę. Brak jakiegokolwiek kontroli przez organy celne mógł doprowadzić do znaczących strat w budżecie państwa.

42. Rząd stwierdził, że kontrola działalności gospodarczej skarżących nie tylko była konieczna, ale także zgodna z najbardziej istotnymi interesami państwa. Skarżący mieli prawo do zbadania zgodności z prawem decyzji wydanych w ich sprawie przez Naczelną Sąd Administracyjny i z tej możliwości skorzystali.

43. Skarżący podniósł, że cofając zezwolenie z dnia 22 listopada 1995 r., władze krajowe powoływały się na rzekomy brak zgodności zezwolenia z umową zawartą z Republiką Federalną Niemiec dotyczącą transgranicznego przepływu towarów i osób. Jednakże w piśmie z dnia 31 stycznia 1997 r. władze niemieckie potwierdziły, że nie mają żadnych prawnych zastrzeżeń co do funkcjonowania skarżącego przedsiębiorstwa.

44. Skarżący dodatkowo zarzucali, że organy celne nie wydały formalnej decyzji administracyjnej, cofającej zezwolenie z czerwca 1995 r., ale jedynie wysłały „pismo” do skarżących, informujące o tym fakcie. Działanie to samo w sobie było złamaniem stosownych przepisów proceduralnych polskiego prawa administracyjnego, gdyż powinno było zostać dokonane w formie decyzji administracyjnej, od której można by złożyć odwołanie. Ten brak utrudnił skarżącym przeprowadzenie normalnej procedury odwoławczej przewidzianej prawem administracyjnym. Cofnięcie zezwolenia było nieuzasadnione, ponieważ pomiędzy czerwcem 1995 r., kiedy pozwolenie zostało wydane, a listopadem 1995 r., kiedy zostało cofnięte, nie zostały wprowadzone żadne zmiany prawne o takim charakterze, by czyniły cofnięcie koniecznym. Po listopadzie 1995 r. skarżący nie mogli prowadzić działalności gospodarczej i nie mieli dostępu do swojej własności, gdyż w dniu 22 listopada 1995 r. skład celny został zaplombowany przez organy celne.

45. Skarżący podkreślili, że Naczelny Sąd Administracyjny, który dwukrotnie badał odwołania skarżącego przedsiębiorstwa od decyzji wydanych w niniejszej sprawie, w obu przypadkach uznał kwestionowane decyzje za niezgodne z prawem i uchylił je wyrokami z 2 kwietnia 1998 r. i 5 listopada 1999 r.

46. Skarżący podnosili, że nie kwestionują prawa państwa do stosowania prawa i wydawania zezwoleń na pewne rodzaje działalności gospodarczej. Jednakże w ich sprawie władze krajowe, właściwe do nadzoru nad działalnością gospodarczą skarżących, nigdy nie kwestionowały ani nie wykazały, że działalność skarżących łamie jakiegokolwiek przepisy prawa krajowego czy międzynarodowego. Nie wykazano zatem, że zaskarżone środki były proporcjonalne do celu jaki chciano osiągnąć, jako że nie wykazano związku przyczynowego pomiędzy działaniami skarżących a decyzjami, które zmusiły ich do zaprzestania działalności gospodarczej.

47. Skarżący podkreślili, że prowadzili działalność gospodarczą przez bardzo krótki okres. W konsekwencji cofnięcia wcześniej przyznanej licencji ponieśli znaczne straty. Inwestycja pierwszego skarżącego w przedsiębiorstwo nigdy nie została odzyskana. W rezultacie środków podjętych w niniejszej sprawie przedsiębiorstwo nie rozwinęło swojego pełnego potencjału biznesowego i nie przyniosło dochodów, których rozsądnie należało oczekiwać w momencie udzielenia pierwotnego zezwolenia z czerwca 1995 r.

B. Ocena Trybunału

48. Trybunał przypomina, że art. 1 Protokołu nr 1 zawiera trzy różne zasady (zob. m. in. *Belvedere Alberghiera S.r.l przeciwko Włochom*, nr 31524/96, § 51, ETPC 2000 – VI).

Ingerencja w prawo do poszanowania mienia musi być dokonana z zachowaniem równowagi pomiędzy wymogami interesu publicznego ogółu i wymogiem ochrony praw podstawowych jednostki. Troska o osiągnięcie takiej równowagi znajduje odzwierciedlenie w strukturze art. 1 jako całości. Wymagana równowaga nie zostanie osiągnięta jeśli na daną osobę zostanie nałożony indywidualnie zbyt duży ciężar (zob., m. in., *Sporrong i Lönnroth przeciwko Szwecji*, wyrok z dnia 23 września 1982, Seria A nr 52, str. 26 i 28, §§ 69 i 73). Innymi słowy, musi istnieć rozsądna równowaga pomiędzy środkami zastosowanymi, a zamierzonym celem (zob., np. *James i Inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, wyrok z dnia 21 lutego 1986 r., Seria A. nr 98, str. 34, § 50).

49. W świetle orzecznictwa Trybunału, wycofanie ważnego zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej jest ingerencją w prawo do poszanowania mienia, gwarantowane art. 1 Protokołu nr 1. Stanowi ono

środek kontroli sposobu korzystania z własności, który podlega badaniu na podstawie ust. 2 art. 1 Protokołu nr 1 (zob., np. *Tre Traktörer Aktiebolag przeciwko Szwecji*, wyrok z dnia 7 lipca 1989 r., Seria A nr 159, § 55).

50. Trybunał zauważa, że wycofanie licencji udzielonej w czerwcu 1995 r. i wszczęcie postępowania, w którym kilkakrotnie badano ważność wydanego zezwolenia, uczyniło niemożliwym kontynuowanie działalności gospodarczej skarżących. Trybunał zwraca uwagę także, że w późniejszym czasie wszczęto kolejne postępowanie, w którym cofnięto licencję przyznaną skarżącym w 1994 r.

51. Trybunał zauważa, że Rząd nie przyznał, że w przedmiotowej sprawie doszło do ingerencji w prawa skarżących gwarantowane art. 1 Protokołu nr 1. Jednakże odnotowuje, że Rząd argumentował, że seria spornych decyzji administracyjnych, została wydana w interesie publicznym i były one proporcjonalne do celów, które chciały osiągnąć władze. W ocenie Trybunału można z tego domniemywać, że Rząd *implicite* uznał, że miała miejsce ingerencja. Co więcej, biorąc pod uwagę okoliczności sprawy jako całości, a w szczególności wpływ, jaki przedmiotowe decyzje miały na zdolność skarżących do prowadzenia działalności gospodarczej, Trybunał uznaje, że doszło do ingerencji w prawa skarżących chronione na podstawie art. 1 Protokołu nr 1.

52. W tym kontekście Trybunał przypomina, że niezbędnym warunkiem uznania ingerencji za zgodną z art. 1 Protokołu Pierwszego jest jej zgodność z prawem (zobacz, między innymi, *Hentrich p. Francji*, wyrok z dnia 22 września 1994 r., Seria A nr 296 – A, str. 19 – 20, § 42).

53. W tym względzie Trybunał zwraca uwagę, że kwestia zgodności z prawem decyzji, które negatywnie wpłynęły na możliwość kontynuacji działalności gospodarczej skarżących, była przedmiotem kontroli sądowej przez Naczelny Sąd Administracyjny. Dwukrotnie, gdy odwołania skarżących były badane przez ten sąd, stwierdził on, że zaskarżone decyzje nie były zgodne z właściwym prawem (paragrafy 28 i 37, powyżej).

54. Trybunał stoi na stanowisku, że te wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego nie są same w sobie wystarczające dla stwierdzenia, że wszystkie środki podjęte w sprawie nie spełniły tego wymogu. Jest tak, ponieważ ustalenia Naczelnego Sądu Administracyjnego odnosiły się tylko do pewnych decyzji wydanych w sprawie, podczas gdy cała seria innych środków była zastosowana wobec skarżących. Niemniej jednak krytyka sposobu, w jaki niższe instancje administracyjne rozpatrywały sprawę skarżących, wyrażona przez Naczelny Sąd Administracyjny, jest w opinii Trybunału i w świetle okoliczności sprawy, branej pod uwagę jako całość, czynnikiem

istotnym dla oceny zgodności środków podjętych w odniesieniu do skarżących z wymogami art. 1 Protokołu nr 1.

55. Co do kwestii proporcjonalności skarżonej ingerencji Trybunał po pierwsze zauważa, że twierdzenia Rządu są bardzo lakoniczne. Rząd podnosił, między innymi, że kontrola działalności gospodarczej skarżących była nie tylko konieczna, ale także zgodna z najbardziej istotnymi interesami państwa. Działalność skarżących polegała na składowaniu towarów, które były wwożone i wywożone z terytorium Polski. Konsekwentnie - brak jakiejkolwiek kontroli dokonywanej przez organy celne mógł doprowadzić do znaczących strat w budżecie państwa (paragrafy 40 – 41 powyżej).

56. Trybunał zgadza się oczywiście, że Państwa Strony Konwencji mają prawo kontroli przepływu towarów przez ich terytorium w celu, między innymi, zapewnienia dochodu z odpowiednich należności celnych. Jednakże Trybunał nie przekonuje argument, że w niniejszej sprawie jedyną dostępną władzom alternatywą był, z jednej strony, „zupełny brak kontroli”, o którym mówił Rząd, a z drugiej strony środki podjęte wobec skarżących. Trybunał podkreśla, że te środki polegały na całkowitym cofnięciu licencji na prowadzenie spółki, co całkowicie uniemożliwiło jej dalszą działalność. W tym kontekście Trybunał zauważa, że nie wyjaśniono, dlaczego w niniejszej sprawie zastosowano najsurowszą z możliwych na gruncie prawa krajowego formę kontroli, tj. cofnięcie licencji. Trybunał dalej zauważa, że zezwolenie z czerwca 1995 r. zostało cofnięte w listopadzie 1995 r., zaledwie pięć miesięcy po jego udzieleniu.

57. Co istotne, Trybunał zauważa, że w niniejszej sprawie nie zaistniały żadne specjalne okoliczności, które uzasadniałyby środki kontroli zastosowane przez władze wobec pierwszego skarżącego i jego przedsiębiorstwa. W szczególności, nie przedstawiono żadnych argumentów w celu wykazania proporcjonalności tych środków do celu rzekomo założonego przez władze.

58. Należy zwrócić również uwagę, że Główny Urząd Ceł cofając w dniu 14 lutego 1996 r. pozwolenie z dnia 1 stycznia 1995 r. poinformował skarżących, że miało ono charakter tymczasowy. Jednakże nigdy wcześniej organy celne nie stwierdzały, że zezwolenie było tymczasowe.

59. Trybunał dalej zauważa, że w grudniu 1996 r. uchylono decyzję cofającą zezwolenie. Jednakże zaledwie pięć miesięcy później to samo zezwolenie zostało ponownie cofnięte. W sierpniu 1997 r. Główny Urząd Ceł uchylił tę decyzję. Następnie skarżący zwrócili się z wnioskiem o prawną interpretację znaczenia decyzji. Ostatecznie, Naczelny Sąd Administracyjny uchylił decyzje wydane w postępowaniu interpretacyjnym uznając, że były niezgodne z prawem, ponieważ organy nie wyjaśniły w nich, czy skarżący mogli kontynuować działalność na podstawie pierwotnego zezwolenia z dnia 1 czerwca 1995 r., czy też nie.

60. Działając na podstawie tego wyroku, w dniu 5 czerwca 1998 r. organy celne potwierdziły, że prawo skarżących nabyte na podstawie zezwolenia eksportowego pozostało ważne. Jednakże już w dniu 20 czerwca 1998 r. Główny Urząd Cel wszczął nowe postępowanie mające na celu cofnięcie licencji na prowadzenie składu celnego, udzielonej w lutym 1994 r. Urząd stwierdził, że licencja musiała zostać cofnięta, gdyż skarżące przedsiębiorstwo nie prowadziło działalności gospodarczej przez okres dłuższy niż trzy miesiące, bez należytego poinformowania odpowiednich organów celnych zgodnie z wymogami prawa.

61. Biorąc pod uwagę, że same organy celne wcześniej cofnęły spółce zezwolenie na eksportowanie towarów i właśnie to cofnięcie zezwolenia uniemożliwiło skarżącym kontynuowanie prowadzenia działalności gospodarczej, Trybunał krytycznie odnosi się do argumentacji Głównego Urzędu Cel w tym zakresie. Trybunał zauważa również, że ostatecznie Naczelny Sąd Administracyjny ponownie uchylił decyzję, na mocy której cofnięto licencję na prowadzenie składu celnego, uznając ją za niezgodną z prawem.

62. Na zakończenie Trybunał zauważa, że władze nie wykazały, ani w decyzjach krajowych, ani przed Trybunałem, że w działalności gospodarczej skarżącego przedsiębiorstwa kiedykolwiek ujawniono jakiegokolwiek nieprawidłowości, które mogłyby poddać w wątpliwość jego działanie jako niezgodne z prawem. Nie wykazano również, ani nie udowodniono, że istniały jakiegokolwiek podejrzenia ze strony władz krajowych, że działalność skarżących była w jakikolwiek sposób nieuczciwa, albo że podejmowali oni jakiegokolwiek próby uchylania się od płacenia należności celnych. Tego typu argumenty mogłyby uczynić bardziej wiarygodnymi twierdzenia Rządu, że cofnięcie licencji służyło interesowi publicznemu, ale nie zostały przedstawione. W ocenie Trybunału brak ustalenia przez władze krajowe jakichkolwiek wykroczeń po stronie skarżących nie może nie mieć wpływu na całościową ocenę, czy zaskarżone środki spełniały standardy określone w art. 1 Protokołu nr 1.

63. W świetle powyższych braków, z powodu których postępowania i decyzje dotyczące licencji były wadliwe i dla których pozwany Rząd nie przedstawił żadnych przekonujących powodów, Trybunał jest zdania, że nie wykazano, by cofając i zmieniając swoje decyzje dotyczące działalności gospodarczej skarżących, władze kierowały się jakimiś rzeczywistymi i stałymi względami politycznymi.

64. Doszło zatem do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1.

II. ZASTOSOWANIE ART. 41 KONWENCJI

65. Artykuł 41 Konwencji stanowi:

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

66. Skarżący domagali się odszkodowania z tytułu szkody majątkowej. Podnosili, że odszkodowanie powinno pokryć: utracone korzyści, które uzyskaliby gdyby przedsiębiorstwo mogło kontynuować swoją działalność gospodarczą, koszt zniszczonych towarów, nakłady jakie ponieśli na przystosowanie budynku wynajętego na potrzeby działalności gospodarczej, koszt mebli, koszt osprzętu komputerowego z oprogramowaniem oraz innego wyposażenia technicznego oraz kwoty czynszu należnego z tytułu wynajmu budynku. Skarżący podnosili, że odszkodowanie, które ma zostać wypłacone powinno obejmować odsetki ustawowe od poniesionej przez nich szkody, jakie przewidywało polskie obowiązujące w owym czasie.

67. Pierwszy skarżący zażądał zadośćuczynienia z tytułu szkody niemajątkowej, jakiej doznał w konsekwencji cofnięcia licencji na działalność jego przedsiębiorstwa, co spowodowało u niego poważne problemy zdrowotne prowadzące do nieodwracalnej utraty zdrowia.

68. W sumie skarżący zażądali odszkodowania w kwocie 11.501.435 EUR.

69. Ponadto skarżący domagali się zasądzenia kwoty 89.000 EUR tytułem zwrotu kosztów poniesionych przed organami krajowymi oraz w postępowaniu przed Trybunałem.

70. Trybunał uznaje, że kwestia zastosowania art. 41 nie dojrzała do rozstrzygnięcia. Zatem należy ją pozostawić do rozpoznania w późniejszym terminie i ustalić dalsze postępowanie z uwzględnieniem ewentualnego porozumienia ugodowego jakie może zostać zawarte pomiędzy pozwanym Rządem i skarżącym (Reguła 75 § 1). Trybunał określa stronom sześć miesięcy na zawarcie takiego porozumienia.

Z TYCH PRZYCZYN TRYBUNAŁ JEDNOGŁOŚNIE

1. *Uznaje*, że doszło do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1;
2. *Uznaje*, że kwestia zastosowania art. 41 nie dojrzała do rozstrzygnięcia i wobec tego,
 - (a) *pozostawia* wskazaną kwestię do późniejszego rozpoznania;
 - (b) *zwraca* się do Rządu i skarżącego o przedłożenie, w terminie sześciu miesięcy od daty, kiedy wyrok stanie się ostateczny zgodnie z art. 44 ust. 2

Konwencji, ich pisemnych stanowisk w tej kwestii, a w szczególności o poinformowanie Trybunału o ewentualnym porozumieniu ugodowym;
(c) *odracza* dalsze postępowanie i *upoważnia* Przewodniczącego Izby do jego ustalenia, jeżeli zajdzie potrzeba.

Sporządzono w języku angielskim oraz notyfikowano na piśmie 28 lipca 2005 r. zgodnie z Regulą 77 §§ 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Vincent BERGER
Kancierz

Boštjan M. ZUPANČIČ
Przewodniczący