



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

© Naczelny Sąd Administracyjny, www.nsa.gov.pl [Translation already published on the official website of the Polish Supreme Administrative Court]

Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Supreme Administrative Court for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

© Naczelny Sąd Administracyjny, www.nsa.gov.pl [Tłumaczenie zostało już opublikowane na oficjalnej stronie Naczelnego Sądu Administracyjnego]

Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Naczelny Sąd Administracyjny wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA

SEKCJA PIERWSZA

SPRAWA SINE TSAGGARAKIS A.E.E. przeciwko GRECJI

(Skarga nr 17257/13)

WYROK

STRASBURG

23 maja 2019 r.

OSTATECZNY

07/10/2019

Ten wyrok stał się ostateczny na warunkach określonych w art. 44 ust. 2 Konwencji. Może podlegać korekcie wydawniczej.

W sprawie Sine Tsaggarakis A.E.E. przeciwko Grecji,

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Seksja Pierwsza), zasiadając jako Izba w składzie:

Ksenija Turković, *Przewodnicząca*,
Linos-Alexandre Sicilianos,
Krzysztof Wojtyczek,
Armen Harutyunyan,
Tim Eicke,
Jovan Ilievski,
Gilberto Felici, *sędziowie*,

i Abel Campos, *Kancelarz Sekcji*,

Po obradach na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 kwietnia 2019 r.
wydaje następujący wyrok, przyjęty w tym dniu:

POSTĘPOWANIE

1. U podstaw sprawy leży skarga (nr 17257/13) skierowana przeciwko Republice Greckiej, gdzie spółka Sine Tsaggarakis A.E.E. ma swoją siedzibę statutową („skarżąca”), która została wniesiona do Trybunału w dniu 5 marca 2013 r. na podstawie art. 34 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („Konwencja”).

2. Skarżąca była reprezentowana przez Mec. N. Frangakis, adwokat praktykującą w Atenach. Rząd grecki („Rząd”) był reprezentowany przez zastępcę swojego pełnomocnika, panią A. Magrippi, audytorkę w Prawnej Radzie Stanu.

3. Skarżąca zarzuca w szczególności naruszenie art. 6 ust. 1 (prawo do rzetelnego procesu) i art. 13 Konwencji.

4. W dniu 6 kwietnia 2017 r. zarzuty skargi dotyczące art. 6 ust. 1 i art. 13 zostały zakomunikowane Rządowi, a resztę skargi uznano za niedopuszczalną zgodnie z Regulą 54 § 3 Regulaminu Trybunału.

FAKTY

[Paragrafy 5-24 wyroku pominięte i zastąpione tłumaczeniem poniższego streszczenia przygotowanego przez Kancelarię Europejskiego Trybunału Praw Człowieka]

Streszczenie stanu faktycznego¹:

Będąc operatorem multipleksu kinowego, skarżąca spółka wniosła odwołanie, domagając się stwierdzenia nieważności pozwoleń udzielonych konkurencyjnej firmie na budowę i użytkowanie podobnego kompleksu w sąsiedniej dzielnicy. W szczególności argumentowała, że plan urbanistyczny zastrzegł ten obszar pod zabudowę mieszkalną.

W odniesieniu do tego pierwszego odwołania IV Sekcja Rady Stanu wydała wyrok, zgodnie z którym poszanowanie „uprawnionych oczekiwań” uniemożliwia ponowne zbadanie przez administrację legalności pozwolenia na budowę na etapie udzielania pozwolenia na użytkowanie. Stwierdzając rozbieżność z V Sekcją, IV Sekcja postanowiła skierować sprawę na posiedzenie Rady Stanu w pełnym składzie.

Chociaż Rada Stanu w pełnym składzie wypowiedziała się przeciwko jej stanowisku, IV Sekcja oddaliła jednak odwołanie Skarżącej, argumentując, że okoliczności sprawy były „wyjątkowe”. Jednocześnie, w odniesieniu do innego odwołania skarżącej, V Sekcja nakazała opieczutowanie nowego multipleksu.

Biorąc pod uwagę, że wyroki wydane w ten sposób w jej sprawie są sprzeczne, Skarżąca zarzuca rozbieżność w orzecznictwie, która narusza jej prawo do bezpieczeństwa prawnego.]

PRAWO

I. ZARZUT NARUSZENIA ART. 6 UST. 1 KONWENCJI

25. Skarżąca zarzuca, że jej sprawa nie została rozpatrzona sprawiedliwie, w szczególności z poszanowaniem zasady pewności prawa, a także bezstronnie, ponieważ Rada Stanu na posiedzeniu w pełnym składzie (wyrok nr 1792/2011) i IV Sekcja Rady Stanu (wyrok nr 3064/2012) wydały w jej sprawie sprzeczne wyroki. Zarzuca ona naruszenie art. 6 ust.1 Konwencji, który w stosownej części brzmi następująco:

“Każdy ma prawo do sprawiedliwego [...] rozpatrzenia jego sprawy [...] przez sąd [...] przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym [...]”.

¹ Źródło: Nota informacyjna na temat orzecznictwa Trybunału nr 229, maj 2019 roku (*Information Note. Case-law of the European Court of Human Rights No. 229, May 2019 / Note d'information sur la jurisprudence de la Cour 229 / Mai 2019*)

A. Dopuszczalność skargi

26. Po pierwsze, Rząd utrzymuje, że w dniu wniesienia skargi do Trybunału, w dniu 5 marca 2013 r., krajowe środki odwoławcze nie zostały jeszcze wyczerpane: z jednej strony nadal w toku pozostawało postępowanie w sprawie odwołania mającego na celu unieważnienie, które zostało wniesione przez skarżącą w dniu 2 lutego 2009 r. do Rady Stanu; z drugiej strony toczyło się również postępowanie dotyczące uregulowania niezgodności z prawem pozwoleń dla spółki konkurencyjnej, jak i związane z nim odwołanie do Rady Stanu. Ponadto twierdzi on, że jeśli skarżąca uznawała, iż IV Sekcja popełniła oczywisty błąd, powinna była wnieść powództwo o odszkodowanie przeciwko Państwu na podstawie art. 105 ustawy wprowadzającej Kodeks cywilny.

27. Po drugie, Rząd utrzymuje, że skarżąca utraciła status ofiary. W istocie, wnosząc do Rady Stanu odwołanie dotyczące unieważnienia zaniechania przez administrację zaplombowania konkurencyjnego multipleksu i odnosząc sukces w tym postępowaniu, skarżąca nie może już twierdzić, że wynik postępowania dotyczącego jej pierwszego odwołania do Rady Stanu był nadal „decydujący” dla prawa do pewności prawnej, na który się ona powołuje.

28. Skarżąca kwestionuje zastrzeżenia Rządu. Konsekwencje niesprawiedliwego procesu nie mogą być ignorowane pod pretekstem, że skarżący próbował wszystkimi środkami prawnymi uchronić się przed arbitralnymi działaniami administracji. Próba wygrania sprawy innymi procedurami niezwiązanymi z tą, która doprowadziła do wyroków nr 3064/2012 i nr 3065/2012 wydanych przez IV Sekcję, nie może prowadzić do uznania naruszenia Konwencji za „przedawnione” ani do uznania, że skarżąca straciła status ofiary. Dalsze postępowania w tej sprawie nie mogły usunąć naruszeń art. 6 ust. 1 i art. 13 popełnionych przez IV Sekcję.

29. Trybunał przypomina, że zasada wyczerpania krajowych środków odwoławczych musi być stosowana z pewną elastycznością i bez nadmiernego formalizmu. Obowiązek wynikający z art. 35 ogranicza się do zwykłego korzystania ze środków prawnych, które prawdopodobnie będą skuteczne, wystarczające i dostępne. W szczególności Konwencja nakazuje wyczerpanie jedynie środków odwoławczych, które są zarówno dostępne, jak i adekwatne w stosunku do zarzucanych naruszeń. Ich istnienie musi być wystarczająco pewne nie tylko w teorii, ale także w praktyce, w przeciwnym razie brak im pożądanej skuteczności i dostępności (*Scoppola przeciwko Włochom* (nr 2) [WI], nr 10249/03, §§ 69-70, ETPC 2009). Odnośnie statusu „ofiary” Trybunał przypomina, że decyzja lub środek korzystny dla skarżącego nie są w zasadzie wystarczające, aby pozbawić go statusu „ofiary”, chyba że władze krajowe uznały, wyraźnie lub co do istoty, naruszenie Konwencji, a następnie je naprawiły (zob. m.in. *Gäffen przeciwko*

Niemcom [WI], nr 22978/05, § 115, ETPC 2010, oraz *Nada przeciwko Szwajcarii* [WI], nr 10593/08, §§ 128, ETPC 2012).

30. W odniesieniu do zastrzeżenia opartego na niewyczerpaniu krajowych środków odwoławczych, Trybunał zauważa, jak wskazuje skarżąca, że postępowanie, w związku z którym zarzuca ona naruszenie art. 6 ust. 1, zakończyło się wyrokami nr 3064/2012 i 3065/2012 IV Sekcji Rady Stanu. Odwołanie dotyczące unieważnienia zaniechania zaplombowania przez administrację konkurencyjnego multipleksu oraz odwołanie dotyczące stwierdzenia nieważności wniosku konkurencyjnej spółki o skorzystanie z ustawy dotyczącej zalegalizowania nielegalnego budownictwa miały inny cel niż wniosek zmierzający do anulowania pozwoleń na budowę i użytkowanie. Nie można zatem uznać, że skutkowały one przedłużeniem postępowania, na które skarży się skarżąca. Jeśli chodzi o odwołanie na podstawie przywołanego art. 105, fakt, że IV Sekcja Rady Stanu, dokonując własnej analizy okoliczności sprawy, nie kierowała się wykładnią dokonaną przez Radę Stanu w pełnym składzie, nie może być rozpatrywany jako oczywisty błąd wymiaru sprawiedliwości w świetle orzecznictwa Rady Stanu, otwierający drogę do odszkodowania.

31. Odnosząc się do drugiego zastrzeżenia podniesionego przez Rząd, Trybunał uważa, że status ofiary naruszenia prawa do rzetelnego procesu nie może zostać utracony na tej podstawie, że w ramach innego postępowania wydano na jej korzyść inny wyrok dotyczący kwestii innej niż ta, która jest przedmiotem naruszenia zarzucanego przez osobę zainteresowaną. W rzeczywistości orzeczenie Rady Stanu nr 2738/2014 dotyczyło braku zaplombowania przez administrację konkurencyjnego multipleksu, a zatem miało inny cel niż postępowanie, które doprowadziło do wyroków nr 3064/2012 i nr 3065/2012. Trybunał ponadto zauważa w tym względzie, że przedmiotowy wyrok nr 2738/2014 nadal oczekuje na wykonanie. Co się tyczy procedury dotyczącej wniosku o zalegalizowanie konkurencyjnego multipleksu, ma ona również inny cel.

32. Dlatego też Trybunał odrzuca oba zastrzeżenia podniesione przez Rząd.

33. Uznając, że skarga nie jest w sposób oczywisty nieuzasadniona w rozumieniu art. 35 ust. 3 lit. a Konwencji, a ponadto nie zachodzą żadne inne podstawy jej niedopuszczalności, Trybunał uznaje ją za dopuszczalną.

B. Przedmiot skargi

1. Możliwość zastosowania art. 6

34. Rząd nie kwestionuje możliwości zastosowania art. 6 w niniejszej sprawie, ale Trybunał uważa za konieczne zbadanie tej kwestii z urzędu.

35. Trybunał przypomina, że aby art. 6 ust. 1 miał zastosowanie w aspekcie „cywilnym”, musi istnieć „spór” dotyczący „prawa”, którego można się domagać, co najmniej w sposób możliwy do uzasadnienia,

uznanego w prawie krajowym, niezależnie od tego, czy prawo to jest chronione Konwencją. W grę musi wchodzić rzeczywisty i poważny spór, który może dotyczyć tak samego istnienia prawa, jak i jego zakresu lub sposobów wykonywania. Wreszcie, wynik postępowania musi być bezpośrednio decydujący dla danego prawa, a słaby związek lub odległe następstwa nie wystarczą, by w grę wchodził art. 6 ust. 1 (zob. m.in. *Boulois przeciwko Luksemburgowi* [WI], nr 37575/04, § 90, ETPC 2012, oraz *Bochan przeciwko Ukrainie* (nr 2) [WI], nr 22251/08, § 42, ETPC 2015; *Baka przeciwko Węgrom* [WI], nr 20261/12, § 100, ETPC 2016).

36. Odnosząc się w pierwszej kolejności do istnienia prawa, Trybunał przypomina, że za punkt wyjścia należy przyjąć przepisy właściwego prawa krajowego oraz wykładnię dokonaną przez sądy krajowe. Art. 6 ust. 1 nie zapewnia żadnej konkretnej treści materialnej „praw i obowiązków” w porządku prawnym Układających się Państw: Trybunał nie może poprzez wykładnię art. 6 ust. 1 stworzyć prawa materialnego niemającego podstawy prawnej w danym państwie. Prawa przyznane w ten sposób przez przepisy krajowe mogą mieć charakter materialny lub proceduralny, a nawet stanowić połączenie tych dwóch (*Masson i Van Zon przeciwko Holandii*, 28 września 1995, § 49, Seria A nr 327 A, *Roche przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [WI], nr 32555/96, §§ 119-120, ETPC 2005 X, *Boulois przeciwko Luksemburgowi* [WI], nr 37575/04, § 91, ETPC 2012, *Al-Dulimi and Montana Management INC. przeciwko Szwajcarii* [WI], nr 5809/08, § 97, ETPC 2016 i inne cytowane tam odniesienia, *Baka przeciwko Węgrom* [WI], nr 20261/12, § 101, ETPC 2016 i *Lupeni Greek Catholic Parish (Parafia greko-katolicka z Lupeni) i Inni przeciwko Rumunii* [WI], nr 76943/11, § 71, ETPC 2016 (fragmenty), *Regner przeciwko Republice Czeskiej* [WI], nr 35289/11, §§ 99-101, 19 września 2017).

37. W niektórych przypadkach prawo krajowe, nie uznając prawa podmiotowego jednostki, przyznaje jej z drugiej strony prawo do procedury rozpatrywania jej wniosku, wzywając właściwego sędziego do rozstrzygnięcia o takich środkach, jak samowola, malwersacja władzy lub wady proceduralne. Tak jest w przypadku niektórych decyzji, za pomocą których administracja korzysta z uznania do przyznania lub odmowy korzyści lub przywileju, przy czym to prawo przyznające obywatelowi prawo do zwrócenia się do sądu, który w przypadku, gdy stwierdzi bezprawny charakter decyzji, może orzec jej nieważność. W takim przypadku art. 6 ust. 1 Konwencji ma zastosowanie, pod warunkiem że przyznana korzyść lub przywilej tworzy prawo cywilne (*Regner*, cytowany powyżej, § 105).

38. Trybunał zauważa, że wnosząc skargę do Rady Stanu o nieważnienie pozwoleń wydanych przez Urząd Miasta Heraklionu na budowę konkurencyjnego multipleksu, skarżąca utrzymywała, że pozwolenia te były niezgodne z prawem, ponieważ z jednej strony multipleks został zbudowany na terenie przeznaczonym wyłącznie pod budowę prywatnych domów mieszkalnych, z drugiej strony pozwolenie na użytkowanie zostało wydane

bez uprzedniego przeprowadzenia przez władze badania zgodności z warunkami środowiskowymi przewidzianymi w odpowiednich przepisach. Ponadto zarzuciła, że działalność konkurencyjnego multipleksu w oparciu o nielegalne pozwolenia stanowiła dla niej nieuczciwą konkurencję, ponieważ jest ona operatorem multipleksu w sąsiedniej dzielnicy miasta Heraklion (zob. paragraf 5 powyżej).

39. Choć na pierwszy rzut oka spór wydaje się dotyczyć kwestii obrony zgodności z prawem, Trybunał uważa, że odwołania skarżącej nie można przyrównać do odwołania typu *actio popularis*. W istocie, oprócz argumentów dotyczących ogólnej zgodności spornych pozwoleń z obowiązującym ustawodawstwem, skarżąca podniosła również argumenty dotyczące poszanowania warunków środowiskowych i wpływu funkcjonowania omawianego multipleksu na jej interesy majątkowe z powodu rzekomo nieuczciwej konkurencji.

40. Otóż Trybunał uważa, że „spór”, o którym mowa w niniejszej sprawie, miał decydujące znaczenie dla praw skarżącej o charakterze cywilnym, a mianowicie dla jej interesów ekonomicznych. Nieuczciwa konkurencja, na którą powoływała się skarżąca, była związana z utratą klientów, którą skarżąca zaczęła odczuwać w wyniku działalności multipleksu, który został nielegalnie zbudowany w pobliżu jej kina. Trybunał przypomina, że już potwierdził w swoim orzecznictwie dotyczącym art. 1 Protokołu nr 1, że klientela, przyjmując pod wieloma względami charakter prawa prywatnego, może być uznana za wartość majątkową, a więc za mienie (*Van Marle i Inni przeciwko Holandii*, 26 czerwca 1986, Seria A nr 101, § 41; *Döring przeciwko Niemcom* (dec.), nr 37595/97, ETPC 1999-VIII; *Wendenburg i Inni przeciwko Niemcom* (dec.), nr 71630/01, ETPC 2003-II; *Buzescu przeciwko Rumunii*, nr 61302/00, § 81, 24 maja 2005; *Oklešen i Pokopališko Pogrebne Storitve Leopold Oklešen SP przeciwko Słowenii*, nr 35264/04, § 54, 30 listopada 2010 i *Könyv-Tár Kft i Inni przeciwko Węgrom*, nr 21623/13, §§ 31-32, 16 października 2018). W szczególności Trybunał przypomina, że w wyroku *Iatridis przeciwko Grecji* ([WI], nr 31107/96, § 54, ETPC 1999-II) podkreślił, że dzięki prowadzeniu kina przez wiele lat skarżący zgromadził klientelę, która jest uznawana za wartość majątkową objętą zakresem art. 1 Protokołu nr 1. To samo odnosi się do kina skarżącej, które w ciągu długich lat działalności zgromadziło własną klientelę. W konsekwencji „spór” miał wyraźnie znaczący wpływ na prawa skarżącej o charakterze cywilnym, ponieważ dotyczył ochrony jej interesów ekonomicznych.

41. Ponadto uprawnienia skarżącej nigdy nie zostały zakwestionowane przez biorących udział w postępowaniu ani przez różne składy Rady Stanu, które orzekały w sprawie. Trybunał zauważa w tym względzie, że IV Sekcja odrzuciła wniosek o interwencję złożony przez spółdzielnię rolniczą, która posiadała i prowadziła sklepy w pobliżu konkurencyjnego multipleksu i która powoływała się na szkodę gospodarczą wynikającą ze zmniejszenia liczby

klientów tych sklepów, jeśli multipleks przestanie działać. W tym względzie IV Sekcja uznała, że spółdzielnia nie wykazała związku przyczynowego dla zarzucanej szkody (zob. paragrafy 6 i 8 powyżej).

42. Trybunał uważa, że w okolicznościach sprawy, w szczególności w zakresie przedmiotu odwołania, charakteru zaskarżonych czynów i uprawnień skarżącej do działania, „spór” podniesiony przez skarżącą miał wystarczający związek z „prawem o charakterze cywilnym”, na które skarżąca mogła się powołać (zob. *mutatis mutandis*, *Bursa Barosu Başkanlığı i Inni przeciwko Turcji*, nr 25680/05, §§ 127-128, 19 czerwca 2018 r.). Wreszcie wynik postępowania przed Radą Stanu był bezpośrednio decydujący dla przedmiotowego prawa, ponieważ korzystna dla skarżącej decyzja skutkowałaby zamknięciem konkurencyjnego multipleksu, co było w rzeczywistości celem odwołania skarżącej o stwierdzenie nieważności.

43. Trybunał stwierdza, że wszystkie kryteria ustalone w jego orzecznictwie dotyczące zastosowania art. 6 w sprawach cywilnych i wymienione w paragrafie 34 powyżej są spełnione w niniejszej sprawie, stwierdza zatem, że art. 6 znajduje zastosowanie.

2. Przestrzeganie art. 6

a) Argumenty stron

44. Skarżąca utrzymuje, że z wyroków nr 3064/2012 i 3065/2012 bez wątpienia wynika, iż IV Sekcja Rady Stanu nie zastosowała się do wykładni odpowiednich przepisów dokonanej przez Radę Stanu w pełnym składzie. Obowiązek zastosowania się przez Izbę do wyroku wydanego w pełnym składzie wynika nie tylko z odpowiednich przepisów wewnętrznych, ale także z podniosłego charakteru pełnego składu jako składu sędziowskiego. Fakt, że Izba podejmuje decyzję o skierowaniu sprawy na posiedzenie w pełnym składzie, świadczy o potrzebie skorzystania przez Izbę z wkładu kilku doświadczonych sędziów w celu rozstrzygnięcia sprawy. Zaskakujące jest zatem, że po wyroku wydanym w pełnym składzie IV Sekcja postanowiła nie stosować się do tego wyroku i orzec inaczej, nawet nie wskazując wyjątkowych okoliczności, o których wspomniała w swoim orzeczeniu, które zalegalizowałyby budowę i użytkowanie konkurencyjnego multipleksu.

45. Rząd utrzymuje, że zasada pewności prawa nie została podważona przez zarzucaną odmowę IV Sekcja zastosowania się do wyroku wydanego w pełnym składzie, nawet gdyby przyjąć, że do takiej odmowy doszło. Nieprawomocny wyrok wydany w pełnym składzie i prawomocny wyrok IV Sekcji zostały wydane w granicach przekazania oraz w ramach marginesu jurysdykcyjnego przyznanego im przez Konstytucję i prawo do rozstrzygnięcia sprawy. Obydwa wyroki nie wskazują na głęboką rozbieżność w orzecznictwie Rady Stanu, która orzeka w sposób sprzeczny w podobnych sprawach z różnymi stronami.

46. Rząd precyzuje, że nawet zakładając, iż IV Sekcja powinna zastosować się do wyroku wydanego w pełnym składzie, który przekazał jej sprawę, nie doszło do naruszenia zasady pewności prawa. Z uzasadnienia wyroku wynika, że IV Sekcja nie sprzeciwiała się wykładni odpowiednich przepisów dokonanej w pełnym składzie. Ograniczyła się do wskazania w niniejszej sprawie wyjątkowych okoliczności uzasadniających zastosowanie zasady uprawnionych oczekiwań.

47. W podsumowaniu Rząd uznaje, że nie wykazano: a) że zakwestionowano prawomocny wyrok Rady Stanu w pełnym składzie; że skarżąca miała prawo nabyte do tego, by IV Sekcja, do której pełny skład przekazał sprawę, nie orzekała po ponownym rozpatrzeniu sprawy; c) że kilka spraw tego typu zostało wniesionych do Rady Stanu i ta ostatnia zinterpretowała te same przepisy prawa krajowego w sposób sprzeczny; oraz d) że w orzecznictwie Rady Stanu istniała „głęboka i trwała” rozbieżność w zakresie interpretacji odpowiednich przepisów.

b) Ocena Trybunału

i. Zasady ogólne

48. Trybunał przypomina na wstępie swój wyrok w sprawie *Nejdet Şahin i Perihan Şahin przeciwko Turcji* ([WI], nr 13279/05, §§ 49-58 i 61, 20 października 2011 r.), w którym określono zasady mające zastosowanie do spraw dotyczących rozbieżności w orzecznictwie. Zasady te można podsumować w następujący sposób:

a) W tego typu sprawach ocena Trybunału jest stale oparta na zasadzie pewności prawa, która w sposób dorozumiany jest zawarta we wszystkich artykułach Konwencji i która stanowi jeden z fundamentalnych elementów państwa prawa (*Nejdet Şahin i Perihan Şahin*, cytowany powyżej, § 56). Zasada ta ma w szczególności na celu zagwarantowanie pewnej stabilności sytuacji prawnych i promowanie społecznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości. Utrzymywanie się rozbieżności w orzecznictwie grozi stworzeniem stanu niepewności prawnej, który może zmniejszyć zaufanie społeczne do systemu sądownictwa, podczas gdy to zaufanie jest jednym z fundamentalnych elementów praworządności (*Hayati Çelebi i Inni przeciwko Turcji*, nr 582/05, § 52, 9 lutego 2016 r. oraz *Ferreira Santos Pardał przeciwko Portugalii*, nr 30123/10, § 42, 30 lipca 2015 r.);

b) Jednakże możliwość rozbieżności w orzecznictwie jest naturalnie nieodłącznym elementem każdego systemu sądowego opartego na zbiorze sądów orzekających co do meritum mających kompetencje w zakresie ich właściwości terytorialnej. Takie rozbieżności mogą również powstać w ramach tej samej jurysdykcji. To samo w sobie nie może być uznane za sprzeczne z Konwencją (*Nejdet Şahin i Perihan Şahin*, cytowany powyżej, § 51 oraz *Albu i Inni przeciwko Rumunii*, nr 34796/09 i sześćdziesiąt trzy inne skargi, § 34, 10 maja 2012 r.);

c) Wymogi pewności prawa i ochrony uprawnionych oczekiwań stron nie gwarantują zatem prawa nabytego do utrwalonego orzecznictwa. W istocie ewolucja orzecznictwa sama w sobie nie jest sprzeczna z dobrym wymiarem sprawiedliwości, ponieważ porzucenie dynamicznego i ewolucyjnego podejścia groziłoby utrudnieniem jakiegokolwiek reformy lub poprawy (cytowane powyżej *Nejdet Şahin i Perihan Şahin*, § 58 oraz *Albu i Inni*, § 34);

d) Zasadniczo, nie należy do Trybunału porównywanie różnych orzeczeń wydanych – nawet w sporach *prima facie* bliskich lub powiązanych – przez sądy, których niezależność jest oczywista. Podobnie różnica w traktowaniu dwóch sporów nie może być rozumiana jako rozbieżność w orzecznictwie, jeżeli jest uzasadniona różnicą w rozpatrywanych sytuacjach faktycznych (*Hayati Çelebi i in.*, cytowany powyżej, § 52 oraz *Ferreira Santos Pardal*, cytowany powyżej, § 42);

e) Kryteria, którymi Trybunał kieruje się przy ocenie warunków, w których sprzeczne orzeczenia różnych sądów krajowych orzekających w ostatniej instancji naruszają prawo do rzetelnego procesu zawarte w art. 6 ust. 1 Konwencji, polegają po pierwsze na ustaleniu, czy istnieją „głębokie i trwałe różnice” w orzecznictwie sądów krajowych, po drugie, czy prawo krajowe przewiduje mechanizmy mające na celu wyeliminowanie tych niespójności, i po trzecie, czy mechanizmy te zostały zastosowane i jakie są, w stosownych przypadkach, skutki ich zastosowania (*Nejdet Şahin i Perihan Şahin*, cytowany powyżej, § 53, *Hayati Çelebi i Inni*, cytowany powyżej, § 52 oraz *Ferreira Santos Pardal*, cytowany powyżej, § 42).

ii. Zastosowanie tych zasad w niniejszej sprawie

49. Trybunał na wstępie podkreśla, że rolą sądu najwyższego jest rozstrzyganie sprzeczności w orzecznictwie między sądami rozstrzygającymi na tym samym poziomie jurysdykcji (*Zieliński i Pradal i Gonzalez i Inni przeciwko Francji* [WI], nr 24846/ 94 i 34165/96 do 34173/96, § 59, ETPC 1999-VII). Rola pełnego składu sądu najwyższego, takiego jak Rada Stanu, polega również na rozstrzyganiu różnic w orzecznictwie między różnymi jego sekcjami oraz na ostatecznym ustalaniu wykładni przepisu prawnego, usuwając tym sposobem niepewność prawną, która może istnieć w tej sprawie. W greckim porządku administracyjnym zasada ta znajduje odzwierciedlenie w art. 14 dekretu nr 18/1989 (zob. paragraf 23 powyżej).

50. W szczególności, odnośnie do poszanowania w niniejszej sprawie zasad ustanowionych w jego orzecznictwie (zob. paragraf 45 powyżej), Trybunał stwierdza, co następuje.

51. Po pierwsze, istniała „głęboka i trwała” rozbieżność między orzecznictwem IV i V Sekcji Rady Stanu w kwestii, czy było możliwe, a nawet konieczne, zbadanie na nowo legalności pozwolenia na budowę podczas badania legalności i wydawania pozwolenia na użytkowanie. Ta rozbieżność istniała przez kilka lat, jak widać na przykładach wyroków z lat 2002 i 2008 przytoczonych przez IV Sekcję (zob. paragraf 7 powyżej).

Dotykała ponadto kwestii interesu ogólnego, ponieważ dotyczyła kilku podobnych spraw i wiązała się z poszanowaniem przez administrację zasad prawa administracyjnego i konstytucyjnego o wielkim znaczeniu.

52. Po drugie, odnośnie do istnienia w greckim porządku administracyjnym mechanizmu odpowiedzialnego za eliminowanie rozbieżności w orzecznictwie między różnymi sądami administracyjnymi lub nawet między różnymi sekcjami Rady Stanu, Trybunał zauważa, że tę funkcję przypisuje się pełnemu składowi wyższego sądu administracyjnego (zob. paragrafy 23 i 46 powyżej).

53. W tej sprawie w wyroku nr 1792/2011 pełny skład został wezwany do wypowiedzenia się w rozstrzygającej kwestii prawnej, która leżała u podstaw rozbieżności orzeczniczej między IV a V Sekcją, a mianowicie kwestii, czy zasada uprawnionych oczekiwań powinna przeważać, czy nie, nad zasadą ochrony środowiska wdrażaną poprzez prawodawstwo urbanistyczne. Z jednej strony V Sekcja opowiadała się za prymatem ochrony środowiska, z drugiej zaś IV Sekcja na korzyść zasady uprawnionych oczekiwań.

54. Pełny skład uznał, że kontrola możliwości budowy multipleksu „musi mieć miejsce” – innymi słowy, jest nie tylko dozwolona, ale konieczna – zarówno na etapie wydawania pozwolenia na budowę, jak i podczas udzielania pozwolenia na użytkowanie w celu lepszego poszanowania konstytucyjnej zasady ochrony środowiska, gwarantowanej art. 24 Konstytucji. Wracając do omawianego przypadku, pełny skład podkreślił, że multipleks różni się od zwykłego kina z punktu widzenia urbanistyki i konsekwencji dla morfologii dzielnicy. Zauważono również, że kwestia zasad uprawnionych oczekiwań i stabilności sytuacji administracyjnych – zasad, na których opierała się IV Sekcja – „nawet nie pojawiła się w niniejszej sprawie, ponieważ tych zasad nie można zastosować, gdy sytuacja powstała z naruszeniem przepisów konstytucyjnych”.

55. Innymi słowy, pełny skład orzekł w oparciu o hierarchię normatywną, wykluczając odchylenia, które mogą tworzyć fakty dokonane, i opowiedział się na korzyść logiki, na której opierało się orzecznictwo V Sekcji. Trybunał zauważa również, że wyrok w pełnym składzie nie ograniczał się do abstrakcyjnego określenia obowiązujących zasad, ale rozstrzygnął kluczową kwestię rzeczonego sporu, co wynika z konkretnych odniesień do multipleksu i posługiwania się sformułowaniami „w niniejszej sprawie” służącymi wyłączeniu od samego początku stosowania zasady uprawnionych oczekiwań, przywołanej przez IV Sekcję.

56. Po trzecie, odnośnie do kwestii skuteczności mechanizmu, Trybunał zauważa, że orzekając po odesłaniu jej sprawy, IV Sekcja, choć nawet powtórzyła stanowisko pełnego składu, w rzeczywistości zdecydowała w duchu swojego wcześniejszego orzecznictwa, powołując się na „wyjątkowe okoliczności”, które uzasadniałyby w tej sprawie zaakceptowanie faktu dokonanego w imię zasady uprawnionych oczekiwań.

Jednak pełny skład uwzględnił już jednak specyfikę niniejszej sprawy i od początku wykluczył stosowanie zasady uprawnionych oczekiwań, uznając, że powinna ona ustąpić konstytucyjnej zasadzie ochrony środowiska. Co się tyczy V Sekcji, w wyroku nr 2738/2014 (zob. paragraf 14 powyżej) również pozostała ona przy swojej logice ochrony środowiska, gwarantowanej przez art. 24 Konstytucji i uszczegółowionej w ustawach urbanistycznych. W istocie, stosując te ustawy, nakazała ona zaplombowanie multipleksu.

57. Prawdą jest, że z technicznego punktu widzenia przedmiot odwołań skarżącej do IV i V Sekcji jest różny. Jednak w rzeczywistości oba te odwołania miały ten sam cel, a mianowicie zatrzymanie działalności przedsiębiorstwa prowadzącego działalność w wielkim obiekcie zbudowanym na terenie przeznaczonym wyłącznie na budownictwo mieszkaniowe. Spowodowało to sytuację, w której wyrok IV Sekcji zezwalał na normalną działalność multipleksu, podczas gdy wyrok V Sekcji nakazał zaprzestanie tej działalności poprzez zaplombowanie multipleksu. Sytuację dodatkowo pogorszyła odmowa Urzędu Miasta zastosowania się do wyroku V Sekcji, przy czym odmowa ta została niejako zatwierdzona przez komitet trzech członków Rady Stanu – organ właściwy do nadzoru nad prawidłowym wykonywaniem wyroków tegoż sądu – który dla uzasadnienia swojej decyzji powołał się na istnienie wniosku o „zalegalizowanie” złożonego przez konkurujący multipleks (zob. paragraf 20 powyżej).

58. W ten sposób staje się oczywiste, że rozbieżność między IV a V Sekcją utrzymywała się przez lata i utrzymuje się nadal pomimo interwencji pełnego składu Rady Stanu. Doprowadziło to do sytuacji niepewności prawnej, która świadczy o nieskuteczności mechanizmu harmonizacji orzecznictwa, którym miało być w tym przypadku skierowanie sprawy do pełnego składu Rady Stanu.

59. W świetle swojego orzecznictwa Trybunał stwierdza, że przesłanki, które określił w zakresie pewności prawa, nie są spełnione w niniejszej sprawie.

60. Doszło zatem do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji.

II. ZARZUT NARUSZENIA ART. 13 KONWENCJI

61. Powołując się na art. 13 Konwencji, skarżąca zarzuca, że prawo greckie nie zapewniło jej możliwości podniesienia przed sądami krajowymi kwestii rozbieżności orzecznictwa, którego – jak uważa – była ofiarą.

62. Mając na uwadze swoje konkluzje na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji, Trybunał nie uważa za konieczne rozpatrywanie sprawy na podstawie art. 13.

III. ZASTOSOWANIE ART. 41 KONWENCJI

63. Art. 41 Konwencji stanowi:

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

A. Szkoda

64. Po pierwsze, skarżąca żąda kwoty 4 187 336,13 euro (EUR) z tytułu szkody materialnej, którą uważa za poniesioną. Szkoda ta odpowiada dochodom, jakie skarżąca miałyby od 2007 do 2018 roku, gdyby jej kino nadal działało w Heraklionie bez konkurencji ze strony multipleksu, który został zbudowany nielegalnie i pozostał otwarty z naruszeniem Konwencji. Oszacowanie to opiera się na badaniu przeprowadzonym przez eksperta ds. doradztwa biznesowego, które zostało załączone do uwag. Skarżąca dodaje, że jeżeli Trybunał nie jest w stanie zweryfikować lub obliczyć tej szkody, powinien przyznać jej odszkodowanie za utratę szansy.

65. Po drugie, opierając się na wyroku w sprawie *Comingersoll S.A. przeciwko Portugalii* (nr 35382/97, ETPC 2000-IV), skarżąca domaga się 80 000 euro z tytułu szkody niematerialnej.

66. Po trzecie, zwraca się do Trybunału o zarządzenie wznowienia postępowania przed IV Sekcją Rady Stanu, jak przewiduje art. 69A dekretu nr 18/1989.

67. Rząd twierdzi, że jakiekolwiek roszczenie o odszkodowanie rzeczowe może być związane jedynie ze skargą dotyczącą naruszenia art. 1 Protokołu nr 1. Ponadto skarżąca powinna była najpierw zwrócić się do sądów krajowych w celu ustalenia, czy doznała zmniejszenia przychodów w wyniku działalności konkurencyjnego multipleksu. Wreszcie, wyrokiem nr 2738/2014 Rada Stanu unieważniła brak zaplombowania przez administrację konkurencyjnego multipleksu, a w dniu 9 października 2014 r. przedstawiciele Wydziału Urbanistyki Heraklionu nakazali zaprzestanie funkcjonowania multipleksu (paragraf 19 powyżej).

68. Jeśli chodzi o szkodę niematerialną, Rząd utrzymuje, że skarżąca jako spółka nie poniosła takiej szkody. Według Rządu skarżąca nie wykazała związku pomiędzy zarzucanym naruszeniem Konwencji a szkodą dla statusu handlowego spółki.²

69. Trybunał zauważa, że w niniejszej sprawie jedyną podstawą do przyznania słusznego zadośćuczynienia jest fakt, że skarżące nie zapewniono postępowania przed Radą Stanu z poszanowaniem zasady pewności prawa, z naruszeniem art. 6 Konwencji.

70. Odnosnie do powoływania się na szkodę majątkową, Trybunał nie może spekulować, jaka mogła być kwota zmniejszenia dochodu skarżącej, rzekomo spowodowanego działaniem konkurencyjnego

multipleksu, gdyż kwestię tę należy w razie potrzeby skierować do sądów krajowych.

71. Odnośnie do zadośćuczynienia za szkodę niematerialną, Trybunał stwierdził już, że szkoda inna niż szkoda materialna może obejmować, w przypadku osoby prawnej, składniki mniej lub bardziej „obiektywne” i „subiektywne”. Do tych składników należy zaliczyć reputację osoby prawnej, ale także niepewność w planowaniu decyzji do podjęcia, zakłócenia w zarządzaniu samym podmiotem prawnym, których konsekwencji nie da się dokładnie wyliczyć, i wreszcie, choć w mniejszym stopniu, udrękę i niedogodności doświadczane przez członków organów zarządzających spółki (*Comingersoll SA*, cytowany powyżej, § 35 i *Sfântul Vasile Polonă Greek Catholic Parish (Parafia greko-katolicka p.w. św. Vasila Polonă) przeciwko Rumunii*, nr 65965/01, § 117, 7 kwietnia 2009).

72. W przedmiotowej sprawie, biorąc pod uwagę charakter stwierdzonego naruszenia i orzekając na zasadzie słuszności, Trybunał uważa, że skarżącej należy przyznać 8000 euro z tytułu szkody niematerialnej.

73. Trybunał przywołuje również swoje utrwalone orzecznictwo, zgodnie z którym w przypadku naruszenia art. 6 Konwencji, skarżącą należy postawić, w miarę możliwości, w sytuacji równoważnej do tej, w jakiej by się znajdowała, gdyby nie doszło do naruszenia wymagań tego przepisu. Wyrok stwierdzający naruszenie nakłada na pozwane państwo prawny obowiązek nie tylko zapłacenia zainteresowanemu zasądzonych kwot tytułem słusznego zadośćuczynienia, ale także wyboru, pod nadzorem Komitetu Ministrów Rady Europy, środków generalnych i/lub, w stosownych przypadkach, indywidualnych, które należy przyjąć w jego wewnętrznym porządku prawnym, aby położyć kres naruszeniu stwierdzonemu przez Trybunał i usunąć konsekwencje tak dalece, jak to możliwe, w celu przywrócenia w miarę możliwości sytuacji sprzed tego naruszenia (*Ilaşcu i Inni przeciwko Mołdawii i Rosji* [WI], nr 48787/99, § 487, ETPC 2004 VII i *Lungoci przeciwko Rumunii*, nr 62710/00, § 55, 26 stycznia 2006).

74. Art. 69A dekretu nr 18/1989 pozwala na wznowienie postępowania przed Radą Stanu, jeśli Trybunał stwierdzi, że wydała ona orzeczenie z naruszeniem prawa do rzetelnego procesu sądowego gwarantowanego na mocy art. 6 Konwencji. W związku z tym Trybunał uważa, że najwłaściwszym środkiem zaradczym byłoby, co do zasady, wznowienie postępowania w odpowiednim czasie i zgodnie z wymogami art. 6, jeżeli skarżąca sobie tego życzy.

B. Koszty i wydatki

75. Skarżąca domaga się również 28 159,88 EUR, w tym 14 055,27 EUR z tytułu kosztów i wydatków poniesionych przed Radą Stanu, 12 350,01 EUR z tytułu honorariów adwokackich przed Trybunałem i 1754,60 EUR z tytułu

innych kosztów poniesionych przed Trybunałem (w szczególności związanych z tłumaczeniem akt na język angielski).

76. Rząd utrzymuje, że nie istniał związek przyczynowy pomiędzy kosztami dochodzonymi w postępowaniu przed sądami krajowymi a zarzucanymi naruszeniami Konwencji: koszty te zostały w każdym przypadku poniesione niezależnie od wyroku nr 3064/2012 IV Sekcji. Co się tyczy kosztów dochodzonych z tytułu postępowania przed Trybunałem, są one nadmierne i nieuzasadnione, a niektóre wydają się odnosić do innych postępowań niż to, które zostało wszczęte przed Trybunałem. Rząd podkreśla również, że zgodnie z umową zawartą pomiędzy skarżącą a pełnomocnikiem Trybunału, ta pierwsza zobowiązała się zapłacić drugiemu kwotę 10 000 euro, jeżeli postępowanie przed Trybunałem zakończy się wyrokiem Trybunału, a nie wyżej wymienioną sumę.

77. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, skarżąca może uzyskać zwrot swoich kosztów i wydatków tylko w zakresie, w jakim zostanie wykazane, że zostały one rzeczywiście poniesione oraz były konieczne i uzasadnione co do wysokości.

78. Po pierwsze, ze względu na brak związku przyczynowego ze stwierdzonym naruszeniem Trybunał nie przyznaje żadnej kwoty z tytułu postępowań przed Radą Stanu. W odniesieniu do kosztów poniesionych przed Trybunałem, biorąc pod uwagę dokumenty, którymi dysponuje, a w szczególności umowę zawartą między skarżącą a pełnomocnikiem, a także swoje orzecznictwo, Trybunał uznaje za zasadne przyznanie kwoty 5000 EUR z tytułu toczącego się przed nim postępowania.

C. Odsetki za zwłokę

79. Trybunał uznaje za właściwe, aby odsetki za zwłokę były oparte na marginalnej stopie procentowej Europejskiego Banku Centralnego, powiększonej o trzy punkty procentowe.

Z TYCH PRZYCZYN TRYBUNAŁ

1. *Uznaje*, większością głosów, skargę za dopuszczalną;
2. *Stwierdza*, pięcioma głosami przeciwko dwóm, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji;
3. *Stwierdza*, jednogłośnie, że nie jest konieczne orzekanie w sprawie skargi na podstawie art. 13 Konwencji;
4. *Stwierdza*, pięcioma głosami przeciwko dwóm:

- a) a) że pozwane Państwo ma zapewnić, w ciągu sześciu miesięcy, od dnia, w którym wyrok stanie się ostateczny zgodnie z art. 44 ust. 2 Konwencji, wznowienie postępowania, jeżeli skarżąca sobie tego życzy, a jednocześnie ma zapłacić jej następujące kwoty:
- i. 8000 EUR (osiem tysięcy euro), powiększoną o wszelkie podatki, jakie mogą zostać nałożone na tę kwotę, z tytułu szkody niemajątkowej;
 - ii. 5000 EUR (pięć tysięcy euro), powiększoną o wszelkie podatki, jakie mogą zostać nałożone na tę kwotę, z tytułu kosztów i wydatków;
- b) że po upływie powyższego terminu do momentu zapłaty, winny zostać naliczone od tych kwot odsetki zwykłe według marginalnej stopy procentowej Europejskiego Banku Centralnego powiększonej o trzy punkty procentowe ;

5. *Oddala*, jednogłośnie, pozostałą część roszczenia skarżącej o słuszne zadośćuczynienie.

Sporządzono w języku francuskim oraz obwieszczono pisemnie w dniu 23 maja 2019 roku, zgodnie z Regułą 77 §§ 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Abel Campos
Kancierz

Ksenija Turković
Przewodnicząca

Zgodnie z art. 45 § 2 Konwencji oraz Regułą 74 § 2 Regulaminu Trybunału do niniejszego wyroku zostały dołączone opinie odrębne sędziów Wojtyczka i Eicke.

K.T.U.
A.C.

ROZBIEŻNA OPINIA ODREBNA SĘDZIEGO WOJTYCZKA

[pominięto]

ROZBIEŻNA OPINIA ODREBNA SĘDZIEGO EICKE

[pominięto]