

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA

CZWARTA SEKCJA

SPRAWA PLECHANOW przeciwko POLSCE

(Skarga nr 22279/04)

WYROK

(Meritum)

STRASBURG

7 lipca 2012 roku

OSTATECZNY

07/10/2009

Wyrok może podlegać korekcie wydawniczej.

W sprawie Plechanow przeciwko Polsce,

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Czwarta Sekcja), zasiadając jako Izba w składzie:

Pan Nicolas Bratza, *Przewodniczący*,
Pan Lech Garlicki,
Pani Ljiljana Mijović,
Pan David Thór Björgvinsson,
Pan Ján Šikuta
Pan Päivi Hirvelä,
Pan Mihai Poalelungi, *sędziowie*

oraz Pan Lawrence Early, *Kancierz Sekcji*,

Obradując na posiedzeniu niejawnym w dniu 16 czerwca 2009 roku,

Wydaje następujący wyrok, który został przyjęty w tym dniu.

POSTĘPOWANIE

1. Sprawa wywodzi się ze skargi (nr 22279/04) wniesionej w dniu 3 czerwca 2004 roku przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej do Trybunału na podstawie Artykułu 34 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności ("Konwencja") przez trzech obywateli polskich, pana Jerzego Plechanowa, Panią Ariadnę Plechanow oraz Pana Andrzeja Plechanowa ("skarżący").

2. Skarżący byli reprezentowani przez panią M. Lechna-Piotrowską, adwokat prowadzącą praktykę w Warszawie. Polski Rząd ("Rząd") reprezentowany był przez swojego Pełnomocnika, pana J. Wołosiewicza z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

3. Skarżący podnieśli w szczególności zarzut, że pozbawiono ich prawa do rzetelnego procesu sądowego z uwagi na odmowę Sądu Najwyższego rozpoznania wniesionej przez nich kasacji (Artykuł 6); ponadto skarżyli się na naruszenie ich prawa własności (Artykuł 1 Protokołu Nr 1).

4. Dnia 11 grudnia 2007 roku Trybunał zdecydował o zakomunikowaniu skargi Rządowi. Trybunał zdecydował również o łącznym rozpatrzeniu meritum i dopuszczalności skargi (Artykuł 29 ust. 3).

5. Skarżący i Rząd wnieśli swoje uwagi odnośnie do dopuszczalności i meritum skargi (Artykuł 59, ust. 1 Regulaminu).

FAKTY

I. OKOLICZNOŚCI SPRAWY

1. Tło sprawy

6. Skarżący – Jerzy, Ariadna i Andrzej Plechanow, są obywatelami polskimi, urodzonymi odpowiednio w 1953, 1924 oraz 1955 roku, i mieszkają w Warszawie.

7. Poprzednik prawny skarżących był właścicielem działki gruntu z budynkiem mieszkalnym, położonej w Warszawie. Skarżący są jego spadkobiercami.

8. Na mocy Dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, ("Dekret z 1945 roku") wszystkie prywatne grunty przeszły na własność Gminy m.st. Warszawy.

9. Poprzednik prawny skarżących, w trybie artykułu 7 Dekretu z 1945 roku, wystąpił o przyznanie mu prawa własności czasowej w odniesieniu do przedmiotowej nieruchomości.

10. W dniu 6 stycznia 1964 roku Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawa oddaliło jego wniosek. Prezydium stwierdziło przy tym, że własność wszystkich budynków posadowionych na tej nieruchomości została przeniesiona na rzecz Skarbu Państwa. Następnie nieruchomość ta została podzielona na mniejsze działki.

11. W latach 1975 – 1992 Skarb Państwa sprzedał osobom trzecim kilka mieszkań w budynku mieszkalnym (wraz z udziałami w części wspólnej i w prawie wieczystego użytkowania gruntu).

12. W latach 1991, 1994 oraz 1995 Wojewoda Warszawski uznał, że w dniu 27 maja 1990 roku m. st. Warszawa z mocy prawa nabyło prawo własności do przedmiotowych działek gruntu i posadowionych na nich budynków (za wyjątkiem wcześniej sprzedanych mieszkań).

13. W dniu 12 marca 1997 roku Zarząd Dzielnicy Praga-Południe Gminy Warszawa-Centrum przyjął uchwałę, na podstawie której ogłoszono listę mieszkań przeznaczonych do sprzedaży dotychczasowym lokatorom. W miesiącach wrześniu i listopadzie 1997 roku sprzedano dwa mieszkania.

14. Dnia 5 marca 1998 roku Urząd Dzielnicy Praga-Południe poinformował skarżących o przyjęciu wyżej wymienionej uchwały i możliwości skorzystania z prawa pierwokupu w odniesieniu do pozostałych mieszkań. Prawo pierwokupu zostało wprowadzone z dniem 1 stycznia 1998 roku, na podstawie artykułu 34 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce gruntami.

15. W dniu 18 marca 1998 roku skarżący poinformowali gminę, że trzeci ze skarżących wykupi zajmowane przez siebie dotychczas mieszkanie. Jednocześnie wystąpili oni z wnioskiem o odroczenie dalszej sprzedaży pozostałych mieszkań. Przedstawili przy tym postanowienie Sądu Rejonowego w Warszawie z dnia 5 marca 1991 roku stwierdzające nabycie przez nich spadku po F.P., K.P. i P.P.

16. W dniu 17 czerwca 1998 roku gmina uwzględniła wniosek skarżących.

2. Postępowanie, w ramach którego skarżący występowali o uznanie decyzji wywłaszczeniowej za nieważną

17. W dniu 30 listopada 1999 roku Samorządowe Kolegium Odwoławcze uznało decyzję z dnia 6 stycznia 1964 roku za nieważną w odniesieniu do części przedmiotowej nieruchomości. Kolegium nie mogło jednakże uchylić tej decyzji w odniesieniu do pozostałej części nieruchomości, ponieważ tytuł własności do 19 mieszkań oraz związane z nimi prawo użytkowania wieczystego gruntu zostały w międzyczasie sprzedane osobom trzecim. Tak więc z uwagi na nieodwracalne skutki prawne decyzji z 1964 roku, w tym względzie Kolegium mogło jedynie oświadczyć, że decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa.

18. Kolegium stwierdziło przy tym, że zobowiązania Rady Narodowej m. st. Warszawy wynikające z naruszenia prawa przeszły na m.st. Warszawa.

19. Kolegium stwierdziło dalej, że wydana przez nie decyzja uprawnia skarżących do ubiegania się o odszkodowanie z tytułu szkody wyrządzonej decyzją administracyjną, która została wydana z naruszeniem prawa.

3. Postępowanie o odszkodowanie na podstawie art. 160 Kodeksu postępowania administracyjnego

20. W marcu 2000 roku skarżący wystąpili do Starosty Powiatu Warszawskiego i Prezydenta Warszawy o przyznanie im odszkodowania z tytułu sprzedaży wyżej wymienionych 19 mieszkań.

21. W dniu 9 czerwca 2000 roku Starosta Warszawski przekazał sprawę według właściwości do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie. W listopadzie i grudniu 2000 roku Kolegium wydało szereg decyzji dotyczących poszczególnych mieszkań, zawierających odmowę przyznania odszkodowania.

22. Dnia 21 grudnia 2000 roku skarżący, na podstawie Artykułu 160 Kodeksu postępowania administracyjnego, wnieśli do Sądu Okręgowego w Warszawie powództwo o odszkodowanie przeciwko gminie Warszawa-Centrum.

23. W dniu 21 marca Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił ich powództwo. W wydanym orzeczeniu sąd potwierdził, że w wyniku decyzji z 1964 roku skarżący ponieśli szkodę (sąd przeprowadził postępowanie dowodowe, m. in. przesłuchując biegłego, który oszacował szkodę na kwotę 1 025 970 PLN). Jednakże w konkluzji sąd stwierdził, iż stroną pozwaną powinien być Skarb Państwa, a nie gmina. Sąd zauważył przy tym, że zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 1998 roku gmina posiada legitymację bierną w postępowaniu o odszkodowanie z tytułu szkody wynikającej z decyzji administracyjnej wydanej przed dniem 27 maja 1990 roku. Jednakże, w opinii sądu, wykładnia ta straciła aktualność w świetle późniejszej interpretacji art. 36 Przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych z dnia 10 maja 1990 roku.

24. W dniu 19 czerwca 2002 roku pełnomocnik skarżących wniósł apelację. Powołał się między innymi na uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 1996 roku, OPK 9/96, która – jego zdaniem – uzasadniała odpowiedzialność terenowej administracji państwowej w przedmiotowej sprawie. W tym kontekście adwokat skarżących odwołał się również do artykułu 36 ust. 2 Przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym oraz powołał się na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 1998 roku, twierdząc, że sąd pierwszej instancji błędnie uznał to orzeczenie za nieaktualne.

25. Dnia 11 kwietnia 2003 roku Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelację skarżących. Sąd podzielił argumenty sądu niższej instancji, stwierdzając że stroną pozwaną o odszkodowanie powinien być Skarb Państwa, ponieważ następcą prawnym Rady Narodowej jest Wojewoda (organ administracji państwowej).

26. Skarżący wnieśli kasację. Stwierdzili między innymi, że wyrok narusza odpowiednie przepisy prawa materialnego z powodu ich błędnej wykładni oraz zastosowania przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym. Powołali się również na art. 393 Kodeksu postępowania cywilnego, twierdząc, że istniały podstawy dla rozpatrzenia kasacji, ponieważ:

- w sprawie wystąpiło istotne zagadnienie prawne (tj. kwestia, w jakim zakresie i w odniesieniu do jakich kompetencji obowiązki rad narodowych przeszły na gminy, oraz
- istniała potrzeba autorytatywnej wykładni przepisów, które w orzecznictwie sądowym były interpretowane na różne sposoby (w

szczegółności artykuł 36 ust. 3 Przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym), oraz

- istniała potrzeba wyjaśnienia rozbieżności pomiędzy wyrokiem Sądu Apelacyjnego a orzecznictwem powołanym przez skarżących i wytycznymi wynikającymi jakoby z decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 30 listopada 1999 roku.

27. W dniu 10 grudnia 2003 roku Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia kasacji do rozpoznania. Orzeczenie zostało wydane w składzie jednoosobowym, na posiedzeniu niejawnym. W pisemnym uzasadnieniu sąd stwierdził co następuje:

„Zgodnie z art. 393 k.p.c. jeśli zaskarżone orzeczenie w sposób oczywisty nie narusza prawa ani nie zachodzi nieważność postępowania (§2), Sąd Najwyższy może odmówić przyjęcia kasacji do rozpoznania gdy w sprawie nie występuje istotne zagadnienie prawne, nie istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, a ponadto gdy kasacja jest oczywiście bezzasadna (§1). W sprawie nie zachodzą okoliczności wymienione w art. 393 § 2 kpc, w związku z czym Sąd Najwyższy po rozważeniu przesłanek określonych w § 1, uznał odmowę przyjęcia kasacji do rozpoznania za uzasadnioną.”

28. W dniu 8 marca 2004 roku skarżący wnieśli do Trybunału Konstytucyjnego skargę konstytucyjną, zarzucając naruszenie prawa do sądu i sprawiedliwego procesu z powodu wadliwego zastosowania Artykułu 393 Kodeksu postępowania cywilnego.

29. W dnia 19 lipca 2005 roku Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie, jako podstawę podając, że tę samą kwestię zbadał już wcześniej w swoim wyroku z dnia 31 marca 2005 roku (SK 26/02).

4. Postępowanie na podstawie Artykułu 7 Dekretu z 1945 roku

30. W dniu 3 marca 2000 roku skarżący wystąpili do Burmistrza Warszawy o przyznanie im prawa wieczystego użytkowania pozostałych, nie sprzedanych jeszcze mieszkań. Powołali się na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 30 listopada 1999 roku.

31. W dniu 25 kwietnia 2002 roku pełnomocnik skarżących przedłożył zaświadczenie pisarza hipotecznego z dnia 24 listopada 1937 roku poświadczające tytuł własności F.P. na ten dzień.

32. Postępowanie jest w toku.

II. WŁAŚCIWE PRAWO KRAJOWE I PRAKTYKA

1. Przepisy dotyczące skargi kasacyjnej

33. W przedmiotowym czasie strona postępowania cywilnego mogła wnieść do Sądu Najwyższego kasację od postanowienie sądu drugiej instancji. Strona ta musiała być reprezentowana przez adwokata lub radcę prawnego.

34. Artykuł 393¹ Kodeksu postępowania cywilnego, w postaci obowiązującej w przedmiotowym czasie, wyszczególniał podstawy dla wniesienia kasacji. Brzmiał on następująco:

"Skargę kasacyjną strona może oprzeć na następujących podstawach:

- 1) naruszenie przepisów prawa materialnego w wyniku błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania;
- 2) naruszenia przepisów proceduralnych, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy."

35. Artykuł 393³ określał formalne wymogi skargi kasacyjnej. W odpowiednim fragmencie brzmiał on następująco:

"§ 1. Skarga kasacyjna powinna zawierać:

- 1) oznaczenie orzeczenia, od którego jest wniesiona, ze wskazaniem czy jest ono zaskarżone w całości czy w części;
- 2) przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie;
- 3) argumenty na zasadność rozpatrywania skargi;
- 4) wniosek o uchylenie lub uchylenie i zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia i zmiany."

36. Na podstawie Artykułu 393¹³ Sąd Najwyższy, po przyjęciu kasacji do rozpoznania, mógł uchylić zaskarżony wyrok w całości lub w części i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania. Jeżeli Sąd Najwyższy nie stwierdził niezgodności wyroku z prawem, oddalał skargę kasacyjną.

37. Zgodnie z Artykułem 393⁷ skarga kasacyjna co do zasady była rozpoznawana na rozprawie w składzie trzech sędziów; sąd mógł jednakże odrzucić kasację z powodów formalnych na posiedzeniu. Wyrok lub postanowienie powinny zawierać pisemne uzasadnienie.

38. W dniu 24 maja 2000 roku przyjęto ustawę zmieniającą Kodeks postępowania cywilnego. Weszła ona w życie w dniu 1 lipca 2000 roku. Ustawa ta wprowadziła między innymi następujący przepis (poprawiony Artykuł 393) – tak zwany "przedsąd" (wstępna ocena skargi kasacyjnej):

"§ 1. Sąd Najwyższy może odmówić przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, jeżeli

- 1) w sprawie nie występuje istotne zagadnienie prawne;
- 2) nie ma potrzeby wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów;
- 3) skarga kasacyjna jest oczywiście nieuzasadniona.

§ 2. Ustępu 1 nie stosuje się, jeżeli zaskarżone orzeczenie sądowe oczywiście narusza prawo lub jeżeli postępowanie jest prawnie nieważne."

39. Zgodnie z poprawionym art. 393⁷ kpc orzeczenie o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania lub odrzuceniu jej z powodów formalnych, może zostać wydane na posiedzeniu niejawnym, w składzie jednego sędziego.

40. I chociaż przepisy prawne nie przewidywały wprost takiej możliwości, to zazwyczaj pisemne uzasadnienie towarzyszące takim postanowieniom ograniczało się do uproszczonej, schematycznej formuły, która nie zawierała jakiegokolwiek analizy prawnej, nie wskazywała konkretnych podstaw dla takiej decyzji, nie przywoływała podstaw skargi ani nie odwoływała się do jakichkolwiek faktów lub okoliczności, które mogłyby zidentyfikować konkretną sprawę.

41. W dniu 6 lutego 2005 roku weszły w życie nowe przepisy "o skardze kasacyjnej", zastępując dotychczasowe przepisy regulujące kasację.

2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego

42. Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 31 marca 2005 roku (SK 26/02), zbadał szereg skarg konstytucyjnych kwestionujących postanowienia Artykułu 393 Kodeksu postępowania cywilnego.

43. Trybunał Konstytucyjny uznał, że chociaż prawo do kasacji jako takie nie jest gwarantowane w Konstytucji, to jednak fakt, że przewiduje je Kodeks postępowania cywilnego oznacza, iż musi ono spełniać wymogi rządów prawa i sprawiedliwości procesowej.

44. Trybunał Konstytucyjny zauważył między innymi, że niektóre terminy opisujące warunki, jakie powinna spełniać kasacja na podstawie Artykułu 393 i następnych Kodeksu ("istotne zagadnienie prawne", "przepisy budzące wątpliwości lub wywołujące rozbieżności w orzecznictwie sądów", "okoliczności uzasadniające rozpoznanie kasacji") – były sformułowane w kategoriach bardzo ogólnych. Trybunał zauważył, że praktyka sądowa dotycząca ich stosowania budziła poważne trudności w ich wykładni oraz rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Trybunał Konstytucyjny uznał, że stosowne wymogi Artykułu 393 wraz z ich wykładnią dokonywaną przez Sąd Najwyższy są niejasne, subiektywne i praktycznie znane tylko Sądowi Najwyższemu, a nie stronom pragnącym wnieść kasację.

45. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli warunki dopuszczalności roszczenia (wstępna ocena kasacji) zostały sformułowane w nieprecyzyjnych kategoriach, wówczas prawo dostępu do sądu nie może być skutecznie wykonywane z uwagi na zagrożenie arbitralnością ze strony organu oceniającego.

46. W tym kontekście Trybunał skrytykował w szczególności praktykę "uproszczonych uzasadnień". Trybunał uznał, że zastosowanie przez ustawodawcę pojęć otwartych samo w sobie nie może zostać uznane za niekonstytucyjne, jako że zapewnia ono sądom pewien zakres elastyczności w celu lepszego dostosowania swoich decyzji do konkretnych okoliczności danej sprawy. Jednakże w takim przypadku obowiązek uzasadnienia normy prawnej przeszedł na etap jej stosowania. Dawało to sądom pewną swobodę, której nie należy jednak mylić z absolutną wolnością od nadzoru zewnętrznego. W konsekwencji, ogólna i nieprecyzyjna klauzula proceduralna wymagała mocnego uzasadnienia i wskazania konkretnych okoliczności.

47. Praktyka stosowania schematycznych formuł uzasadniających wstępną ocenę kasacji stworzyła sytuację, w której nie można było stwierdzić, w jaki sposób – o ile w ogóle – Sąd Najwyższy dokonał wymaganej oceny kasacji dla uzasadnienia tych niejasnych kategorii. Orzecznictwo, które mogłoby dostarczyć wskazówek dotyczących ich stosowania, praktycznie nie istniało. Sąd informował adresata o swoim orzeczeniu stwierdzającym, że wymogi danego artykułu nie zostały spełnione, nie wskazując przy tym żadnych okoliczności, które uzasadniałyby taki wniosek. Na skutek tego naruszona została zasada zaufania. Co więcej pełnomocnicy, co do zasady, nie mieli możliwości zapoznania się ze sposobem interpretacji tych wymogów przez Sąd Najwyższy w celu skutecznego wnoszenia kasacji w przyszłości.

48. W konsekwencji, "przedsąd" nie gwarantował procesowej przewidywalności stronie wnoszącej kasację, która spełniała wszelkie wymogi formalne. Prawo dostępu do sądu przeobraziło się zatem w pozory tego prawa.

49. Niemniej jednak Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że na krytykę zasługuje jedynie praktyka Sądu Najwyższego, a nie odpowiednie przepisy, których

brzmienia nie można uznać za niekonstytucyjne. W tym kontekście Trybunał zauważył, że praktyka w tym względzie nie była jednakowa i niektóre izby Sądu Najwyższego uzasadniały swoje orzeczenia w sposób bardziej szczegółowy i merytoryczny. Trybunał zauważył nadto, że kwestionowane przepisy przestały obowiązywać przed wydaniem przedmiotowego wyroku.

50. Z uwagi na powyższe, Trybunał Konstytucyjny odmówił rozstrzygnięcia o zgodności tych przepisów z Konstytucją i umorzył postępowanie w tym względzie.

3. Indywidualna skarga konstytucyjna

51. Art. 79 ust. 1 Konstytucji, która weszła w życie dnia 17 października 1997 roku stanowi co następuje:

"Każdy czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji."

52. Art. 190 Konstytucji, w odpowiednim zakresie, stanowi co następuje:

"1. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

2. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego ... podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu.

3. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny dwunastu miesięcy. ...

4. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. "

53. Art. 39 Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym brzmi następująco:

"1. Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie:

- 1) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne;
- 2) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej;
- 3) jeżeli akt normatywny ... utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

2. Jeżeli okoliczności, o których mowa w ust.1 ujawnią się na rozprawie, Trybunał wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania.

3. Przepis ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw."

4. Wznowienie postępowania cywilnego w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego

54. Art. 401¹ Kodeksu postępowania cywilnego przewiduje, że strona postępowania cywilnego zakończona ostatecznym wyrokiem co do meritum sprawy może żądać wznowienia postępowania, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o

niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego, na podstawie którego wyrok został wydany. Taki wniosek można wnieść do właściwego sądu w terminie jednego miesiąca od daty wydania wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

5. Dekret z 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy oraz Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym z 10 maja 1990 roku.

55. Dekretem z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy, wszystkie grunty na terenie Warszawy zostały wywłaszczone, a prawo ich własności przeszło na rzecz Gminy m.st. Warszawa.

56. Na podstawie artykułu 33 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, majątek dotychczasowych związków samorządu terytorialnego w Warszawie stał się majątkiem Skarbu Państwa.

57. Zasoby gruntów należących do Skarbu Państwa uległy znacznemu zmniejszeniu na skutek działań prawnych mających na celu zreformowanie struktury administracyjnej Państwa.

58. Ustawa z dnia 10 maja 1990 roku – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych ("Ustawa z 1990 roku"), która weszła w życie w dniu 27 maja 1990 roku i inne związane z nią ustawy przyjęte w tym czasie przywracały samorząd terytorialny oraz gminy, przekazując im uprawnienia, które wcześniej wykonywane były wyłącznie przez terenowe organy administracji państwowej. Na podstawie art. 5 ust. 1 własność gruntów należących wcześniej do Skarbu Państwa, a położonych w przedmiotowym czasie w granicach administracyjnych gmin, przeszła na te gminy.

59. Art. 36 ust. 3 ustawy w odpowiednim zakresie stanowi:

"Skarb Państwa przejmuję:

- 3) zobowiązania i wierzytelności terenowych organów administracji państwowej (...) wynikające z prawomocnych orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych wydanych przed dniem 27 maja 1990 roku (...)."

6. Odszkodowanie za szkodę wyrządzoną decyzją administracyjną następnie uchyloną lub uznaną za nieważną

60. Art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego zezwala na zmianę lub uchylenie każdej ostatecznej decyzji administracyjnej w każdym czasie, gdy przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się temu. W szczególności, zgodnie z Artykułem 156 ostateczna decyzja administracyjna podlega uchyleniu, jeżeli została wydana przez organ nie posiadający właściwości, lub jeżeli wydana została bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa.

61. Art. 160 Kodeksu postępowania administracyjnego w brzmieniu obowiązującym w przedmiotowym czasie, w odpowiednim fragmencie brzmiał następująco:

"Stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 ust. 1 albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie."

62. Od decyzji administracyjnej dotyczącej roszczenia o odszkodowanie można się odwołać do sądu cywilnego.

7. Uchwała i wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Sądu Najwyższego dotyczące legitymacji biernej

63. Naczelny Sąd Administracyjny, w uchwale z dnia 11 grudnia 1995 roku (VI SA 9/95) uznał, że spory wszczęte na podstawie Artykułu 7 Dekretu z dnia 27 października 1945 roku, dotyczące prawa użytkowania wieczystego gruntów będących w tym czasie własnością gminy powinny być rozstrzygane przez właściwego burmistrza [organ administracji samorządowej].

64. Artykuł 36 ust. 3 (3) Ustawy z 1990 roku rodził wątpliwości odnośnie do tego, która jednostka prawna odpowiada za szkody wyrządzone niezgodną z prawem decyzją administracyjną wydaną przed wprowadzeniem reformy administracyjnej. Problem ten był przedmiotem różnych sądowych wykładni.

65. Dnia 7 stycznia 1998 roku Sąd Najwyższy wydał wyrok (II CKN 550/97), w którym stwierdził, że gmina powinna być stroną pozwaną w sprawie o odszkodowanie z tytułu szkody powstałej na skutek decyzji administracyjnej wydanej przed dniem 27 maja 1990 roku.

66. W dniu 16 listopada 2004 roku Sąd Najwyższy w składzie trzech sędziów przyjął uchwałę (nr III CZP 64/04), stwierdzającą, że to gmina – a nie Skarb Państwa posiada legitymację bierną w pozwie o odszkodowanie z tytułu szkody wyrządzonej decyzją administracyjną wydaną przed dniem 27 maja 1990 roku, pod warunkiem jednakże, iż po tej dacie decyzja ta została uchylona lub uznana za niezgodną z prawem.

67. W uchwale przyjętej w dniu 7 grudnia 2006 roku (nr III CZP 99/06) w składzie siedmioosobowym Sąd Najwyższy stwierdził, że Skarb Państwa posiada bierną legitymację w pozwie o odszkodowanie z tytułu szkody wyrządzonej decyzją administracyjną wydaną przed dniem 27 maja 1990 roku, nawet jeśli decyzja ta została uchylona lub uznana za nieważną po tej dacie. Uchwała ta została przyjęta w następstwie pytania prawnego skierowanego do Sądu Najwyższego przez jeden z Sądów Apelacyjnych rozpatrujący podobną sprawę.

68. Stanowisko to Sąd Najwyższy potwierdził w kilku kolejnych wyrokach, wydanych w sprawach podobnych do niniejszej (patrz niżej).

8. Przykłady późniejszej praktyki sądów krajowych

a. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2007 roku, sygn. akt nr V CSK 425/06

69. W dniu 21 marca 2001 roku Wojewoda Opolski uznał, że decyzja wójta gminy D. z 1983 roku została podjęta z naruszeniem prawa. Roszczenie powoda o odszkodowanie wobec Skarbu Państwa (Wojewoda Opolski) zostało oddalone przez sądy zarówno pierwszej jak i drugiej instancji. W szczególności Sąd Apelacyjny, powołując się na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2004 roku (sygn. akt nr CZP 64/04) uznał, że Skarb Państwa nie posiada w tej sprawie legitymacji strony pozwanej, ponieważ gmina D. przejęła jego zobowiązania na podstawie Artykułu 36 ust. 1 Przepisów wprowadzających ustawę z 1990 roku.

Sąd Najwyższy uchylił wyrok sądu apelacyjnego i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania, powołując się na wyżej wymienioną uchwałę z dnia 7 grudnia 2006 roku.

b. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 2007 roku, sygn. akt nr I CSK 247/06

70. W 1951 roku Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy odmówiło przyznania mieszkańcom budynku prawa wieczystego użytkowania gruntów objętych działaniem Dekretu z 1945 roku. Następnie, Skarb Państwa sprzedał trzy mieszkania w tym budynku. W dniu 22 września 1994 roku Minister Budownictwa uznał decyzję z 1951 roku za przyjętą z naruszeniem prawa.

Powodowie wnieśli przeciwko Skarbowi Państwa pozew o odszkodowanie. Sąd Okręgowy w Warszawie uznał w części zasadność powództwa, przyznając odszkodowanie od Skarbu Państwa.

Dnia 31 stycznia 2006 roku Sąd Apelacyjny w Warszawie zmienił wyrok sądu pierwszej instancji i oddalił roszczenie przeciwko Skarbowi Państwa, uznając, że w tej sprawie nie posiada on legitymacji strony pozwanej.

W dniu 14 marca 2007 roku Sąd Najwyższy uchylił wyrok sądu apelacyjnego i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania, powołując się przy tym na uchwałę z dnia 7 grudnia 2006 roku.

9. Uchwała i wyrok Sądu Najwyższego dotyczące charakteru roszczenia odszkodowawczego.

71. Sąd Najwyższy, w wyroku z dnia 27 listopada 2002 roku (nr I CKN 1215/00) orzekł, że istnieje związek przyczynowy pomiędzy decyzją administracyjną podjętą na podstawie Dekretu z 1945 roku odmawiającą przyznania poprzedniemu właścicielowi nieruchomości (gruntu wraz z budynkiem) prawa czasowej własności (wieczystego użytkowania) tej nieruchomości a sprzedażą mieszkań w tym budynku przez Skarb Państwa.

72. W dniu 21 marca 2003 roku Sąd Najwyższy przyjął uchwałę (nr III CZP 6/03), w której stwierdził, że strata finansowa wynikająca z decyzji wydanej – z naruszeniem prawa – na podstawie Dekretu z 1945 roku, odmawiającej przyznania prawa wieczystego użytkowania – stanowiła stratę w rozumieniu art. 361 § 2 Kodeksu Cywilnego oraz rzeczywistą szkodę w rozumieniu art. 160 Kodeksu postępowania administracyjnego.

PRAWO

I. ZARZUT NARUSZENIA ARTYKUŁU 1 PROTOKOŁU NR 1 DO KONWENCJI ORAZ ARTYKUŁÓW 6 I 13 KONWENCJI

73. Skarżący, na podstawie art. 1 Protokołu Nr 1 oraz art. 6 Konwencji, podnieśli zarzut, że na skutek wadliwych postanowień sądów krajowych oraz braku pewności prawnej zostali pozbawieni odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej.

74. Skarżący, na podstawie art. 6 oraz art. 13 Konwencji, podnieśli również zarzut, że zostali pozbawieni możliwości sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy (w szczególności, że zostali pozbawieni prawa dostępu do sądu) oraz skutecznego środka odwoławczego w odniesieniu zarzutów wytoczonych przez nich na podstawie

Artykułu 1 Protokołu Nr 1 – przez to, że Sąd Najwyższy odmówił rozpoznania ich kasacji bez podania wystarczających ku temu podstaw.

75. Powołane przepisy te w odpowiednich fragmentach stanowią co następuje:

Artykuł 6

"Każdy ma prawo do sprawiedliwego ... rozpatrzenia jego sprawy ... przez ... sąd ... przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym ..."

Artykuł 13

"Każdy, czyje prawa i wolności zawarte w niniejszej Konwencji zostały naruszone ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe."

Artykuł 1 Protokołu Nr 1

"Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swojego 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. Dopuszczalność

1. *Zgodność ratione temporis*

76. Rząd twierdził, że skargi należy oddalić jako niezgodne *ratione temporis* z postanowieniami art. 1 Protokołu Nr 1. Rząd argumentował przy tym, że poniesiona przez skarżących szkoda spowodowana została decyzją z 1964 roku i była zdarzeniem jednostkowym, które miało miejsce przed dniem 10 października 1994 roku (data wejścia w życie Protokołu Nr 1 w odniesieniu do Polski). Rząd twierdził dalej, że zgodnie z ostatnią wykładnią stosownych przepisów, decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego z 1999 roku (patrz akapit 17 powyżej) otworzyła jedynie możliwość dochodzenia odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej w 1964 roku.

77. Skarżący twierdzili, że przedmiotowe naruszenia mają charakter ciągły.

78. Jurysdykcja Trybunału *ratione temporis* obejmuje jedynie okres po dacie ratyfikacji Konwencji i jej Protokołów przez pozwane Państwo. Po dokonaniu ratyfikacji działania Państwa muszą być zgodne Konwencją i jej Protokołami, a zaistniałe potem zdarzenia wchodzą w zakres właściwości Trybunału nawet wówczas gdy stanowią tylko przedłużenie już istniejącej sytuacji (patrz na przykład *Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão i Inni przeciwko Portugalii*, numery 29813/96 i 30229/96, § 43, ECHR 2000-I). Stosownie do tego właściwość Trybunału obejmuje badanie faktów niniejszej sprawy względem ich zgodności z Konwencją jedynie w zakresie, w jakim nastąpiły one po 10 października 1994 roku, tj. po dacie ratyfikacji przez Polskę Protokołu Nr 1. Trybunał może jednakże brać pod uwagę fakty zaistniałe przed datą ratyfikacji o tyle, o ile można uznać, że stworzyły one sytuację wykraczającą poza tę datę i mogą mieć znaczenie dla zrozumienia faktów zaistniałych w późniejszym terminie (patrz *Hutten-Czapska przeciwko Polsce* [GC], nr 35014/97, §§ 147-153, ECHR 2006 ...).

79. Trybunał zauważa, że skarga wniesiona przez skarżących nie dotyczy pozbawienia ich mienia na podstawie decyzji z 1964 roku. W przedmiotowej sprawie, skarżący podnoszą zarzut braku możliwości skutecznego dochodzenia roszczenia o odszkodowanie przysługującego im z faktu, że decyzja z 1964 roku została wydana z naruszeniem prawa. Nawet jeśli uprawnienie do odszkodowania powstało już w wyniku pierwotnej ingerencji (a mianowicie wydania wadliwej decyzji z 1964 roku), to orzeczenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego potwierdziło uprawnienie skarżących i dało im możliwość wystąpienia o odszkodowanie za tę ingerencję.

Dlatego też – w zakresie, w jakim zarzuty podniesione przez skarżących skierowane są przeciwko działaniom i zaniechaniom Państwa w odniesieniu do wykonywania przez nich roszczenia odszkodowawczego, do którego byli uprawnieni na podstawie przepisów polskiego prawa, przy czym uprawnienie, to nadal istniało po 10 października 1994 roku ze względu na wyżej wymienione orzeczenie z 1999 roku – Trybunał posiada jurysdykcję czasową do rozpatrywania przedmiotowej skargi (porównaj *Broniowski przeciwko Polsce* (dec.) [GC], nr 31443/96, §§ 75-76, ECHR 2002-X; *Vajagić przeciwko Chorwacji*, nr 30431/03, § 24, 20 lipca 2006).

80. Zastrzeżenie Rządu musi zatem zostać oddalone.

2. *Zgodność ratione materiae – istnienie mienia w rozumieniu Artykułu 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji*

81. Rząd twierdził, że skargi były niezgodne z Konwencją również *ratione materiae*, ponieważ skarżący nie wykazali, aby posiadali jakiegokolwiek "mienie" w rozumieniu art. 1 Protokołu Nr 1. Rząd podniósł też, że Konwencja nie gwarantuje prawa zwrotu mienia skonfiskowanego przed datą jej ratyfikacji. Ponadto, fakt, iż skarżący mieli prawo dochodzić roszczenia o odszkodowanie na podstawie art. 160 KPA nie oznacza, że przysługiwało im uzyskanie skutecznego prawa do korzystania z prawa własności. W tym względzie Rząd twierdził, że skarżący nie uzyskali orzeczenia potwierdzającego w szczególności, że ponieśli szkodę, oraz że istniał związek przyczynowy pomiędzy wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej a powstaniem szkody. Ponadto, skarżący nie mogli oczekiwać uznania ich roszczenia w sytuacji gdy pozwali niewłaściwą stronę.

82. Skarżący nie przedstawili uwag w tym względzie.

83. Trybunał powtarza, że pojęcie "mienia" występujące w pierwszej części art. 1 Protokołu Nr 1 posiada charakter autonomiczny, którego znaczenie nie ogranicza się do posiadania fizycznych dóbr i nie zależy od formalnej klasyfikacji stosowanej w prawie krajowym. Stąd też, oprócz dóbr fizycznych, niektóre prawa i udziały stanowiące aktywa można również traktować jako "własność", a więc jako "mienie" dla celów tego przepisu (patrz *Iatridis przeciwko Grecji* [GC], nr 31107/96, § 54, ECHR 1999-II, oraz *Beyeler przeciwko Włochom* [GC], nr 33202/96, § 100, ECHR 2000-I). Pojęcie "mienia" nie ogranicza się do "mienia aktualnie istniejącego", lecz może obejmować również aktywa, w tym roszczenia, w odniesieniu do których skarżący może twierdzić, że ma co najmniej "uzasadnione oczekiwanie" uzyskania możliwości skutecznego skorzystania z prawa własności (patrz na przykład *Książę Lichtensteinu Hans-Adam II przeciwko Niemcom* [GC], nr 42527/98, § 83, ECHR 2001-VIII).

W sytuacji jeżeli prawo własności posiada charakter roszczenia, można je traktować jako element "aktywów" jedynie wówczas gdy posiada ono wystarczające oparcie w prawie krajowym, na przykład gdy istnieje ugruntowane orzecznictwo

sądów krajowych, które je potwierdza (*Kopecký przeciwko Słowacji* [GC], nr 44912/98, §§ 52, ECHR 2004-IX; *Draon przeciwko Francji* [GC], nr 1513/03, § 68, 6 października 2005; *Anheuser-Busch Inc. przeciwko Portugalii* [GC], nr 73049/01, § 65, 11 stycznia 2007).

Dopiero po stwierdzeniu tego, można rozpatrywać pojęcie "uzasadnionego oczekiwania", które musi mieć charakter bardziej konkretny niż tylko sama nadzieja i opierać się na przepisie lub akcie prawnym, takim jak prawomocne orzeczenie sądowe (patrz sprawa *Draon*, powołana wyżej, § 65, oraz *Gratzinger i Gratzingerova przeciwko Czechom* (dec.), nr 39794/98, § 73, ECHR 2002-VII).

84. Wracając do okoliczności przedmiotowej sprawy, Trybunał zauważa, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze, w orzeczeniu z 1999 roku, stwierdziło, że decyzja z 1964 roku została wydana z naruszeniem prawa i fakt ten uprawniał skarżących do wystąpienia o odszkodowanie z tytułu poniesionej szkody. Trybunał zauważa przy tym, że uprawnienie to było w sposób wyraźny przewidziane w prawie krajowym, a ugruntowane orzecznictwo sądów krajowych potwierdza istnienie związku przyczynowego pomiędzy wadliwą decyzją administracyjną a stratą poniesioną w wyniku jej wydania (patrz akapity 71-72 powyżej). Do ustalenia w postępowaniu sądowym pozostały jedynie zakres podnoszonej straty oraz wysokość przysługującego odszkodowania.

Dlatego też, zdaniem Trybunału, można uznać, iż skarżący mieli "uzasadnione oczekiwanie", że ich powództwo zostanie załatwione zgodnie z obowiązującym prawem i w wyniku tego podtrzymane (patrz *Pressos Compania Naviera S.A. i Inni przeciwko Belgii*, wyrok z dnia 20 listopada 1995 roku, Seria A nr 332, § 3; *S.A. Dangeville przeciwko Francji*, nr 36677/97, § 46 48, ECHR 2002-III).

85. Jak z tego wynika po stronie skarżących występował interes finansowy, który był uznawany przez przepisy polskiego prawa i podlegał ochronie na podstawie art. 1 Protokołu Nr 1 Konwencji.

86. Prawdą jest, że istnienie takiego roszczenia nie zwalnia skarżących z obowiązku dołożenia należytej staranności w dochodzeniu tego roszczenia oraz pozwania właściwej strony. Kwestia ta jednakże wchodzi w zakres meritum sprawy i będzie badana na późniejszym etapie.

87. Dlatego też zastrzeżenie Rządu w tym względzie musi zostać oddalone.

3. *Zgodność ratione personae*

88. Zdaniem Rządu, skarżący nie przedstawili Trybunałowi dokumentów, które by określały ich pozycję w sprawie – nie udowodnili swojego statusu spadkobierców F.P. i nie przedstawili dokumentów potwierdzających tytuł prawny F.P. do spornej nieruchomości. Dlatego też, zdaniem Rządu, przedmiotowa skarga powinna zostać oddalona jako niezgodna *ratione personae* z Konwencją i powołanym Protokołem.

89. Trybunał po raz kolejny stwierdza, że wniesiona przez skarżących skarga nie dotyczy pozbawienia ich mienia, ale ich roszczenia o odszkodowanie. Trybunał zauważa, że skarżący byli stroną zarówno postępowania odszkodowawczego, jak postępowania, w którym domagali się uchylecia decyzji z 1964 roku. Ich pozycja prawna w obu postępowaniach nigdy nie była kwestionowana (patrz akapity 15 i 31 powyżej).

90. Z uwagi na powyższe, Trybunał oddala zastrzeżenie Rządu.

4. *Dochowanie wymogu sześciomiesięcznego terminu*

91. Rząd zwrócił się dalej do Trybunału o oddalenie skargi wniesionej przez skarżących z uwagi na niedochowanie przez nich wymogu sześciomiesięcznego terminu. Zdaniem Rządu skarżący powinni byli wnieść swoją skargę do Trybunału po wydaniu przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzji z dnia 30 listopada 1999 roku.

92. Trybunał zauważa, że skarżący wnieśli swoją skargę w terminie sześciu miesięcy od wydania przez Sąd Najwyższy orzeczenia z dnia 10 czerwca 2003 roku, które było ostatecznym orzeczeniem wydanym w postępowaniu odszkodowawczym. Trybunał stwierdza zatem, że skarżący wnieśli swoją skargę dochowując sześciomiesięcznego terminu wymaganego w Artykule 35 ust.1 Konwencji, i z tego względu oddala zastrzeżenie Rządu.

5. *Wyczerpanie środków na podstawie prawa krajowego*

93. Na koniec Rząd podniósł, że skarżący nie wyczerpali środków dostępnych im na podstawie przepisów prawa krajowego. W tym kontekście Rząd twierdził w szczególności, że skarżący nie skorzystali odpowiednio z możliwości dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 160 KPC, ponieważ z powództwem wystąpili przeciwko gminie a nie przeciwko Skarbowi Państwa.

94. Trybunał stwierdza, że to zastrzeżenie jest ściśle związane z istotą skargi wniesionej przez skarżących, i dlatego powinno być badane łącznie z meritem sprawy.

6. *Konkluzja*

95. Trybunał dołączy zastrzeżenie Rządu dotyczące dopuszczalności skargi z powołaniem się na niewyczerpanie środków na podstawie prawa wewnętrznego – do meritu sprawy. Trybunał stwierdza, że skargi wniesione przez skarżących na podstawie powołanych przez nich przepisów nie są oczywiście nieuzasadnione w rozumieniu Artykułu 35 ust. 3 Konwencji. Trybunał stwierdza dalej, że nie są one niedopuszczalne z jakichkolwiek innych względów. A zatem muszą zostać uznane za dopuszczalne.

B. Meritum skargi

1. *Artykuł 1 Protokołu Nr 1 Konwencji*

a. Stanowiska stron

96. Skarżący podnieśli zarzut, że na skutek wadliwych decyzji sądów krajowych oraz z uwagi brak pewności prawa, zostali oni pozbawieni odszkodowania, do którego byli uprawnieni na podstawie przepisów prawa krajowego.

Twierdzili, że sądy krajowe niesłusznie oddaliły ich powództwo na tej podstawie, że nie wskazali właściwego pozwanego oraz że sądy nie uwzględniły powołanego przez nich orzecznictwa.

Skarżący twierdzili dalej, że Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia ich kasacji do rozpoznania, mimo wykazania przez nich, że wszystkie ustawowe wymogi uzasadniające merytoryczne rozpoznanie kasacji zostały spełnione, w szczególności zaś to, że zachodziła potrzeba dokonania wykładni istotnego zagadnienia prawnego powodującego rozbieżności w orzecznictwie sądów.

97. Rząd zakwestionował te argumenty. Powołał się przy tym na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2006 roku oraz późniejsze orzecznictwo, twierdząc że

decyzja Sądu Najwyższego nie mogła mieć żadnych negatywnych konsekwencji dla skarżących, ponieważ zgodnie z dalszym orzecnictwem, ich powództwo skierowane przeciw gminie i tak musiało zostać oddalone.

Rząd podniósł dalej, że ani Konwencja, ani Konstytucja RP nie gwarantują prawa do rozpoznania sprawy cywilnej przez trzy instancje sądowe. Niemniej jednak Rząd był zdania, że stosowana przez Sąd Najwyższy praktyka "przedsądu" służyła realizacji uprawnionego celu w postaci przyspieszenia rozpoznawania skarg pozbawionych merytorycznych podstaw. Rząd twierdził również, że skarżący nie wykazali domniemanej rozbieżności w orzecnictwie sądów.

Na końcu Rząd stwierdził, że nie jest rolą ani Rządu ani Trybunału dokonywanie oceny, czy kasacja miała merytoryczne podstawy oraz czy postanowienie Sądu Najwyższego zostało uzasadnione w wystarczającym stopniu.

b. Ocena Trybunału

i. Istnienie mienia w rozumieniu art. 1 Protokołu Nr 1

98. Trybunał uznał, że skarga tworzy "roszczenie majątkowe", co jest równoznaczne z "mieniem" w rozumieniu pierwszego zdania Artykułu 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji, który ma odpowiednio zastosowanie w niniejszej sprawie.

ii. zgodność z Artykułem 1 Protokołu Nr 1

99. Trybunał po raz kolejny stwierdza, że rzeczywiste i skuteczne korzystanie z prawa chronionego art. 1 Protokołu Nr 1 nie polega jedynie na obowiązku powstrzymania się przez Państwo od ingerencji, ale może też prowadzić do powstania obowiązku działań pozytywnych (patrz *Öneryildiz przeciwko Turcji* [GC], nr 48939/99, § 134, ECHR 2004-XII, oraz *Broniowski przeciwko Polsce* [GC], nr 31443/96, § 143, ECHR 2004-V; *Blumberga przeciwko Łotwie*, nr 70930/01, § 65, 14 października 2008).

100. Tego rodzaju obowiązki o charakterze pozytywnym mogą obejmować wprowadzanie środków koniecznych dla ochrony prawa własności, zwłaszcza tam, gdzie zachodzi bezpośredni związek pomiędzy środkami, jakich skarżący może zasadnie oczekiwać ze strony władz a skutecznym korzystaniem ze swojego mienia, nawet w sprawach obejmujących spory sądowe pomiędzy osobami prywatnymi. Oznacza to w szczególności, że Państwa mają obowiązek zapewnienia mechanizmu sądowego dla skutecznego rozstrzygania sporów o prawo własności oraz zapewnienia zgodności tych mechanizmów z gwarancjami materialnymi i procesowymi zapisanymi w Konwencji. Z tym większą mocą zasada ta ma zastosowania w sytuacji, gdy to samo Państwo pozostaje w sporze z osobą prywatną.

Dlatego też istotne niedociągnięcia w procedurze rozstrzygania sporów mogą rodzić problemy w kontekście art. 1 Protokołu Nr 1 Konwencji.

101. Dla oceny, czy zachowano wymogi art. 1 Protokołu Nr 1, Trybunał musi dokonać całościowej oceny różnych wchodzących w grę interesów, mając na uwadze to, że celem Konwencji jest gwarantowanie praw "rzeczywistych i skutecznych". Trybunał musi wejrzeć w sprawę głębiej i zbadać realia sytuacji będącej przedmiotem skargi.

102. Władze publiczne, posiadając szeroki margines swobody w ocenie problemu będącego przedmiotem zainteresowania opinii publicznej, uzasadniającego podjęcie konkretnych działań oraz wdrożenie zasad polityki społeczno-gospodarczej

(patrz sprawa *Kopecký*, powołana wyżej, § 37) – tam, gdzie w grę wchodzi kwestia interesu ogólnego – mają obowiązek działania w stosownym czasie, w sposób właściwy oraz z najwyższą konsekwencją (patrz sprawa *Beyelers*, powołana wyżej, §§ 110 *in fine*, 114 i 120 *in fine*; *Broniowski*, powołana wyżej, § 151; *Sovtransavto Holding*, powołana wyżej, §§ 97-98; *Novoselelskiy przeciwko Ukrainie*, nr 47148/99, § 102, ECHR 2005-II; *Blücher przeciwko Czechom*, nr 58580/00, § 57, 11 stycznia 2005; oraz *O.B. Heller, a.s. przeciwko Czechom* (dec.), nr 55631/00, 9 listopada 2004).

103. Trybunał powtarza, że Konwencja nie nakłada na Państwa żadnego konkretnego obowiązku naprawienia niesprawiedliwości lub szkody wyrządzonej przed ratyfikowaniem przez nie Konwencji. Jednakże, skoro już takie rozwiązanie zostało przez Państwo przyjęte, musi ono zostać wprowadzone w sposób wystarczająco jasny i spójny – tak, aby w możliwym zakresie uniknąć niejasności i niepewności prawnej ze strony osób dotkniętych środkami jego wprowadzenia.

W tym kontekście należy podkreślić, że niepewność prawa, administracji oraz praktyk stosowanych przez władze – stanowią ważne okoliczności, które należy uwzględnić przy ocenie postępowania tego Państwa (patrz sprawa *Broniowski*, powołana wyżej, § 151).

104. Wracając do okoliczności przedmiotowej sprawy, Trybunał zauważa, że roszczenie skarżących zostało oddalone, gdyż – w ocenie sądów krajowych – nieprawidłowo wskazali oni pozwanego. Skarżący wnieśli powództwo przeciwko gminie w oparciu o obowiązujące wówczas orzecznictwo, które sądy uznały następnie za nieaktualne.

105. Trybunał zauważa w tym kontekście dalej, że do sądów krajowych wpłynęła znaczna liczba spraw sądowych, takich jak wniesiona przez skarżących. Z uwagi na szereg poważnych reform administracyjnych, jakie zostały wprowadzone w Polsce w ciągu ostatnich pięćdziesięciu lat, na sądach spoczął obowiązek określenia organu odpowiedzialnego za przejęcie kompetencji organów istniejących poprzednio. Wykładnia przepisów odpowiednich ustaw wprowadzających reformy administracyjne ulegała ciągłym zmianom, co prowadziło do wydawania przez różne sądy krajowe różnych orzeczeń dotyczących tego samego zagadnienia prawnego (patrz akapity 63-70 powyżej). W rezultacie, orzeczenia sądów krajowych, w tym wyroki i uchwały Sądu Najwyższego, często były ze sobą sprzeczne.

106. Przykłady orzecznictwa powołane zarówno przez skarżących jak i przez Rząd wskazują, że kwestia odpowiedzialności za szkody wyrządzone błędnymi decyzjami administracyjnymi, nie była jednoznacznie wyjaśniona w czasie gdy rozpoznawano powództwo skarżących, a rozbieżności w orzecznictwie występowały jeszcze przez wiele lat (patrz akapity 69-70 powyżej).

107. Trybunał wcześniej już stwierdził, że rozbieżności w orzecznictwie są nieuchronną konsekwencją każdego systemu sądowego opartego na sieci sądów pierwszej instancji i apelacyjnych z uprawnieniami obejmującymi obszar ich terytorialnej jurysdykcji oraz że rolą sądu najwyższego jest właśnie rozstrzyganie konfliktów występujących w postanowieniach różnych sądów niższej instancji (patrz *Zieliński i Pradal i Gonzales i Inni przeciwko Francji* [GC], numery 24846/94 oraz 34165/96 do 34173/96, § 59, ECHR 1999-VII). W niniejszej sprawie jednakże nawet Sąd Najwyższy nie był w stanie ustalić jednolitego orzecznictwa w kwestii prawnej będącej przedmiotem skargi (patrz akapity 65-68 powyżej).

108. Trybunał dostrzega złożoność problemów, przed którymi stanęły sądy na skutek fundamentalnych zmian, jakie dokonały się w kompetencjach wielu różnych władz, zarówno na poziomie terytorialnym jak i państwowym. Niemniej jednak Trybunał uznaje, że przeniesienie na skarżących obowiązku ustalenia właściwego organu władzy w charakterze pozwanego i pozbawienie ich w ten sposób możliwości dochodzenia odszkodowania było wymogiem nieproporcjonalnym, który nie zapewniał sprawiedliwej równowagi pomiędzy interesem publicznym a prawami skarżących.

109. W opinii Trybunału, jeśli organ państwowy ponosi odpowiedzialność za powstałą szkodę, to pomoc w identyfikacji właściwego pozwanego tym bardziej należy do pozytywnych obowiązków Państwa.

110. Zdaniem Trybunału, wydaje się, że skarżący stali się ofiarami reform administracyjnych, niespójności orzecznictwa oraz braku pewności i spójności prawa w tym zakresie. Na skutek tego skarżący nie byli w stanie uzyskać należnego odszkodowania za poniesioną szkodę.

111. W świetle powyższego Trybunał stwierdza, że Państwo nie wypełniło swojego obowiązku podjęcia pozytywnych działań mających na celu zagwarantowanie skarżącym prawa do skutecznego korzystania ze swojego mienia, chronionego art. 1 Protokołu Nr 1, zakłócając tym samym "sprawiedliwą równowagę" pomiędzy wymogami interesu publicznego a koniecznością ochrony praw skarżących (patrz, *mutatis mutandis*, sprawa *Sovtransavto Holding*, powołana wyżej, § 96).

112. W konsekwencji, nastąpiło naruszenie art. 1 Protokołu Nr 1, i dlatego zastrzeżenie Rządu z powołaniem niewyczerpania środków na podstawie prawa krajowego (patrz akapity 93 i 94 powyżej) musi zostać oddalone.

2. Artykuły 6 i 13 Konwencji

113. Mając na względzie szczególne okoliczności niniejszej sprawy oraz argumentację prowadzącą Trybunał do stwierdzenia naruszenia art. 1 Protokołu Nr 1, Trybunał uznaje, że oddzielne badanie meritum sprawy na podstawie Artykułów 6 i 13 Konwencji nie jest konieczne.

II. ZASTOSOWANIE ARTYKUŁU 41 KONWENCJI

114. Artykuł 41 Konwencji stanowi:

"Jeśli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie niniejszej 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."

115. Skarżący żądali przyznania im kwoty 1 025 970 PLN (około 248 010 EUR) z tytułu szkody majątkowej i niemajątkowej. Nie występowali o zwrot poniesionych kosztów i wydatków.

116. Zdaniem Rządu skarżący nie wykazali związku przyczynowego pomiędzy domniemaną szkodą majątkową a naruszeniami Konwencji oraz nie udowodnili swojego roszczenia.

117. W konkretnych okolicznościach przedmiotowej sprawy, mając na względzie stanowiska przedstawione przez strony, Trybunał stwierdza, że kwestia zastosowania Artykułu 41 Konwencji odnośnie do szkody majątkowej i niemajątkowej nie jest jeszcze gotowa do rozstrzygnięcia i dlatego Trybunał zastrzega

stanowisko w tej kwestii, zważywszy na możliwość zawarcia ugody między Państwem pozwanym a skarżącymi (Artykuł 75 ust. 1 Regulaminu Trybunału).

Z TYCH WZGLĘDÓW TRYBUNAŁ JEDNOMYŚLNIE

1. *Łączy* z meritem sprawy zarzut wstępny Rządu podnoszący niewyczerpanie środków na podstawie prawa krajowego i *uznaje* skargę za dopuszczalną;
2. *Stwierdza*, że nastąpiło naruszenie art. 1 Protokołu 1 do Konwencji i *oddala* wyżej wymieniony zarzut;
3. *Stwierdza*, że nie istnieje potrzeba oddzielnego badania zarzutów skarżących na podstawie art. 6 i 13 Konwencji;
4. *Stwierdza*, że jeśli chodzi o jakąkolwiek szkodę majątkową i niemajątkową, kwestia zastosowania art. 41 nie jest jeszcze gotowa do rozstrzygnięcia i stosownie do tego:
 - (a) *wstrzymuje* podjęcie decyzji w wyżej wymienionej kwestii;
 - (b) zaprasza Rząd i skarżących do przedłożenia, w terminie 6 miesięcy od daty w której wyrok stanie się ostateczny na zasadach art. 44 ust. 2 Konwencji, pisemnych uwag w tej kwestii, a w szczególności poinformowania Trybunału, czy zawarta została między nimi ugoda;
 - (c) *wstrzymuje* dalsze postępowanie i *deleguje* na Przewodniczącego Izby uprawnienie do jego wznowienia w razie potrzeby.

Sporządzono w języku angielskim i ogłoszono w formie pisemnej dnia 7 lipca 2009 roku, na zasadach art. 77 ust. 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Lawrence Early

Kancierz

Nicolas Bratza

Przewodniczący