

Справа “Броньовські проти Польщі” (Broniowski v. Poland)

У рішенні, ухваленому 22 червня 2004 року у справі “Броньовські проти Польщі”, Суд постановив, що:

- було порушено ст. 1 Першого протоколу до Конвенції;
- порушення є виявом комплексної проблеми, породженої відсутністю належного національного законодавства і практики, які б мали забезпечити ефективні механізми для реалізації забужанськими переселенцями права на кредит;
- Польща повинна впровадити належні правові та адміністративні заходи, аби гарантувати реалізацію права власності іншим забужанським переселенцям і їх спадкоємцям чи надати рівноцінне відшкодування вартості втраченого нерухомого майна.

Відповідно до ст. 41 Конвенції Суд призначив сплатити заявнику 12000 євро на відшкодування судових витрат, за винятком 2409 євро, вже наданих попередньо Радою Європи на оплату юридичної допомоги. Суд також постановив, що питання про компенсацію майнової та моральної шкоди не було готовим до остаточного вирішення на момент ухвалення цього рішення.

Обставини справи

Заявник, п. Єжи Броньовські, є громадянином Польщі, народився 1944 року і проживає у м. Велічка (Польща).

Заявник скаржився на нездатність державних органів забезпечити йому право на компенсацію вартості втраченого нерухомого майна (будинку і земельної ділянки), яке знаходилося у місті Львів і належало ще до початку Другої світової війни його бабці. На той час відповідна територія входила до складу Польщі. Право на компенсацію вартості цієї власності перейшло в порядку спадкування спочатку до матері заявника, а після її смерті у 1989 році – до нього самого.

Бабця заявника разом із багатьма іншими поляками мешкали на східних землях довоєнної Польщі, до яких належали неабиякі частини територій теперішніх Білорусі, України та Литви. Ці поляки після Другої світової війни змушені були переселитися внаслідок зміни східного кордону Польщі. Відповідні території, прилеглі до лінії попереднього й нового кордонів Польщі, стали називати “прикордонними” (Kresy) і “Забужанськими”.

Внаслідок рішень Ялтинської і Потсдамської конференцій керівників держав антигітлерівської коаліції, на яких було погоджено новий кордон, що мав проходити вздовж так званої лінії Керзона, між Польським комітетом національного визволення та урядами Литовської РСР, Білоруської РСР і Української РСР було підписано договори (далі – “республіканські договори”), згідно з якими їх сторони зобов’язувались надати належну компенсацію вартості залишеного нерухомого майна усім особам, репатрійованим із Забужанщини. Від 1944 року до 1953 року відповідно до “республіканських договорів” було переселено біля 1 240 000 осіб.

У 1946 році у Польщі було ухвалено закон, згідно з яким переселенцям надавалось право купувати у держави земельні ділянки для забудови чи інше нерухоме майно із зарахуванням вартості залишеної власності, а також право брати ділянки у так зване “довічне” користування із зарахуванням вартості залишеного майна у плату за користування земельною ділянкою.

Однак рішення Уряду від 10 травня 1990 року та інші акти, що згодом приймалися, зменшували площі земель, початково відведених на компенсаційні потреби. Зокрема, відповідно до зазначеного законодавства переселенців було позбавлено права звертатись за виділенням земельних ділянок до міністерства сільського господарства чи міністерства оборони, яке також спочатку повинно було виставляти землі, вивільнені внаслідок

скорочення армії, на “компенсаційні аукціони”. Основна причина цього полягала в тому, що держава виявилась неспроможною забезпечити компенсаційні потреби через нестачу ані достатнього обсягу земель, ані вільних коштів у бюджеті.

Крім того, надалі під час проведення державних земельних аукціонів забужанських переселенців почали або взагалі не допускати до участі у цих аукціонах, або встановлювати для них різноманітні обмеження.

За оцінками Уряду, майже 88 тис. громадян зберігають право на отримання компенсації вартості втраченого внаслідок переселення майна.

Станом на початок 80-тих років вартість нерухомого майна, втраченого бабцею заявника, оцінювалась у 1 949560 старих польських злотих. Відповідно до нинішньої експертної оцінки, представленій Урядом, вартість майна, що підлягає компенсації заявнику, становить приблизно 390 тис. нових польських злотих. Було встановлено, що заявник отримав лише 2 % цієї вартості у вигляді невеликої земельної ділянки, яка була придбана матір'ю п. Броньовські у держави у 1981 році.

19 січня 2002 року Конституційний суд Польщі визнав положення законів, котрі позбавляли переселенців права претендувати на купівлю земель, що перебували у власності Міністерства сільського господарства і Міністерства оборони, неконституційними. Після ухвалення цього рішення державні установи, які займалися організацією аукціонів з продажу земель зазначених міністерств, зупинили їх проведення, зважаючи на перспективи імплементації відповідного рішення Конституційного суду Польщі.

12 грудня 2003 року було прийнято закон, який із січня 2004 року позбавляв права на компенсацію тих переселенців і їх спадкоємців, які вже отримали від держави будь-яку компенсацію. Для осіб, які раніше цілком не скористалися відповідним правом, сума компенсації не могла перевищувати 15% вартості “залишеного за Бугом” майна, проте у будь-якому разі вона не могла бути більшою, аніж 50000 злотих.

Зміст рішення Суду

Заявник скаржився на те, що не отримав належної компенсації власності нерухомого майна, втраченого внаслідок переселення його сім'ї. Далі п. Броньовські заявив, що держава виявилася цілком неспроможною належно відреагувати і вирішити правовим шляхом проблему, яка виникла у зв'язку з нестачею державної землі, виділеної на компенсацію забужанським переселенцям. Окрім того, він зазначав, що ті закони, які згодом були ухвалені, не принесли нічого, окрім позбавлення більшості переселенців права отримати у компенсацію хоча б якусь державну власність.

Заявник також стверджував, що державні органи позбавили його реальної можливості отримати належне нерухоме майно з державного фонду як компенсацію втраченого, оскільки часто взагалі не виставляли державні землі для продажу на аукціонах або вдавалися до обмеження прав переселенців брати участь у тих аукціонах, на яких державна власність все ж пропонувалась до продажу. На обґрунтування своїх скарг заявник посилався на ст. 1 Першого протоколу до Конвенції.

Суд зазначив, що попри важливість вивчення історичного підґрунтя для розуміння складності нинішньої правової і фактичної ситуацій у цій справі, єдине завдання Суду полягало в тому, аби з'ясувати, чи держава порушила через ту чи іншу форму діяльності чи бездіяльності ст. 1 Першого протоколу після набуття цим Протоколом чинності щодо Польщі.

Суд зазначив, що право заявника на отримання компенсаційної власності від держави охоплювалось поняттям “володіння”, яке міститься у ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, в контексті цілей цієї статті.

Суд виходив з припущення, що вжиті державою заходи чи, навпаки, конкретні акти її бездіяльності стосовно вирішення даної проблеми були втручанням у право заявника мирно володіти своїм майном, яке передбачене ст. 1 Першого протоколу до Конвенції. Суд дійшов висновку, що усі такі державні діяння були “передбачені законом”, як цього вимагає ч. 2 ст. 1

Першого протоколу. Ці заходи також відповідали законним цілям, а саме: відновленню місцевого самоврядування, реструктуризації аграрної системи країни та акумуляції коштів для модернізації військових установ.

Вирішуючи питання про те, чи вжиті державою заходи встановлювали справедливую рівновагу між різними інтересами у цій справі, Суд визнав за необхідне взяти до уваги як політико-історичне підґрунття, так і різноманітні соціальні, правові, економічні фактори, на які держава повинна була зважати, шукаючи вирішення проблеми забужанських переселенців.

Отож, Суд відзначив, що держава зіштовхнулася із вкрай складною ситуацією, яка вимагала прийняття широкомасштабних рішень. Вирішуючи питання щодо справедливого врівноваження інтересів, Суд надав особливої уваги величезній кількості осіб, які претендували на компенсацію (майже 80000), а також значним грошовим розмірам їхніх вимог.

Суд також відзначив те, що шляхом прийняття у 1985 й у 1997 роках земельних нормативних актів держава підтвердила і виявила намір виконати свої зобов'язання щодо компенсації вартості втраченого переселенцями нерухомого майна, на які вона погодилась, підписавши "міжреспубліканські договори" ще задовго до ратифікації Конвенції і Першого протоколу. Далі Суд вказав, що держава вчинила такий крок попри соціально-економічні труднощі, з якими їй довелося зіштовхнутися під час трансформації цілісної державної системи, і, безумовно, держава постала перед складним рішенням щодо визначення майнових і моральних зобов'язань, які вона мала виконати перед особами, потерпілими від несправедливостей тоталітарного режиму.

Суд погодився, що за таких обставин державі повинна бути надана широка свобода розсуду. Проте реалізація цієї свободи, навіть в контексті проведення складних реформ, не повинна призводити до наслідків, які не відповідають конвенційним стандартам. Хоча Суд і зважив на те, що проведення радикальних політичних й економічних системних реформ та загалом стан державних фінансів спричинювали суворі обмеження щодо надання переселенцям компенсацій, проте, на його думку, держава не навела достатньо підстав, які б виправдовували, зважаючи на вимоги ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, її багаторічну неспроможність виконати відповідні положення національного законодавства як щодо заявника, так і стосовно тисяч інших її громадян.

Послідовне впровадження державними органами, через законодавство, нових обмежень щодо можливостей заявника реалізувати право на кредит та звуження цих можливостей через особливу практику застосування відповідних норм зрештою перетворили право на компенсацію в ілюзію, зруйнувавши таким чином саму сутність цього права. Стан невизначеності, в якому заявник опинився внаслідок численних затримок і встановлення все нових перешкод для реалізації права на компенсацію, вже сам по собі був несумісним із зобов'язаннями, закладеними у ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, а саме із обов'язком держави забезпечити особі мирне володіння майном та особливо з обов'язком зробити це в межах прийняттого часу належним способом.

Становище заявника особливо ускладнилось внаслідок ухвалення у грудні 2003 року законодавства, яке цілком позбавило його навіть тих примарних шансів отримати компенсацію, які існували до того. Крім цього, відповідне нове законодавство встановлювало різне ставлення держави, з одного боку, до тих переселенців, які ще не отримали жодної компенсації (зокрема, за ними зберігалось право на компенсацію 15 % втраченої власності, проте розмір такої компенсації в будь-якому разі не міг перевищувати 50000 польських злотих), та, з іншого боку, до тих, хто вже отримав хоча б якусь компенсацію. Відмінність у ставленні держави полягала, власне, у тому, що тим особам, котрі отримали компенсацію у розмірі, меншому за 15 % втраченої власності, не було надано права на доотримання відповідної різниці.

Суд вказав, що у випадках, коли держава реалізує свої повноваження на експропріацію приватної власності, ст. 1 Першого протоколу вимагає, щоб сума компенсації експропрійованої власності “розумно співвідносилась” з її реальною вартістю. З огляду на те, що родина заявника одержала лише 2 % втраченої власності, Суд не виявив достатніх підстав, які б виправдовували позбавлення заявника права на отримання принаймні тих 15 %, яке зберігалось відповідно до нового законодавства за тими, хто раніше взагалі не отримав компенсації.

Зважаючи на усі зазначені Судом фактори та з огляду на те, як позначився на заявникові довготривалий процес вирішення державою проблеми забужанських переселенців, Суд дійшов висновку, що п. Броньовські зазнав надмірних, непропорційних обмежень, які не могли бути виправдані задоволенням загальносуспільних потреб, на які посилялась держава. Тому Суд визнав наявність порушення ст. 1 Першого протоколу до Конвенції.

Суд далі привернув увагу до двох інструментів, розроблених Комітетом міністрів Ради Європи (далі – Комітет міністрів) і втілених у його рішенні від 12 травня 2004 року. Перший стосувався ситуацій, коли Суд під час вирішення індивідуальної скарги наштовхується на комплексну (системну) проблему. Відтак, рекомендація Комітету міністрів заохочувала Суд до чіткого формулювання у рішенні тієї проблеми, яку Суд вважав комплексною (системною), а також до визначення можливих факторів, що її породили, особливо тоді, коли проблема стосувалася великої кількості осіб і тому могла викликати численні скарги. Друга частина зазначеного рішення Комітету міністрів встановлювала для держав загальний обов’язок вирішувати проблему, яка породжувала масові порушення, а також впроваджувати “ефективні засоби захисту потерпілих осіб з тим, щоб уникнути великої кількості однорідних звернень до Суду”.

Суд дійшов висновку, що факти даної справи свідчили про існування у правовій системі Польщі низки упущень, внаслідок яких сформувалась значна за кількістю група осіб, які не могли реалізувати право на мирне володіння своїм майном. Суд також зауважив, що недоліки відповідного законодавства і практики його застосування, які виявились під час розгляду справи заявника, можуть стати підставою для численних подібних, цілком обґрунтованих, заяв до Суду.

Суд нагадав, що відповідно до ст. 46 Конвенції рішення Суду, в якому визнано порушення державою права особи, покладало на державу-порушника обов’язок не лише сплатити цій особі справедливую компенсацію, призначену Судом на підставі ст. 41 Конвенції, але й загалом вжити на національному рівні таких заходів, які припинили б аналогічні порушення прав інших осіб та призвели б до відшкодування потерпілим шкоди, заподіяної такими порушеннями. Суд зауважив, що виконання останнього із зазначених зобов’язань є також предметом нагляду з боку Комітету міністрів; проте держава є вільною у виборі змісту і характеру відповідних заходів за умови, що вони узгоджуватимуться із висновками Суду, сформульованими ним у його рішенні у конкретній справі.

Суд ще раз вказав на те, що порушення у справі заявника було породжено ситуацією, яка стосувалася значної кількості осіб. Адже майже 80000 громадян продовжували й надалі потерпати від неспроможності держави задовольнити їх вимоги щодо мирного користування своїм майном, як цього вимагає ст. 1 Першого протоколу до Конвенції. На час розгляду даної справи до Суду вже надійшло 167 аналогічних заяв від громадян Польщі. Такий стан слід було розглядати не лише як фактор, що обтяжував відповідальність Польщі за виконання Конвенції, але й як обставину, яка становила загрозу для ефективного функціонування конвенційного механізму у майбутньому.

Суд зазначив, що у даній ситуації держава безперечно мала би вжити загальних заходів, аби виправити системний дефект, виявлений Судом в процесі розгляду цієї справи, з тим, щоб запобігти обтяженню конвенційного механізму численними заявами, породженими тією самою причиною. Тому відповідні внутрішньодержавні заходи мали би також включати і механізм компенсації шкоди, заподіяної зазначеними порушеннями. Отже, Суд підсумував,

що саме державні органи повинні під наглядом Комітету міністрів розробити необхідні заходи щодо компенсації усіх видів шкоди, якої зазнали забужанські переселенці, аби в Суду не виникло необхідності повторювати свої висновки у кожній такій наступній справі.

Суд зазначив, що у нього не було можливості визначити, чи був закон від 12 грудня 2003 року належним заходом в контексті вищезазначеного, оскільки не існувало ще реальної практики його застосування. Суд, однак, відзначив, що у будь-якому разі цей закон не стосувався осіб, які перебували в ситуації, подібній до становища п. Броньовські, який вже отримав часткову компенсацію. Отож, звідси випливало, що принаймні для частини забужанських переселенців (чи їх спадкоємців) відповідний закон не був заходом, який би міг припинити комплексне (системне) порушення їхніх прав.

Насамкінець Суд постановив, що Польща повинна була або забезпечити відповідним особам – шляхом ухвалення належного законодавства та адміністративних рішень – реальну можливість отримати нерухоме майно як компенсацію колись втраченого, або надати їм еквівалентну грошову компенсацію.

Реферативний переклад з англійської мови та опрацювання рішення здійснено у Львівській лабораторії прав людини і громадянина НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України М.Ю. Пришляк та П.М. Рабіновичем.