

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 stanie się prawomocny zgodnie z warunkami określonymi przez art. 44 § 2 Konwencji.

Wyrok może zostać poddany korekcie wydawniczej przed opublikowaniem w ostatecznej wersji

W sprawie Rosenzweig i Bonded Warehouses Ltd. przeciwko Polsce,

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Trzecia Sekcja), zasiadając jako Izba składająca się z następujących sędziów:

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 zamkniętym 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 artykułu 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 pełnomocnika, pana Krzysztofa Drzewickiego, a później, przez pana Jakuba Wołasiewicza z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.
3. Skarżący zarzucał, w szczególności, że jego prawo do poszanowania mienia zagwarantowane w art. 1 Protokołu Pierwszego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka zostało naruszone.
4. Skarga została przydzielona Sekcji Trzeciej Trybunału (art. 52 § 1 Regulaminu

Trybunału). W ramach Sekcji Trzeciej, zgodnie z art. 26 §1 Regulaminu, ukonstytuowała się Izba, która miała zająć się rozstrzygnięciem przedmiotowej sprawy (art. 27 § 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 meritum sprawy (art. 59 § 1 Regulaminu). Każda ze stron odpowiedziała na twierdzenia zawarte w obserwacjach przeciwnika.
7. W dniu 1 listopada 2004 r. Trybunał zmienił skład swoich Sekcji (art. 25 § 1 Regulaminu). Niniejsza sprawa została przydzielona do zreorganizowanej Sekcji Trzeciej (art. 52 § 1 Regulaminu).

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 Celny udzielił 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. kolejne zezwolenie na eksportowanie towarów przez przejście graniczne w Słubicach zostało wydane przez Dyrektora Urzędu Celnego w Słubicach.
12. Skarżący podnosił, że wielokrotnie sugerowano mu konieczność wręczenia przez przedsiębiorstwo różnych łapówek dla urzędników celnych, które umożliwiłyby jego dalsze niezakłócone funkcjonowanie. Rząd nie wypowiedział się co do tych zarzutów.
13. Pismem z dnia 22 listopada 1995 r. Dyrektor Urzędu Celnego w Słubicach poinformował, że z dniem 27 listopada 1995 r. cofnięte zostanie pozwolenie z dnia 1 czerwca 1995 r. na eksportowanie towarów przez przejście graniczne w Słubicach. W piśmie podnoszono, że pozwolenie z dnia 1 czerwca 1995 r. stało w sprzeczności z

- porozumieniem z Republiką Federalną Niemiec dotyczącym przejść granicznych oraz przepływu towarów i osób (umowa o „małym ruchu granicznym”).
14. W dniu 27 listopada 1995 r. urzędnicy celni podjęli decyzję o zamknięciu siedziby skarżącego przedsiębiorstwa oraz założyli plomby na drzwi, uniemożliwiając tym samym jego dalsze funkcjonowanie. Tego samego dnia, skarżące przedsiębiorstwo złożyło skargę do Głównego Urzędu Cei, podnosząc, że nie było podstawy prawnej do cofnięcia pozwolenia oraz że pismo z dnia 22 listopada 1995 r. nie było decyzją administracyjną, co czyniło niemożliwym złożenie formalnej skargi na jego wydanie.
 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 był w stanie podać żadnej podstawy prawnej, na mocy której cofnięto pozwolenie. Zarzucono, że cofnięcie pozwolenia łamało wolności gospodarcze zagwarantowane w Konstytucji i w sposób oczywisty naruszało warunki ważnej licencji, którą przedsiębiorstwo otrzymało od Głównego Urzędu Cei w lutym 1994 r.
 16. Dnia 9 lutego 1996 r. skarżące przedsiębiorstwo złożyło skargę na podstawie art. 17 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym na bezczynność Głównego Urzędu Cei, który nie ustosunkował się do skargi z dnia 27 listopada 1995. W skardze podnoszono, że przedsiębiorstwo posiadało ważne pozwolenie 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 dalej normalnie funkcjonować bez możliwości eksportowania towarów.
 17. W reakcji na skargę do NSA, dnia 14 lutego 1996 r. Główny Urząd Cei poinformował skarżące przedsiębiorstwo, że pozwolenie z dnia 1 czerwca 1995 r. miało charakter tymczasowy. Było ono ważne tylko do czasu wybudowania w pobliskim Świecku mostu. Po wybudowaniu 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 wywożenie towarów przez przejście graniczne nie podpadało pod pojęcie „ruchu osobowego i małego ruchu granicznego” i dlatego pozwolenie z dnia 1 czerwca 1995 r. musiało zostać cofnięte na podstawie art. 21 Prawa Celnego.
 18. Skarżące przedsiębiorstwo złożyło skargę na decyzję Głównego Urzędu Cei

podnosząc, że cofnięcie pozwolenia eksportowego praktycznie oznaczałoby konieczność zakończenia działalności, która dokonywała się na podstawie ważnej licencji z lutego 1994 r.

Dnia 21 lipca 1996 r. skarżące przedsiębiorstwo oraz Dyrektor Departamentu Prawnego Głównego Urzędu Ceł zawarli ugodę, która przewidywała, że przedsiębiorstwo cofnie skargę złożoną w Naczelnym Sądzie Administracyjnym na decyzję wydaną przez Prezesa Głównego Urzędu Ceł w piśmie z 14 lutego 1996 r., a Prezes Urzędu uchylił decyzję Dyrektora Urzędu Celnego w Rzepinie 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 Rzepinie.
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 pozwolenie na eksport towarów przez Słubice, podnosząc, że według prawa polskiego przejście graniczne w Słubicach zostało przeznaczone tylko dla tzw. „ruchu osobowego i małego ruchu granicznego” 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 uchylona decyzja wydana została z naruszeniem prawa proceduralnego, a wydając kolejną decyzję w tej samej sprawie Dyrektor Urzędu Celnego w Rzepinie nie zastosował żadnego z trybów przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego.
24. Skarżące przedsiębiorstwo zwróciło się z wnioskiem o interpretację prawną wydanej decyzji. Podkreślono, że jest to niezbędne do wyjaśnienia, czy pierwotne pozwolenie z dnia 1 stycznia 1995 r. było ciągle ważne, co nie wynikało w sposób nie budzący wątpliwości z tekstu decyzji.
25. W postanowieniu z dnia 23 września 1997 r. Główny Urząd Ceł poinformował, że uchylenie decyzji z dnia 28 maja 1997 r. należy rozumieć w ten sposób, że istnieje taka

- sytuacja prawna jak przed jej wydaniem.
26. Skarżące przedsiębiorstwo zwróciło się o ponowne zbadanie sprawy i wyjaśnienie, czy uchylenie decyzji z dnia 28 maja 1997 r., która cofała pozwolenie z dnia 1 stycznia 1995 r., oznaczało, że pozwolenie ciągle było ważne.
 27. W postanowieniu z dnia 14 listopada 1997 r. Główny Urząd Ceł stwierdzał, że celem postanowienia z dnia 23 września 1997 r. nie było rozważanie, czy pozwolenie z dnia 1 stycznia 1995 r. było ważne czy nie. Utrzymano w mocy postanowienie z dnia 23 września 1997 r.
 28. Skarżące przedsiębiorstwo złożyło skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego, podnosząc, że postanowienia Głównego Urzędu Ceł nie były jasne. Główny Urząd Ceł wprawdzie uchylił decyzję o cofnięciu zezwolenia, ale nie potwierdził, czy pierwotne pozwolenie było ważne. Z tego powodu, nie było możliwe ustalenie, jaka była sytuacja prawna przedsiębiorstwa jak chodzi o ważność pozwoleń na jego działalność. Skarżące przedsiębiorstwo podkreśliło, że było *de facto* traktowane przez władze celne, jak gdyby pozwolenie na eksport z dnia 1 stycznia 1995 r. zostało skutecznie cofnięte.
 29. W wyroku z dnia 2 kwietnia 1998 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił postanowienia z dnia 23 września 1997 r. oraz 14 listopada 1997 r. Sąd uznał, że postanowienie z dnia 23 września nie było jasne z uwagi na brak rozwiania podstawowej wątpliwości co do prawnych konsekwencji wydanej decyzji. Również postanowienie z dnia 14 listopada 1997 r., w którym Główny Urząd Ceł nie wyjaśnił sytuacji prawnej pozwolenia skarżących na prowadzenie działalności gospodarczej, a w szczególności, czy można polegać na pozwoleniu z dnia 1 czerwca 1995 r.
 30. Postanowieniem z dnia 5 czerwca 1998 r. Główny Urząd Ceł poinformował, że decyzję z dnia 20 sierpnia 1997 r. należy rozumieć w ten sposób, że prawa skarżącego przedsiębiorstwa nabyte na podstawie decyzji z dnia 1 stycznia 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 wymogiem przepisany

- 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 pozwolenie 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 myśląc postępowanie dotyczące stwierdzenia ważności pozwolenia z czerwca 1995 r. z obecnym postępowaniem, w którym chodziło o kwestie ważności wcześniejszej licencji, przyznanej w 1994 r. Ważność licencji przyznanej w 1994 r. nie była kwestionowana we wcześniejszych postępowaniach i z tego powodu nie ma podstaw do zaakceptowania twierdzeń skarżącego, że uniemożliwiano mu prowadzenie działalności gospodarczej.
 35. W dalszej części Główny Urząd Ceł podnosił, iż należało umorzyć postępowanie, gdyż w dniu 1 stycznia 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 złożyło skargę. 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 pozwolenia na eksport. To postępowanie, które trwało od

- sierpnia 1997 r. do czerwca 1998 r. uniemożliwiło przedsiębiorstwu kontynuowanie działalności gospodarczej. 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. z powodu niezgodności z prawem. Podniósł, że Główny Urząd Ceł w sposób niewłaściwy 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 potwierdzenia, czy było uprawnione do kontynuowania prowadzenia działalności gospodarczej.
38. W dniu 23 marca 2000 r. Główny Urząd Ceł, biorąc pod uwagę wyrok z dnia 5 listopada 1999 r., uchylił decyzję z dnia 30 listopada 1998 r., cofając licencję z 1994 r. na prowadzenie składu celnego.
39. Skarżące przedsiębiorstwo nie wznowiło działalności gospodarczej. Pierwszy skarżący podniósł, że konsekwencją cofnięcia pozwolenia i licencji na prowadzenie przedsiębiorstwa, opisanych powyżej, było praktyczne uczynienie niemożliwym dla niego, jako głównego udziałowca, oraz dla skarżącego przedsiębiorstwa, wznowienie działalności gospodarczej. Wycofanie decyzji umożliwiających prowadzenie przedsiębiorstwu prowadzenie działalności gospodarczej stanowi podstawę do roszczeń odszkodowawczych skarżącego na podstawie art. 41 Konwencji. Rząd nie ustosunkował się do tych roszczeń.

PRAWO

I. DOMNIEMANE NARUSZENIE ARTYKUŁU 1 PROTOKOŁU PIERWSZEGO KONWENCJI

40. Skarżący zarzucali, że ich prawo do poszanowania mienia zostało naruszone poprzez cofnięcie przez władze celne ważne decyzje administracyjne umożliwiające im prowadzenie działalności gospodarczej. Powołali się na art. 1 Protokołu Pierwszego,

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 podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego.

Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa Państwa do wydawania takich ustaw, jakie uzna za konieczne dla uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zapewnienia uiszczenia podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych.”

A. Argumenty stron

41. Rząd argumentował, że państwo miało prawo do stanowienia przepisów oraz 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. Odnosząc się do kwestii proporcjonalności ingerencji Rząd podniósł od początku, że działalność gospodarcza skarżących polegała na magazynowaniu towarów, które były wwożone i wywożone z terytorium kraju. Co więcej, władze były zobowiązane do nadzorowania działalności gospodarczej skarżących pod kątem zgodności z porozumieniami międzynarodowymi wiążącymi Polskę. Brak jakichkolwiek kontroli dokonywanych przez władze celne mógł doprowadzić do znaczących strat w budżecie państwa.
42. Rząd wyraził swoje przekonanie, 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 podjętych decyzji przed Naczelnym Sądem Administracyjnym i z tej możliwości skorzystali.
43. Skarżący podniósł, że cofając pozwolenie z dnia 22 listopada 1995 r., władze krajowe powoływały się na rzekomy brak zgodności pozwolenia z umową zawartą z Republiką Federalną Niemiec o małym ruchu granicznym. 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 władze celne nie wydały decyzji administracyjnej cofającej pozwolenie z czerwca 1995 r., ale wysłały tylko „pismo” do skarżących, informujące o tym fakcie. Działanie to było złamaniem stosownych przepisów

- proceduralnych polskiego prawa administracyjnego, gdyż powinno być uczynione w formie decyzji administracyjnej, od której można złożyć odwołanie. Ten brak znacznie utrudnił skarżącym zastosowanie normalnej procedury odwoławczej przewidzianej w prawie administracyjnym. Cofnięcie pozwolenia było nieuzasadnione, ponieważ pomiędzy czerwcem 1995 r., kiedy pozwolenie zostało wydane, a listopadem 1995 r., kiedy zostało cofnięte, nie zaistniały żadne zmiany natury prawnej o takim charakterze, które uzasadniałyby podjęte działanie. Po listopadzie 1995 r. skarżący nie mogli prowadzić działalności gospodarczej oraz nie mieli dostępu do swojej własności, gdyż w dniu 22 listopada 1995 r. skład celny został zaplombowany przez władze celne.
45. Skarżący podkreślili, że Naczelny Sąd Administracyjny, który dwukrotnie badał skargi przedsiębiorstwa na postanowienia wydane w przedmiotowej sprawie, za każdym razem uznawał naruszenie prawa i uchylał je w wyrokach z dnia 2 kwietnia 1998 r. i 5 listopada 1999 r.
46. Skarżący podnosili, że nie kwestionują prawa państwa do stanowienia prawa i wydawania pozwoleń na pewne rodzaje działalności gospodarczej. Jednakże, w ich sprawie władze państwowe właściwe do nadzoru nad działalnością gospodarczą skarżących nigdy nie kwestionowały czy wykazały, że działalność stoi w sprzeczności z jakimikolwiek przepisami prawa krajowego czy międzynarodowego. Dlatego nie wykazano, że podjęte środki, na które się skarżą, były proporcjonalne do celu jaki chciano osiągnąć, gdyż nie wykazano jakiegokolwiek 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 czasu. W konsekwencji cofnięcia wcześniej przyznanej licencji ponieśli znaczne straty. Inwestycja pierwszego skarżącego w przedsiębiorstwo nigdy nie została odzyskana. W konsekwencji środków przyjętych w przedmiotowej sprawie, przedsiębiorstwo nie rozwinęło swojego pełnego potencjału biznesowego i nie przyniosło dochodów, których należało oczekiwać w momencie przyznania pierwotnego pozwolenia z czerwca 1995 r.

B. Ocena Trybunału

48. Trybunał podkreśla, że art. 1 Protokołu Pierwszego zawiera trzy różne zasady (zob. między innymi *Belvedere Alberghiera S.r.l p. Włochom*, nr 31524/96, § 51, ETPCZ 2000 – VI).

Ingerencja w prawo do poszanowania mienia musi być dokonana z zachowaniem równowagi pomiędzy potrzebami ogółu i wymogiem ochrony praw podstawowych jednostki. Troska o zachowanie równowagi jest odzwierciedlona w całej strukturze art. 1. Nie zostanie ona zachowana jeśli na osobę, której ograniczenie dotyczy, zostanie nałożony indywidualnie zbyt duży ciężar (zobacz, między innymi, *Sporrong i Lönnroth p. Szwecji*, wyrok z dnia 23 września 1982, Seria A nr 52, str. 26 i 28, §§ 69 i 73). Innymi słowy, musi zaistnieć rozsądna równowaga pomiędzy środkami zastosowanymi, a celem, który chce się zrealizować (zobacz, na przykład, *James i Inni p. Zjednoczonemu Królestwu*, wyrok z dnia 21 lutego 1986 r., Seria A. nr 98, str. 34, § 50).

49. W świetle orzecznictwa Trybunału, wycofanie ważnego pozwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej jest ingerencją w prawo do poszanowania mienia, które zagwarantowane jest w art. 1 Protokołu Pierwszego. Stanowi on środek regulujący sposób korzystania z własności, który podlega kontroli na podstawie paragrafu drugiego art. 1 Protokołu Pierwszego (zobacz, na przykład, *Tre Traktörer Aktiebolag p. Szwecji*, wyrok z dnia 7 lipca 1989 r., Seria A nr 159, §§ 55).
50. Trybunał zauważa, że wycofanie pozwolenia udzielonego w czerwcu 1995 r. i wszczęcie postępowania, w którym kilkakrotnie badano ważność wydanego pozwolenia, uczyniła niemożliwą działalność gospodarczą skarżących. Trybunał zwraca uwagę, że w czasie późniejszym wszczęto kolejne postępowanie, w którym cofnięto licencję przyznaną skarżącym w 1994 r.
51. Trybunał zauważa, że Rząd nie przyznał, że w przedmiotowej sprawie miała miejsce ingerencja w prawa skarżących zagwarantowane w art. 1 Protokołu Pierwszego. Jednakże, Rząd argumentował, że kilka decyzji administracyjnych, które są przedmiotem sporu, były wydane w interesie publicznym i były 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 całościowe okoliczności sprawy, a w szczególności wpływ, jaki przedmiotowe decyzje miały na zdolność skarżących do prowadzenia działalności gospodarczej, Trybunał uznaje, że miała miejsce ingerencja w prawa skarżącego chronione na podstawie art. 1 Protokołu Pierwszego.

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 tych okolicznościach Trybunał zwraca uwagę, że kwestia zgodności z prawem podjętych decyzji, które negatywnie wpłynęły na możliwość kontynuacji działalności gospodarczej skarżących, była przedmiotem kontroli sądowej przez Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dwukrotnie, gdy skargi skarżących były badane przez Sąd, stwierdził on, że zaskarżone decyzje nie były zgodne z właściwym prawem (paragraf 28 i 37, powyżej).
54. Trybunał stoi na stanowisku, że wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego nie są same w sobie wystarczające do uznania, że wszelkie środki podjęte w sprawie nie spełniły tego wymogu. Jest tak, ponieważ Naczelnego Sąd Administracyjny odniósł się tylko do pewnych decyzji wydanych w sprawie, pomijając całą serię innych środków podjętych w odniesieniu do skarżących. Niemniej jednak, krytyka sposobu, w jaki niższe instancje administracyjne rozpatrywały sprawę skarżących wyrażona przez Naczelnego Sąd Administracyjny, jest w opinii Trybunału i w świetle całości okoliczności, czynnikiem istotnym dla oceny zgodności środków podjętych w odniesieniu do skarżących, zgodnie z wymogami art. 1 Protokołu Pierwszego.
55. Jak chodzi o kwestię proporcjonalności zaskarżonej ingerencji, Trybunał zauważa, że twierdzenia Rządu są bardzo zwięzłe. Rząd podnosił między innymi, że kontrola działalności gospodarczej skarżących była nie tylko konieczna, ale także zgodna z najbardziej istotnymi interesami państwa. Działalność gospodarcza skarżących polegała na magazynowaniu towarów, które były wwożone i wywożone z terytorium kraju. Brak jakichkolwiek kontroli dokonywanych przez władze celne mógł doprowadzić do znaczących strat w budżecie państwa (paragrafy 40 – 41 powyżej).

56. Co oczywiste, Trybunał zgadza się, że Państwa Strony Konwencji mają prawo kontroli ruchu towarów dokonywanego przez ich terytorium w celu, między innymi, zapewnienia dochodu z ceł wywozowych i wwozowych. Jednakże, Trybunał nie przekonuje argument, że w przedmiotowej 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 działalności gospodarczej, co całkowicie uniemożliwiło jej dalsze kontynuowanie. W tym kontekście Trybunał zauważa, że nie wyjaśniono, czemu w przedmiotowej sprawie zastosowano najsurowszą formę kontroli przewidzianą w prawie krajowym, tj. cofnięcie licencji. Trybunał dalej zauważa, że pozwolenie z czerwca 1995 r. zostało cofnięte w listopadzie 1995 r., zaledwie pięć miesięcy po jego udzieleniu.
57. Co istotne, Trybunał zauważa, że w przedmiotowej sprawie nie zaistniały żadne specjalne okoliczności, które uzasadniałyby zastosowanie przez władze środków kontrolnych wobec pierwszego skarżącego i jego przedsiębiorstwa. W szczególności, nie przedstawiono żadnych argumentów na proporcjonalność środków, które podjęto w celu osiągnięcia rzekomych celów 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 władze celne nie informowały o tymczasowym charakterze pozwolenia.
59. Trybunał dalej zauważa, że w grudniu 1996 r. uchylono decyzję cofającą pozwolenie. Jednakże, zaledwie pięć miesięcy później, to samo pozwolenie zostało ponownie cofnięte. W sierpniu 1997 r. Główny Urząd Ceł po raz kolejny uchylił tę decyzję. W następstwie tego, skarżący zwrócili się z wnioskiem o prawną interpretację znaczenia zapisów decyzji. Ostatecznie, Naczelny Sąd Administracyjny uchylił postanowienia interpretujące, uznając, że wydano je z naruszeniem prawa z uwagi na brak dostatecznego wyjaśnienia, czy skarżący mogli kontynuować działalność na podstawie pierwotnego pozwolenia z dnia 1 stycznia 1995 r., czy też nie.
60. Działając na podstawie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, w dniu 5 czerwca 1998 r. władze celne potwierdziły, że prawo skarżących nabyte na podstawie

pozwolenia eksportowego pozostało ważne. Jednakże, już w dniu 20 czerwca 1998 r. Główny Urząd Ceł wszczął nowe postępowanie mające na celu cofnięcie licencji na prowadzenie składu celnego, udzielonej w lutym 1994 r. W postępowaniu podniesiono, że licencja musiała zostać cofnięta, gdyż skarżące przedsiębiorstwo nie prowadziło działalności gospodarczej przez okres dłuższy niż trzy miesiące, bez należytego poinformowania kompetentnych władz celnych zgodnie z wymogami prawa.

61. Biorąc pod uwagę wcześniejsze wycofanie przedsiębiorstwu przez władze celne pozwolenia na eksportowanie towarów, skarżący nie mogli kontynuować prowadzenia działalności gospodarczej. Trybunał krytycznie ocenia rozumowanie Głównego Urzędu Ceł w tym zakresie. Trybunał zwraca uwagę, że ostatecznie, Naczelny Sąd Administracyjny ponownie uchylił decyzję, na podstawie której cofnięto licencję na prowadzenie składu celnego, uznając ją za niezgodną z prawem.
62. Na zakończenie, Trybunał zauważa, że władze nie wykazały, czy to w postępowaniu krajowym, czy przed Trybunałem, że działalność gospodarcza skarżącego przedsiębiorstwa kiedykolwiek wykazała jakiegokolwiek nieprawidłowości, które mogłyby poddać w wątpliwość jego działanie jako niezgodne z prawem. Również nie wykazano, ani nie udowodniono, że były jakiegokolwiek podejrzenia po stronie władz krajowych, że działalność skarżących była w jakikolwiek sposób nieuczciwa, czy też podejmowali oni próby popełnienia przestępstw skarbowych poprzez niepłacenie podatków. 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 jakiegokolwiek zaniedbania po stronie skarżących nie może mieć znaczenia tylko incydentalnego na całościową ocenę, czy zaskarżone środki spełniały standardy określone w art. 1 Protokołu Pierwszego.
63. W świetle powyższych braków ujawnionych w trakcie postępowania administracyjnego i przy wydawaniu decyzji o pozwoleniach na działalność gospodarczą oraz biorąc pod uwagę, że Rząd nie przedstawił żadnych uzasadnionych okoliczności na powyższe niedociągnięcia, Trybunał uznaje, że nie wykazano, by władze cofając i zmieniając decyzje dotyczące prowadzonej przez skarżących działalności gospodarczej, realizowały jakiś rzeczywisty interes publiczny.

64. Konsekwentnie należy uznać, że miało miejsce naruszenie art. 1 Protokołu Pierwszego.

II. ZASTOSOWANIE ARTYKUŁU 41 KONWENCJI

65. Artykuł 41 Konwencji przewiduje, że

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

66. Skarżący, domagali się odszkodowania z tytułu szkody materialnej. Podnosili, że odszkodowanie powinno pokryć: utracone korzyści, które uzyskaliby gdyby przedsiębiorstwo mogło kontynuować swoją działalność gospodarczą, koszt zniszczonych towarów, nakłady jakie ponieśli na przystosowanie wydzierżawionego budynku na potrzeby działalności gospodarczej, koszt mebli, koszt osprzętu komputerowego z oprogramowaniem oraz inne techniczne wyposażenie oraz zaległy czynsz dłużny dzierżawcy budynku. Skarżący podnosili, że odszkodowanie powinno zostać wypłacone z uwzględnieniem odsetek ustawowych, jakie przewidywało w owym czasie polskie prawo.

67. Pierwszy skarżący zażądał zadośćuczynienia z tytułu szkody o charakterze niematerialnym, którą poniósł w konsekwencji cofnięcia licencji na działalność gospodarczą przedsiębiorstwa, co spowodowało u niego poważne problemy zdrowotne i doprowadziło do nieodwracalnej utraty zdrowia.

68. W sumie skarżący zażądali kwoty odszkodowania w wysokości EUR 11,501,435.

69. Ponadto skarżący domagali się zasądzenia kwoty EUR 89,000 jako zwrot kosztów poniesionych przed władzami krajowymi oraz przed Trybunałem.

70. Trybunał uznaje, że kwestia zastosowania art. 41 nie jest gotowa do rozstrzygnięcia. Kwestię tę należy zatem pozostawić do rozpoznania w późniejszym terminie i ustalić dalszą procedurę przy uwzględnieniu ewentualnego porozumienia ugodowego jakie może zostać zawarte pomiędzy pozwanym Rządem i skarżącym (art. 75 § 1 Regulaminu Trybunału).

Trybunał daje stronom sześć miesięcy na zawarcie takiego porozumienia.

Z TYCH PRZYCZYN TRYBUNAŁ JEDNOGŁOŚNIE

71. *Uznaje*, że doszło do naruszenia artykułu 1 Protokołu Pierwszego;
72. *Uznaje*, że kwestia zastosowania art. 41 nie jest jeszcze gotowa do rozstrzygnięcia i wobec tego,
 - (a) *pozostawia* wymienioną wyżej kwestię do późniejszego rozpoznania;
 - (b) *zwraca* się do Rządu i skarżącego o przedłożenie, w terminie sześciu miesięcy od daty, kiedy wyrok stanie się prawomocny zgodnie z artykułem 44 § 2 Konwencji, ich pisemnych stanowisk w tej kwestii, a w szczególności o poinformowanie Trybunału o ewentualnym porozumieniu ugodowym;
 - (c) *odracza* dalszą procedurę i *upowaznia* Prezesa Trybunału do jej ustalenia, jeżeli zajdzie potrzeba;

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

Vincent BERGER

Kanclerz

Boštjan M. ZUPANČIČ

Przewodniczący