

Брониовский против Польши

[Broniowski – Poland] (№ 31443/96)

Постановление от 22 июня 2004 г. [вынесено Большой Палатой]

Обстоятельства дела

После Второй мировой войны польское государство приняло решение предоставить компенсацию лицам, которые были «репатрированы» с так называемых территорий, расположенных за рекой Буг, которые более не являлись частью Польши; компенсация предлагалась за собственность, которую эти лица были вынуждены оставить по прежнему месту проживания на тех территориях. Такие лица имели право вычесть стоимость оставленной ими собственности из стоимости недвижимого имущества, приобретаемого ими у государства, или из сумм платежа за «пожизненное пользование» (максимальный период такого пользования – 99 лет) государственной земельной собственностью. Оценочно количество лиц, которые могли претендовать на такие льготы, составляло почти несколько десятков тысяч.

В 1968 году мать заявителя получила в наследство земельный участок от его бабушки, которая в результате репатриации лишилась дома и земельного участка. Впоследствии матери заявителя было предоставлено право на «пожизненное пользование» участком принадлежавшей государству земли с выплатой ежегодного налога на пользование землей в размере 392 злотых. В целях предоставления государством компенсации стоимость оставленного имущества была оценена в 532 260 злотых, и эта сумма была вычтена из общей суммы платежей за «пожизненное пользование» землей (38 808 злотых).

После того, как заявитель получил в наследство земельный участок, принадлежавший его матери, он обратился к властям с требованием о предоставлении ему оставшейся части причитающейся ему суммы компенсации. Его поставили в известность о том, что на основании Закона «О местном самоуправлении», принятого в 1990 году, большинство государственных земель было передано в распоряжение местных органов власти, что делало невозможным удовлетворение его требования. В 1994 году Высший административный суд отклонил жалобу заявителя, указавшего на бездействие со стороны государства в том, что оно не приняло законодательство для рассмотрения подобного рода правопритязаний.

В период между 1993 и 2001 годами в Польше было принято несколько законодательных актов, которые дополнительно сократили уже ограниченный к тому моменту перечень объектов государственной собственности, предназначенной для предоставления компенсации некогда репатриированным лицам.

В декабре 2002 года Конституционный суд Польши объявил противоречащими Конституции страны различные нормы законодательства, ограничивающие возможность реализации права некогда репатриированных лиц на получение компенсации за оставленную ими собственность. Суд счел, что, исключая конкретные категории земель из перечня объектов государственной собственности, предназначенной для предоставления компенсации, законодательство сделало «право на взыскание долга» иллюзорным. На практике заявители правопритязаний по такого рода делам вынуждены были принимать участие в аукционах по распродаже

государственной земельной собственности, и их при этом часто отстраняли от участия в аукционах в результате возложения дополнительных условий. Кроме того, после принятия Конституционным Судом упомянутого решения государственные ведомства сельскохозяйственных земель и земель, принадлежащих вооруженным силам, приостановили проведение аукционов в ожидании принятия нового законодательства. Впоследствии закон, принятый в декабре 2003 года, установил, что в отношении лиц, которые подобно заявителю уже получили некую компенсационную собственность в соответствии с ранее принятыми законами, долговые обязательства государства считаются погашенными.

Вопросы права

По поводу предметного охвата дела. Единственный вопрос по делу – это имеется ли факт нарушения положений Статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции ввиду действий или бездействия государства в отношении реализации права заявителя на получение им компенсационной земельной собственности, закрепленного за ним законодательством Польши в момент вступления в силу Протокола № 1 к Конвенции и продолжавшего существовать в момент подачи им жалобы в Европейский Суд.

По поводу Статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции. Европейский Суд установил в своем решении о приемлемости жалобы Брониовски, что у заявителя действительно имелся вещно-правовой интерес, подлежащий охране положениями Статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции, и с того времени Конституционный суд и Верховный суд стали считать «право на взыскание долга» имущественным правом. Европейский Суд поэтому подтверждает свой вывод, что такое право считается «имуществом» в значении Статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции.

Что же касается объема и содержания этого права, то Европейский Суд замечает: в момент вступления в силу Протокола № 1 к Конвенции и подачи заявителем жалобы в Европейский Суд законодательство предусматривало, что стоимость оставленной некогда репатриированными лицами собственности вычитается, в частности, из сумм платежа за пожизненное пользование государственной земельной собственностью; при этом возникшая разница может быть использована для получения иных конкретно указанных объектов собственности. «Имущество» заявителя тем самым составило право на получение дополнительной компенсационной земельной собственности.

Учитывая сложность вопросов, затронутых делом, право собственности, о котором идет речь по делу, нельзя поместить в какую-либо точную категорию, и потому Европейский Суд считает уместным рассмотреть дело в свете общо сформулированного правила Протокола № 1 к Конвенции о праве человека на беспрепятственное пользование своим имуществом. Кроме того, под каким бы углом зрения ни анализировать дело – то ли с точки зрения позитивной обязанности государства принимать меры к охране прав человека, то ли с точки зрения оценки его действий как вмешательства в осуществление прав человека, которое должно быть обоснованным, – применимые в данных случаях критерии по своей сути не различаются: в любом случае государству требуется соблюсти справедливый баланс между интересами личности и интересами общества. Ставящиеся в вину государству действия и бездействие, которые можно было бы считать «вмешательством» в осуществление прав человека, трудно объединить в какую-либо одну категорию под точно подобранным названием, а в обстоятельствах данного дела этого делать и не надо.

Вопрос о законности мер государства. Ограничения прав заявителя обосновывались нормами законодательства, хотя Конституционный суд постановил, что эти нормы противоречат принципу верховенства права и принципу охраны прав собственности, это постановление и его результаты на практике являются факторами, которые Европейский Суд принял во внимание, определяя, был ли по делу соблюден надлежащий баланс между интересами личности и интересами общества. Европейский Суд поэтому исходит из предпосылки, что любой акт вмешательства государства в права заявителя по данному делу был «предусмотрен законом».

Вопрос о законности цели государства. Государство преследовало цели восстановить систему местного самоуправления, перестроить сельское хозяйство и изыскать финансовые средства для модернизации институтов вооруженных сил. В контексте крупных перемен, происходивших в Польше в последние годы, для властей необходимо было разрешить эти проблемы. Европейский Суд поэтому приемлет то обстоятельство, что государство-ответчик действовало вполне правомерно, предпринимая меры, направленные на достижение указанных целей.

Вопрос о соблюдении надлежащего баланса между целью и мерами по ее достижению. (i) *Предпосылка.* Государство имело дело с исключительно сложной ситуацией, в которой требовалось принимать комплексные, широкомасштабные решения, касающиеся государственного курса в затрагиваемой спором сфере, и количество и цена предъявленных исков были факторами, которые надлежало принять во внимание. И все же, несмотря на социальные и экономические тяготы, после ратификации польскими властями Протокола № 1 к Конвенции государство подтвердило свои обязательства по отношению к заявителям правопритязаний по делам о земельной собственности, что имело отношение к свободе усмотрения государства в деле регламентации прав человека.

(ii) *Действия властей.* В начале периода времени, который фигурирует в деле, заявителю было предоставлено право на получение компенсационной земельной собственности в зачет остатка стоимости оставленной после войны собственности. Однако реализация этого права была почти неосуществима, так как в распоряжении государственного казначейства осталось мало земельных наделов после передачи земель в распоряжение местных органов власти. В результате дальнейших законодательных мер право заявителя было постепенно выхолащено, и, существуя в теории, оно стало иллюзорным на практике, как установил Конституционный суд. Временное прекращение аукционов двумя государственными ведомствами после вынесения решения этого суда представляло собой умышленную попытку воспрепятствовать реализации окончательного и обеспеченного силой закона судебного решения. К этой попытке исполнительная власть и законодательная власть отнеслись с терпимостью, но ей нельзя было дать объяснения с точки зрения какого-либо законного интереса общества; на самом деле она могла подорвать авторитет судебной власти и доверие к ней граждан. Другой важный фактор для оценки действий властей – вступление в декабре 2003 году в силу закона, который погашал задолженности государства в отношении лиц, получивших частичную компенсацию.

(iii) *Действия заявителя.* Несмотря на то, что заявитель не участвовал ни в одном из аукционов, он не несет никакой ответственности за сложившееся положение дел, обжалуемое им в Европейский Суд, и никак ему не способствовал. Учитывая риск, который неизбежно сопутствует проведению торгов, обструкционистские действия государства и его бездействие означали, что процедура проведения аукционов не

может считаться «эффективным» или «адекватным» средством, с помощью которого заявитель мог бы реализовать свое право на получение компенсации.

(iv) *Выводы относительно соблюдения надлежащего баланса.* Европейский суд принимает то соображение, что радикальные реформы политической и экономической систем страны и ее финансовое положение могли бы оправдать жесткие ограничения на предоставление компенсации, но не усматривает никаких удовлетворительных объяснений, обосновывающих масштабы нежелания государства на протяжении многих лет реализовать право, предоставленное заявителям правопритязаний по делам о земельной собственности.

Принцип верховенства права требует, чтобы государство обеспечило правовые и практические условия для исполнения законов, и потому власти Польши обязаны были устранить противоречие между буквой закона и государственной практикой, которая препятствовала реализации заявителями правопритязаний своих прав. Возлагая в последовательном порядке ограничения на осуществление заявителем права на взыскание долга и прибегая к практике, которая превратила это право в неосуществимое и бесполезное, власти разрушили самое суть этого права. Более того, ситуация заявителя была усложнена тем фактом, что его практически неосуществимое право было юридически аннулировано законом, принятым в 2003 году. В принципе размер компенсации за отчуждение собственности должен разумно соотноситься со стоимостью этой собственности, и поскольку государство-ответчик признало, что семья заявителя получила лишь 2% от причитающейся ей компенсации, нет никаких неоспоримых причин, в силу которых заявителя должны лишать возможности получить хотя бы какую-то еще долю от причитающегося ему. В заключение Европейский Суд отмечает, что заявителю пришлось нести непропорциональное и чрезмерное бремя, которое не может быть оправдано законными интересами всего общества, преследуемыми властями.

Постановление

Европейский Суд пришел к выводу, что в данном вопросе по делу допущено нарушение требований Статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции (принято единогласно).

По поводу Статей 46 и 41 Конвенции. В своих выводах по делу Европейский Суд постоянно указывает на то, что нарушение права заявителя было порождено главной проблемой – неправильным срабатыванием законодательства и плохой административной практикой, что сказалось на большом числе людей. В самом деле, системный характер проблемы был признан судами страны. Из этого следует, что пороки национального законодательства и практики, выявленные в деле заявителя, могут породить многочисленные обоснованные жалобы, аналогичные жалобе заявителя, которые будут направляться в Европейский Суд.

Комитет министров Совета Европы предложил Европейскому Суду (Резолюция ДН (2004) 3) идентифицировать подобные системные проблемы в своих Постановлениях и рекомендовал, чтобы при таких обстоятельствах государства – участники Конвенции принимали бы эффективные меры с целью избежать представления на рассмотрение Европейского Суда аналогичных по своему предмету жалоб. В соответствии со Статьей 41 Конвенции государства – участники Конвенции обязаны не только выплачивать потерпевшим суммы, присуждаемые Европейским Судом в качестве справедливой компенсации, но и принимать – под надзором Комитета министров – общего и индивидуального характера меры, которые следует принять для того, чтобы положить конец нарушениям прав человека или в максимальной степени устранить их последствия.

Хотя в принципе Европейскому Суду не пристало указывать государству – участнику Конвенции, какие меры надлежит принять в соответствии со Статьей 46 Конвенции ввиду системных проблем, выявленных Судом, несомненно, напрашивается принятие мер общего характера, осуществляемых в общенациональном масштабе. Эти меры должны быть таковыми, чтобы покончить с системными дефектами и избежать тем самым ситуации, при которой Европейский Суд перегружается огромным числом жалоб, проистекающих из одних и тех же причин. Таким образом, меры подобного рода должны включать в себя план, в силу которого можно было бы загладить вред потерпевшим, либо устранив любые препятствия к осуществлению прав заявителям правопритязаний по делам о земельной собственности, либо предоставив им эквивалентную компенсацию.

Европейский Суд отложил рассмотрение вопроса о присуждении справедливой компенсации за причиненный заявителю материальный и моральный ущерб в настоящем деле. Европейский Суд вынес решение в пользу заявителя о возмещении судебных издержек и иных расходов, понесенных в связи с судебным разбирательством.